

TARTALOM

STUDIUM

ANDRÁSSY GYÖRGY:

A magyar nyelv jogállása, a kultúraszabadság és egyes emberi jogok területhez kötöttsége5

BÓNIS PÉTER:

Henricus de Segusio (Hostiensis) középkori glosszátor műveinek jogtörténeti jelentősége és azok magyarországi használata 25

CSOKNYA TÜNDE:

Haszonkölcsön az új Ptk.-ban és a klasszikus római jog forrásaiban 31

JUSZTINGER JÁNOS:

Észrevételek az ókori római superficies jogintézményének fogalmához 41

KÁSLER ANDRÁS:

Az Európai Unió külpolitikájának emberi jogi alapjai 47

ANDRÁS KECSKÉS:

The European Regulation on Drafting Prospectuses in Initial Public Offering Transactions 56

KIS KELEMEN BENCE:

Önkormányzati választások nemzetiségi szemszögből 67

KOMANOVICS ADRIENNE:

Az Európai Unió és az uniós jog helye a nemzetközi jogrendben 85

KÓHALMI LÁSZLÓ:

A migráció és kriminalitás néhány összefüggése 94

PÁL EMESE:

A közigazgatási bíráskodás szervezetéről 100

PÓKECZ KOVÁCS ATTILA:

Pénzügyi igazgatás a dominatus korában 108

RÉTI BALÁZS:

A konstantinápolyi egyezmény és a Szezei-csatorna nemzetközi jogállása 120

SIKLÓSI IVÁN:

A custodia-felelősség klasszikus római jogi problematikája néhány, a felelősségi szakirodalomban ritkán tárgyalt forrasszöveg tükrében 127

IVANA TUCAK:

Rethinking the Mandatory Rights 142

VARGA JÓZSEF – CSEH BALÁZS:

Az iszlám típusú bank pénzügyi helyzetének elemzése és jogi környezete az IBB iszlám bank példáján keresztül 151

COLLOQUIUM

BUT-CĂPUȘAN AVRAM:

Education and Training of Jurists in Romania 159

BARAKONYI ESZTER:

A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását támogató eszközrendszer Magyarországon 163

BUJTÁR ZSOLT:

Eladó az egész világ? Avagy – az ETF-k szabályozási kérdései 171

DAKA MARIJA:

Az egyenlő bánásmód követelménye az Európai Unió jogában és az Emberi Jogok Európai Egyezményében 182

EMBER ALEX:

Az elévülés és a naturalis obligatio 189

FERENCZ BARNABÁS:

Megmérettettél és a környezetre károsnak találtattál – a Volkswagen-botrány egyes jogi kérdései 194

<i>GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA:</i>	
A nukleáris energia szabályozása klímavédelmi szempontból.....	202
<i>MARIA-LUIZA HRESTIC:</i>	
Legal interpretation – essential aspects.....	212
<i>JUHÁSZ ÁGNES:</i>	
A közbeszerzési szerződések teljesítésének szabályai.....	214
<i>MÁTÉ JULESZ:</i>	
Die Grenzwerte und das Verursacherprinzip.....	223
<i>KECSKÉS ANDRÁS – BUJTÁR ZSOLT:</i>	
„Sárkányok tánca” – a hagyományos- és az árnyékbank-rendszer küzdelme a pénzügyi dominanciáért Kínában.....	229
<i>MAKSÓ BIANKA:</i>	
A hazai adatvédelmi jogi környezet mai állapotához vezető főbb jogharmonizációs lépések, különös tekintettel a külföldi adattovábbítás szabályaira.....	239
<i>MALIK ÉVA:</i>	
Polgári vitarendezés online	245
<i>MOHAI MÁTÉ:</i>	
A csődbűncselekmény egyes kérdései a fizetéseképtelenségi jog szemszögéből, különös tekintettel a felszámolás elrendelését követő elkövetésre	253
<i>NAGY ANITA:</i>	
Egy konferencia emlékei, avagy a feltételes szabadságra bocsátás és az Európa Tanács Ajánlásai	263
<i>PAPP ATTILA:</i>	
Volt egyszer egy népbíróság	268
<i>RAB HENRIETT – ZACCARIA MÁRTON LEÓ:</i>	
Az egyenlő munkáért egyenlő bér elv szerepe a munkajog aktuális tendenciái között, tekintettel az emberi erőforrás gazdálkodás egyes szempontjaira	290
<i>RÓNAY ZOLTÁN:</i>	
Vezetői felelősség alakulása a felsőoktatási autonómia és a munkajogi szabályok változása tükrében.....	298
<i>SZABÓ KRISZTIÁN:</i>	
Gondolatok a nyomozás határidejére vonatkozó kodifikációs elképzelésekről	316
<i>SZILOVICS CSABA:</i>	
Az adójogi norma szerepe az optimális adórendszer kialakításában.....	322
<i>SZŰCS LÁSZLÓNÉ SISKA KATALIN:</i>	
Ne félj...! Az állam nemzetet keres, avagy a török nacionalizmus gyökereiről.....	329
AD HOC	
<i>ÁDÁM ANTAL:</i>	
„Susan George: Lugánói tanulmány II.”	337
<i>KELEMEN MIKLÓS:</i>	
„Pókecz Kovács Attila: A királyság és köztársaság közjogi intézményei Rómában”	341
<i>SZUROVE CZ ZOLTÁN:</i>	
„Ludwig Krämer: Az Európai Unió környezeti joga”	349

CONTENTS

STUDIUM

GYÖRGY ANDRÁSSY:

The legal status of the Hungarian language, the freedom of culture
and the territorial linkage of certain human rights5

PÉTER BÓNIS:

The significance of the works of medieveal glossator Henricus de Segusio
(Hostiensis) in legal history and their usage in Hungary.....25

TÜNDE CSOKNYA:

Lending rights in the new Hungarian Civil Code and in sources of classical Roman law.....31

JÁNOS JUSZTINGER:

Remarks on the definition of *superficies* in ancient Roman law41

ANDRÁS KÁSLER:

The human rights foundations of the foreign policy of the European Union47

ANDRÁS KECSKÉS:

The European Regulation on Drafting Prospectuses
in Initial Public Offering Transactions56

BENCE KIS KELEMEN:

Local self-government elections from the point of view of nationalities67

ADRIENNE KOMANOVICS:

The European Union and European Union law in the international legal
orderrendben85

LÁSZLÓ KÓHALMI:

Some connections between migration and criminality.....94

EMESE PÁL:

On the organisation of administrative adjudication100

ATTILA PÓKECZ KOVÁCS:

Financial management in the dominatus era108

BALÁZS RÉTI:

The Constantinople Convention and the status of the Suez Canal in international law120

IVÁN SIKLÓSI:

The problem of *custodia* responsibility in classical Roman law – in light
of the analysis of a number of rarely examined sources.....127

IVANA TUCAK:

Rethinking the Mandatory Rights142

JÓZSEF VARGA – BALÁZS CSEH:

Analysys of the financial conditions of Islamic-type banks through the example
of the IBB Islamic bank.....151

COLLOQUIUM

BUT-CĂPUȘAN AVRAM:

Education and Training of Jurists in Romania.....159

ESZTER BARAKONYI:

The framework for supporting the employment of disadvantaged workers
in Hungary163

ZSOLT BUJTÁR:

Is the whole world for sale? Or – the regulations concerning ETF171

MARIJA DAKA:

The requirement of equal treatment in the law of the European Union
and in the European Convention on Human Rights182

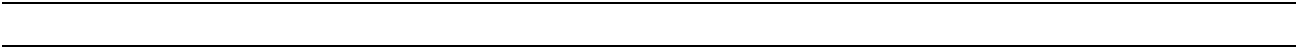
ALEX EMBER:

The limitation period and the naturalis obligatio.....189

BARNABÁS FERENCZ:

You have been weighed on the scales and found polluting - the legal
aspects of the Volkswagen-scandal194

<i>ANNAMÁRIA CSILLA GYÜRE:</i>	
The regulation of nuclear energy from the point of view of climate protection	202
<i>MARIA-LUIZA HRESTIC:</i>	
Legal interpretation – essential aspects.....	212
<i>ÁGNES JUHÁSZ:</i>	
The performance of public procurement contracts	214
<i>MÁTÉ JULESZ:</i>	
Limit values and the polluter pays principle	223
<i>ANDRÁS KECSKÉS – ZSOLT BUJTÁR:</i>	
“A dance with dragons – The fight for dominance between the traditional and shadow banking system in China”	229
<i>BIANKA MAKSÓ:</i>	
Major steps of legal harmonization in the field of data protection with special attention to the rules of international data transfer	239
<i>ÉVA MALIK:</i>	
Online dispute resolution under civil law	245
<i>MÁTÉ MOHAI:</i>	
Questions of bankruptcy crime with special emphasis on crimes committed following the issuance of the insolvency order	253
<i>ANITA NAGY:</i>	
Memories of a conference, or conditional release and the recommendations of the Council of Europe	263
<i>ATTILA PAPP:</i>	
Once upon a time, there was a People’s Court	268
<i>HENRIETT RAB – MÁRTON LEÓ ZACCARIA:</i>	
The role of the principle of equal pay for equal work in current tendencies of labour law, having regard to certain aspects of human resource management	290
<i>ZOLTÁN RÓNAY:</i>	
Managerial responsibility in light of the autonomy of higher education and changing labour law rules.....	298
<i>KRISZTIÁN SZABÓ:</i>	
Thoughts on codification ideas regarding the deadlines of investigation	316
<i>CSABA SZILOVICS:</i>	
The role of tax law norms in establishing an optimal tax system	322
<i>LÁSZLÓNÉ SZŰCS KATALIN SISKA:</i>	
Do not be afraid...! A state in search of a people, or the roots of Turkish nationalism	329
AD HOC	
<i>ANTAL ÁDÁM:</i>	
“Susan George: Lugano Study II.”	337
<i>MIKLÓS KELEMEN:</i>	
“Attila Pókecz Kovács: The public law institutions of the monarchy and the republic in Rome”	341
<i>ZOLTÁN SZUROVE CZ:</i>	
“Ludwig Krämer: Environmental law of the European Union”	349



Studium

Andrássy György

egyetemi tanár

PTE ÁJK Jogbölcseleti- és Társadalomelméleti
Tanszék

A magyar nyelv jogállása, a kultúraszabadság és egyes emberi jogok területhez kötöttsége

I. Bevezetés

E tanulmány célja eredetileg a magyar nyelv jogállásának meghatározása volt. Ezt a jogállást azonban – mint látni fogjuk – elméleti szempontból aligha lehet kielégítően meghatározni bizonyos emberi jogi kérdések fölvetése és legalább részbeni megoldása nélkül. Ily módon a tanulmánynak végső soron két célja lett: a magyar nyelv jogállásának elméleti szempontból kielégítő meghatározása, valamint a kapcsolódó emberi jogi problémák fölvetése és legalább részbeni megoldása.

A magyar nyelv jogállását érintő emberi jogi problémák szorosan összefüggnek a kulturális és vallási emberi jogokkal, s meglehetősen furcsán hangzik, de a bevándorlással és a bevándorlók jogaival is: egy olyan kérdéskörrel tehát, amely jelenleg talán a leginkább foglalkoztatja az európai politikát és az európai közvéleményt. Mindez különös aktualitást kölcsönöz a vizsgálódásnak. Innen nézve a magyar nyelv jogállásának meghatározása már nem csupán megoldandó problémának, hanem egyszersmind egy jó kiindulópontnak tűnik a kulturális és a vallási emberi jogok – a bevándorlókat is megillető kulturális és vallási emberi jogok – elméleti átgondolásához.

Ami a magyar nyelv jogállását illeti, ezt nézetem szerint mindenekelőtt három térségben kell vizsgálni: a) Magyarországon b) az ország mai területén kívül, de az egykori történelmi Magyarország területén belül c) a nagyvilágban; emellett ki kell térni az Európai Unió jogának nyelvi rendelkezéseire és válaszolni kell a magyar nyelv e rendelkezések szerinti jogállását is.

Mindezekre tekintettel az alábbiakban először a nyelvekre és használatukra vonatkozó jogi normákról, ezek megközelítésének módjairól, valamint a tanulmányban kiemelten alkalmazott érvelés sajátosságairól lesz szó. Ezt követően rövid, lényegre törő, részletekbe nem bocsátkozó áttekin-

tést nyújtok a magyar nyelv jogi helyzetéről a honfoglalástól máig.

Az áttekintés után a nemzetközi jog nyelvi rendelkezései felé fordulok, megkülönböztetett figyelemmel a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkében elismert nyelvi jogra, valamint egy régi, a hivatalos nyelvvvel kapcsolatos és sokak által megoldhatatlannak tartott problémára. A következőkben az itt nyert eredményekre támaszkodva összegzem – részint de lege ferenda – a magyar nyelv jogállásának lényegi vonásait mindhárom térségben, majd az így kialakuló képet kiegészítem az Európai Unió nyelvjogára, valamint a jogi nyelvvédelemre való kitekintéssel.

Mindezek után visszatérek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkéhez és az ebben foglalt nyelvi jog korábbi elemzését modellnek tekintve értelmezem a cikk által elismert kulturális, valamint vallási jogot is. Ennek során rámutatok, hogy a cikkben elismert kulturális jog jelentőségére, de arra is, hogy e jog meghatározása – a nyelvi jog meghatározásához hasonlóan – hibás, következtelen, s ezért korrekcióra szorul, melynek eredményeként el kellene ismerni minden ember jogát a *kultúraszabadságra*. Rámutatok végül arra is, hogy a 27. cikkben elismert kulturális és vallási jog egyes jogosítványai valószínűleg éppúgy területhez kötöttek, mint a cikk által elismert nyelvi jog egyes jogosítványai, s hogy ennek óriási a jelentősége a bevándorló és a történelmi kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogai szempontjából. A tanulmányt néhány következtetéssel zárom.

II. A nyelv jog mint egy sajátos jogterület és a kényszerítő erejű érvek

Az ember gondolkodó lény, s mint ilyen egyben nyelvi lény is, hiszen gondolkodása nyelvbe ágyazott. Ahogy Heidegger írta: „A nyelv hajlékában lakozik az ember.”¹ Az egyes ember persze nem *a* nyelv, hanem az *anyanyelve*, illetve a *saját* nyelve hajlékában lakozik: ezen a nyelven éli az életét.² Természetesen megtanulhat és használhat egy vagy több más nyelvet is, mindazonáltal a legtöbb ember a saját nyelvét érti és beszél a legjobban, a legszívesebben, s ha teheti, a leggyakrabban.³ Anyanyelvből, saját nyelvből jelenleg mintegy 7000 van, az emberiség létét ily módon a nyelvi sokféleség vagy – mint Eötvös nevezte – a nyelvkülönbség jellemzi.⁴ És végső soron ez a nyelvi sokféleség vagy nyelvkülönbség a forrása azoknak a jogi szabályoknak, amelyek a különféle nyelvek használatára és jogállására vonatkoznak.⁵ E szabályok nem alkotnak külön jogágot, ugyanakkor ezek is mutatnak bizonyos önállóságot és együvé tartozást, s ezért úgy vélem, e szabályok összessége egy sajátos *jogterületet* képez, amelyet *nyelvjog*nak lehet nevez-

ni.⁶ Tágabb értelemben a nyelvjoghoz tartoznak azok a jogi normák is, amelyek egy-egy nyelv *helyes* használatára vonatkoznak.⁷ Ez a tanulmány az utóbbi normacsoportot nem vizsgálja, s az egyszerűség kedvéért a nyelvjog fogalmát ennek szűkebb értelmében használja majd.

A nyelvjog ma már a legtöbb országban meglehetősen kiterjedt. Magában foglalja bizonyos nyelvi jogok elismerését, továbbá a hivatalos nyelv vagy nyelvek megnevezését, olykor e nyelv vagy nyelvek dialektusaira is tekintettel, valamint a részlet-szabályok, köztük a törvényhozás, a kormányzati szervek, az igazságszolgáltatás, a közoktatási intézmények és az egyéb állami szervek nyelvhasználatára, s a hivatalos földrajzi és intézményi megnevezések nyelvére vonatkozó előírásokat. A nyelvjoghoz tartoznak az állampolgársággal, a kisebbségi vagy regionális nyelvekkel, ezek védelmével, a bevándorlók nyelveivel összefüggő előírások, az idegen nyelvek tanulására, tanítására és használatára, s a jelnyelvekre irányadó szabályok is. Ezek és a hasonló normák összessége alkotja az egyes államok nyelvjogát, amely nevezhető belső nyelvjognak és nemzeti nyelvjognak is.

A nyelvjog nem korlátozódik az államok belső jogára: van, létezik nemzetközi nyelvjog is; mi több, a nemzetközi nyelvjog tovább tagolható univerzális, regionális és bilaterális nyelvjogra. A nemzetközi nyelvjogba főleg két nagy normacsoport tartozik: egyfelől azok a szabályok, amelyek az államok nyelvi jogalkotása és jogalkalmazása számára írnak elő mintákat, mércéket, másfelől pedig azok a szabályok, amelyek a nemzetközi egyezmények hiteles vagy szerződési nyelvére/nyelveire, valamint a nemzetközi szervezetek hivatalos nyelvére/nyelveire és munkanyelvére/munkanyelveire vonatkoznak. Van végül egy különleges, több tekintetben *sui generis* jog, az Európai Unió joga, s ezen belül szintén találni olyan szabályokat, amelyek egy sajátos nyelvjogot alkotnak: az Európai Unió nyelvjogát.

Az egyes államok nyelvjoga között nagyok az eltérések. A nyelvjog eleddig legfontosabb jogintézményét, a hivatalos nyelv intézményét például sok állam nyelvjoga ismeri, de vannak államok, amelyek inkább az államnyelv vagy a nemzeti nyelv megnevezést használják. Fontos különbség az államok között, hogy hány hivatalos nyelvet, illetve államnyelvet vagy nemzeti nyelvet ismernek el: egyet, vagy többet. Eltérés továbbá, hogy egyes államok külön nyelvtörvényekben szinte mindenről rendelkeznek, más államok viszont alig alkotnak ilyen szabályokat, s így eltérően határozzák meg azt is, hogy mire, milyen intézményekre, élet-szférákra, földrajzi területekre terjed ki a hivatalos nyelv használata. Vannak végül olyan államok, amelyeknek a joga még csak meg sem nevezi a hivatalos nyelvet, államnyelvet vagy nemzeti nyel-

vet. Persze az állami szervek ezekben az államokban sem képesek nyelvhasználat nélkül működni, s ezért azt az egy vagy több nyelvet, amelyet rendeltetésük betöltése során használnak, hivatalos nyelvnek, államnyelvnek vagy nemzeti nyelvnek kell tekinteni. Ily módon minden államnak van legalább egy hivatalos nyelve, államnyelve, illetve nemzeti nyelve, függetlenül attól, hogy kimondja-e ezt az állam valamely jogszabálya vagy sem. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban az ilyen nyelveket hivatalos nyelveknek nevezem.

Annak, hogy az egyes államok nyelvjoga nagymértékben különbözik egymástól, nyilván több oka is van és bizonyos, hogy az okok között előkelő helyet foglal el a nemzetközi nyelvjog kiforratlansága: az tehát, hogy az államoknak, illetve nemzetközi szervezeteiknek mindeddig nem sikerült egyetértésre jutniuk a nyelvjog, és különösen a *nyelvi jogok* fontos kérdéseiben. Így aztán az államok nyelvjogára jóval kisebb hatást gyakorol a nemzetközi jog, mint a belső jog egyes jogágaira: jellemző, hogy az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa egyik jelentésében megállapította, hogy az általa megvizsgált „univerzális vagy regionális dokumentumok közül egy sem tartalmazza az államnyelv vagy hivatalos nyelv hiteles meghatározását.”⁸ Mindez pedig nagyrészt a nyelvjog, és különösen a nyelvi jogok *elméletének* kiforratlanságára vezethető vissza. Amint egy kommentátor írta: „A nyelvi jogoknak nincs egyetemesen elfogadott értelmezése”.⁹

A vázolt körülmények jelentősen megnehezítik a nyelvjog elemzését, s így a magyar nyelv jogi helyzetének meghatározását is. Ezért az elemzésnek – ahogy én látom – nem csupán de lege lata, hanem de lege ferenda is vizsgálnia kell a nyelvjogot, illetve egy nyelv jogi helyzetét és valamelyest ki kell aknáznia a jogtörténet és a jogösszehasonlítás által kínált lehetőségeket is. A de lege lata megközelítés mellőzhetetlen, hiszen végső soron a létező, az érvényes és hatályos jogból ismerhető meg leginkább a nyelvjog, s egy nyelv jogi helyzete is. A nyelvjoghoz, s ezen belül egy nyelv jogi helyzetéhez mindazonáltal hozzátartozik az is, hogy milyennek *kellene* lennie a nyelvjognak, s ezen belül az adott nyelv jogi helyzetének, s ezért nélkülözhetetlen a meghozandó, a jövőbeli jogra irányuló, azaz a de lege ferenda megközelítés is.

A de lege ferenda megközelítésnek mindazonáltal megvannak a veszélyei: a jövőre, a kívánatosra vonatkozó elemzésekben nagyobb teret nyerhetnek a szubjektív szempontok, a nem kellően igazolt állítások. Itt tehát nagyfokú óvatosságra és igen erős, meggyőző bizonyításra van szükség. Ezért ebben a megközelítésben amennyire csak lehet, a bizonyításnak egy olyan módjára szorítkozom, amely kényszerítő erővel rendelkezik, s régtől fogva bevett mind a joggyakorlatban, mind a jogtudományban; emellett elemzésem mindvégig a léte-

ző jog elemzése lesz, s csak ennek eredménye mutat majd a jövő felé.

A szóban forgó elemzés és bizonyítás alap gondolata az, hogy a létező jog több annál, mint amit kimond: van szelleme is és vannak konkrétabb íratlan, kimondatlan tartalmi elemei is, s ezek az íratlan jogtartalmak általában felszínre hozhatók a jog kifejezett korpuszából, és pedig sokszor kényszerítő erejű érveléssel, logikai levezetések, dedukciók útján. Nem véletlen, hogy a bíróságok és kvázi bíróságok az ilyen levezetett, származtatott jogtartalmakat általában a létező jog részének ismerik el, s e jogtartalmak így gyakran perdöntő jelentőségűek és komoly hatást gyakorolnak a jogalkotásra is. Természetesen a tudományos jogértelmezés számára is fontosak a jog rejtett, íratlan tartalmai: a jogtudomány részint ezek feltárására törekszik.

A rejtett jogtartalmak felszínre hozása különleges kapcsolatot teremt a *de lege lata* és a *de lege ferenda* megközelítés között. Az ilyen elemzés, illetve jogértelmezés ugyanis mindvégig a létező, a hatályos jog – esetenként az egykor hatályban volt jog, azaz a jogtörténet – szférájában mozog, s voltaképpen a levezetés eredménye is a létező joghoz tartozik: másként nem lehetne pert nyerni vele. Mindazonáltal az eredmény annyiban már mégis a jövőbeli, a kívánatos jog eleme, hogy a létező jognak ezt a láthatatlan, de egy sajátos jogértelmezéssel láthatóvá tett tartalmát a jogalkotónak bele kellene – és sokszor bele is kell – foglalnia a létező jogba. Ily módon a jog rejtett tartalmait felszínre hozó jogértelmezés eredménye egyszerre *leíró* és *előíró*, egyszerre jeleníti meg a létező és a kívánatos jogot.

III. A magyar nyelv jogállásának fő jellemzői a honfoglalástól az első világháború végéig

A honfoglaló magyarok már fejedelmi hatalom alatt éltek és aligha kétséges, hogy főleg a magyar nyelvet használták a magánéletben és a közéletben, a különféle tanácskozásokon, s közvetítő nyelvként is. A magyar fejedelemségnek így a honfoglalástól a királyság létrejöttéig terjedő időszakban is volt már hivatalos nyelve: jobbra a magyar.¹⁰

A királyság megalapítását követően a latin háttérbe szorította a magyar nyelvet a közéleti, a hivatalos nyelvhasználat színterein, de azért a magyar is használatos volt a királyi tanácsban, az országgyűléseken, a vármegyegyűléseken és a községi igazgatásban, a vármegyék magyarul is leveleztek egymással, s a perek egy része sem latinul, hanem magyarul, valamint az országban használatos más nyelveken folyt.¹¹ A bírósági nyelvhasználatról az 1500-as években már törvények is rendelkeztek. Az 1500. évi XXXV. tc. például előírta, hogy az egyházi

bíróságokon az egyházi személyek helyettesei ne külföldiek, hanem „egyedül magyar nemzetbeliek legyenek, nehogy a perlekedők a helyettesek nyelvének és beszédének meg nem értése miatt kénytelenek legyenek úgy a tolmácsokat, mint ügyvédek is fölöslegesen megfizetni, de leginkább azért, nehogy a tolmácsok útján adandó feleleteikben hibáznai és magát a pert is elveszteni kényszerüljenek”.¹²

Szent Istvántól kezdve tehát főleg a latin töltötte be a hivatalos nyelv szerepét, de azért a magyar is hivatalos használatban maradt, jobbra szóban. Figyelmet érdemel továbbá, hogy a magyar királyok autonómiát adtak Horvátországnak (1091), az erdélyi szászoknak (1226), s a szerbeknek (1691), s így bizonyos hivatalos ügyek vitelében használatos lett a horvát, a német és a szerb nyelv is.

Mohács után, majd az ország három részre szakadását követően a királyi Magyarországon némi hullámzások következtek a hivatalos nyelvhasználatban, végül azonban a latin helyzete erősödött meg. Az önálló fejedelemséggé vált Erdélyben főleg a magyart használták hivatalos ügyekben, 1690-től – már a Habsburg-uralom alatt – tértek át a latinra. A hódoltság területén óriási volt a népességfogyás, ugyanakkor a török hatalom szinte érintetlenül hagyta a latin és magyar hivatalos nyelvű törvénykezést és egyházi oktatást.¹³

A XVIII. század második felében már elérődött a gondolat, hogy a latint nem lehet a végtelenségig megtartani az ország hivatalos nyelveként, s ez idővel tükröződött a jogalkotásban is. Mária Terézia 1777-ben kiadott tanügyi rendelete, a *Ratio Educationis* ugyan még mindig „a latin oktatási hagyományokon alapult, de... az anyanyelv és a német oktatását is elő kívánta mozdítani”,¹⁴ II. József 1784-ben kelt nyelvrendelete pedig már arról intézkedett, hogy Magyarország hivatalos nyelve a *német* legyen. A rendelet éles tiltakozást váltott ki, s azt az uralkodó a halálos ágyán visszavonta. Ezt követően viszont kezdetét vette az a folyamat, amely immár a *magyar* nyelv hivatalos nyelvvé tételére irányult.

Első lépésként megszületett az 1790. évi XVI. törvénycikk: ez még csak azt mondta ki, hogy „bármiféle ügyekre nézve idegen nyelv nem fog használatni,” s emellett rendelkezett arról, hogy „a gimnáziumokon, akadémiákon és a magyar egyetemen a magyar nyelv- és írástan számára külön tanár fog beállíttatni...a kormányzékai ügyek pedig most még latin nyelven lesznek tárgyalandók”. Ezután még mintegy fél évszázadon át számos törvénycikket fogadott el az országgyűlés, mire az 1844. évi II. tc.-kel, ha nem is teljes körűen, azaz a latin bizonyos körben való további megtartása mellett, valamint Erdélyt és Horvátországot nem számítva, a magyar lett az ország fő hivatalos nyelve. A magyar nyelv hivatalos nyelvvé válása – mely

folytatódott 1844 után is -, szorosan összefüggött a polgárosodással, a modern magyar nemzet kialakulásával, a reformkor nagy ügyeivel, köztük a nyelvújítással.

A hivatalos nyelv megváltozása megváltoztatta a magyarországi nyelv jog jellegét is. Magyarországon eladdig a latin, azaz egy holt nyelv töltötte be a fő hivatalos nyelv szerepét. Ennek volt egy óriási előnye: az, hogy mivel ez a nyelv senkinek sem volt anyanyelve, a magyar nyelv jog nem vagy alig ismerte a nyelvi megkülönböztetést, s ennyiben szinte teljesen igazságos volt. Csakhogy a haladás, a polgárosodás körülményei közepette egyre nagyobb nehézségekbe ütközött a latinnak, e nem élő nyelvnek a hivatalos nyelvi használata.

Azzal, hogy Magyarországon a magyar, vagyis egy élő nyelv lett a hivatalos nyelv, a lakosság jelentős részének immár nem kellett külön megtanulnia a hivatalos nyelvet, mert ez megegyezett a saját nyelvével. Másfelől viszont nyelvi megkülönböztetés keletkezett, amennyiben nagy számban éltek az országban olyanok is, akiknek a saját nyelve eltért a hivatalos nyelvtől, s míg a magyar ajkúak a saját nyelvükön intézhették hivatalos ügyeiket és juthattak álláshoz, tisztséghez a közszférában, az utóbbiak nem. Ahogy Eötvös írta: „a diák nyelvnek a törvényhozás és közigazgatás körében elhagyása [...] által az ország magyarul szóló polgárai oly előnyben részesültek, mellyel előbb nem bírtak”.¹⁵ Ezzel persze Magyarország csak mintegy felzárkózott azokhoz az országokhoz, amelyek már korábban lecsérték a latint, vagy amelyekben eleve élő nyelv volt a hivatalos nyelv, s amelyekben ezért – mivel ezekben az országokban sem csak egy nyelvet beszéltek – szintén volt nyelvi megkülönböztetés.

Mindazonáltal a magyar nyelv hivatalos nyelvvé válása az ország más nyelvű nemzetiségei körében – amelyek szintén a modern nemzetté válás időszakába léptek – ellenérzéseket szült, s ezeket megfontolva 1849 júliusában a már Szegedre menekült országgyűlés elfogadta az 1849. évi VIII. tc.-et. A törvény a magyart „diplomáciai nyelvként” felfogva lehetővé, esetenként kötelezővé tette az országban beszélt más nyelvek hivatalos nyelvként való használatát is az anyanyelven történő oktatással együtt, s ezzel talán az első volt a világon. A törvény végrehajtására viszont a szabadságharc bukása miatt már nem került sor.

A szabadságharc leverése után az osztrák hatalom Magyarországon eleinte az 1849. évi márciusi alkotmány 71. cikkében foglalt szabályt igyekezett átültetni a gyakorlatba: azt, hogy „minden nemzetiség és divatozó nyelv egyenjogúsága a nyilvános és polgári élet összes viszonyaiban célszerű intézmények által biztosítottassék”. Ez a törekvés azonban a közigazgatás és az igazságszolgáltatás területén hamar megváltozott: a német nyelv elterjesztése lett a cél.

A kiegyezés után az Országgyűlés elfogadta a nemzetiségi egyenjogúságról szóló 1868. évi XLIV. tc.-et. A törvény kizárólag a különféle nyelvek hivatalos használatáról rendelkezett, a nyelvek magánhasználatát tetszés szerintinek, szabadnak tekintette.¹⁶ A törvény államnyelvvé nyilvánította a magyar nyelvet, ugyanakkor előírásai szerint a többi nemzetiség nyelvén is közzé kellett tenni a törvényeket, a törvényhatóságokban az ügykezelés és a jegyzőkönyvvezetés nyelve bármely más nemzetiségi nyelv is lehetett a testületi vagy bizottmányi tagok egyötödének kívánságára, az első fokú bíróságok a községek ügykezelési nyelvén ítéleztek, a törvényhatósági tisztviselőknek a községekkel, valamint a magánszervezetekkel és magánszemélyekkel való érintkezésükben lehetőleg ezek nyelvét kellett használniuk, a kötelező iskoláztatást lehetőleg mindenkinek az anyanyelvén kellett biztosítani alsó- és középfokon egyaránt stb. Ha jobban meggondoljuk, ez a szabályozás¹⁷ azt jelentette, hogy Magyarországnak valójában nem egy, hanem több, sőt számos államnyelve/hivatalos nyelve volt, s hogy az első államnyelvnek/hivatalos nyelvnek számító magyaron kívül államnyelv vagy hivatalos nyelv volt még a törvény előírásainak megfelelő módon az országban élő minden más nemzetiség nyelve is.

Ezzel ismét megváltozott a magyar nyelv jog jellege: ismét eltűnt, vagy csaknem eltűnt belőle a nyelvi megkülönböztetés, csak most nem azért, mert egy holt nyelvet használtak hivatalos nyelvként, hanem mert voltaképpen hivatalos nyelvvé vált az országban beszélt minden élő nyelv. Ez a szabályozás pedig egészen kivételesnek számított a maga idejében, s annak számít még ma is.¹⁸ Persze jó lett volna, ha a törvény ki is mondja, hogy az országban a magyaron kívül a többi nemzetiség nyelve is hivatalos nyelv a törvény előírásainak megfelelően: a fogadtatás biztosan kedvezőbb lett volna a nem magyar nemzetiségű politikai körökben.

Az 1868. évi XLIV. törvényről általában azt tartják, hogy előremutató volt, viszont rendelkezéseit nagyjából nem hajtották végre. A vélemény első része bizonyított, a második viszont, ahogy én látom, nem: erre vonatkozóan ugyanis nem állnak rendelkezésre részletes kutatási adatok, a meglévők pedig nem adnak alapot a következtetés levonásához.¹⁹ Sokszor hozzák fel példaként, hogy bezártak szlovák középiskolákat, ami igaz, viszont a többi nemzetiségnek is voltak középiskolái, s ezek működhettek: a példa tehát jelez egy végrehajtási problémát, de még a középiskolák esetében sem alapozza meg azt a tételt, hogy a törvényt nagyjából nem hajtották végre. Ezért úgy vélem, egyelőre nyitott, illetve vitás kérdésnek kellene tekinteni, hogy mennyiben hajtották végre a törvényt.

A dualizmus korának nyelvjoga 1868 után is változott, főként az iskolaügyben: a legnagyobb vitát az váltotta ki, hogy az 1879. évi XVIII. tc. kötelező tantárggyá tette a magyar nyelvet a nem magyar tannyelvű iskolákban, mégpedig általános érvényre: „az összes bárminemű nyilvános népiskolákban” (4. §). Ezt, s az ezzel kapcsolatos későbbi rendelkezéseket és intézkedéseket a nem magyar nemzetiségbeli politikusok magyarosításként fogták fel és erősen sérelmezték, az érintett iskolák pedig jórészt szabotálták.

IV. A magyar nyelv jogi helyzetének főbb jellemzői 1918-tól máig

Az Osztrák-Magyar Monarchia 1918 őszén bekövetkezett összeomlásától a tanácskormány bukásáig terjedő időszakban is születtek nyelvjogi rendelkezések, a szabályozás azonban csak ezt követően vált tartósabbá. A trianoni békeszerződés értelmében Magyarország területe, amely 282.195, Horvátországgal együtt 324.731 négyzetkilométer volt, 93.030 négyzetkilométerre zsugorodott, s ennek következtében mintegy 3 millió magyar anyanyelvű személy került más államok fennhatósága alá.²⁰ Mindazonáltal az új területi rendezéshez hozzátartozott egy nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer is, amely kötelezte Magyarországot, de éppígy kötelezte mindazon országokat is, amelyek a történelmi Magyarország elcsatolt területeiből részesedtek. E rendszer nyelvi rendelkezései szinte szó szerint megegyeztek az említett államokkal kötött szerződésekben.²¹ Ennélfogva a nyelv jog alapvetően egységes maradt az egykori történelmi Magyarország területén, viszont a nyelvek jogállása – a magyaré is – megváltozott.

A rendszer általános anyagi joga – mely főként nyelvi rendelkezéseket tartalmazott – abból a föltevésből indult ki, hogy minden kötelezett államban – ezek döntése értelmében – a többségi nyelv marad, illetve lesz a hivatalos nyelv, s ez így is történt. A magyar ily módon hivatalos nyelv maradt a területében összeszűkülte Magyarországon, ugyanakkor kisebbségi nyelvvé vált az összes szomszédos államban. Ez a szomszédos országokban rekedt magyar nyelvű polgárok számára azt jelentette, hogy hivatalos ügyekben már csak a bíróságok előtt és ott is csak bizonyos körben használhatták a magyar nyelvet. Az idevágó szabály ugyanis így hangzott: a hivatalos nyelvtől eltérő nyelvű állampolgárok „megfelelő könnyítésekben” kell részesülniük „nyelvük bíróság előtti, akár szóban, akár írásban való használata tekintetében”.²²

Ami a közoktatást illeti, erre az a szabály vonatkozott, hogy „olyan városokban és kerületekben,” ahol a hivatalos nyelvtől eltérő nyelvű állampolgárok „jelentékeny számban laknak, a kormány megfelelő könnyítéseket fog engedélyezni avégből,

hogy az ily állampolgárok gyermekeiket az elemi iskolákban a saját nyelvükön tanítsák. Ez a rendelkezés – folytatódott a szabályozás – nem akadályozza a kormányt abban, hogy a hivatalos nyelv oktatását az említett iskolákban is kötelezővé tegye.”²³ Figyelmet érdemel, hogy bár az utóbbi szabály nem írta elő, csak lehetővé tette, hogy az érintett kormányok a hivatalos nyelvtől eltérő tannyelvű elemi iskolákban kötelező tantárggyá tegyék a hivatalos nyelv oktatását, valamennyi szomszédos állam kormányzata élt e lehetőséggel, jóllehet néhány évvel korábban, a történelmi Magyarország kebelén belül nemzetiségük politikusai ugyanezt még roppant igazságtalannak és sérelmesnek találták a magyar kormányzat részéről.

A mondottakból kitűnik, hogy a kisebbségvédelmi rendszer nyelvjoga hasonlított a dualizmus korának magyarországi nyelvjogára, de lényegesen hátrányosabb helyzetbe hozta a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeket. Először is, bár a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek használhatták a nyelvüket a bíróságok előtt, de csak egy adott körben és már nem az eljárás, a tárgyalás nyelveként, azaz nem hivatalos nyelvként; másodsor, a kisebbségvédelem egyáltalán nem terjedt ki a közigazgatásra; harmadszor, a közoktatáson belül a védelem az elemi iskolákra korlátozódott, a felsőbb iskolákra a rendszer nem írt elő semmiféle szabályt.

A szabályozás végrehajtása eltérő volt az egyes országokban, s emiatt voltak komoly jogviták is a rendszert garantáló Nemzetek Szövetségében, valamint az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy bár a kisebbségvédelmi rendszer általános anyagi joga nem kötelezte a hatálya alá tartozó államokat kisebbségi tannyelvű középiskolák fenntartására, a történelmi Magyarországtól átörökölt magyar tannyelvű középiskolák egy része fennmaradt a szomszédos államokban, persze csak a többségi területeken.²⁴

A kisebbségvédelmi rendszer működése a 30-as évek végére összeomlott. Ennek azonban ekkor már nem volt nagy jelentősége a magyar nyelv szempontjából, mert Magyarország az elvesztett mintegy 190.000 km²-nyi területéből az első és a második bécsi döntéssel, s a Délvidék egy részének megszállásával visszaszerzett mintegy 67.000 km²-t (mely a Baranyai Háromszög, a Muraköz és a Muravidék, azaz mintegy 2785 km² kivételével magyar, illetve magyar – német többségű volt), s e területeken ismét a magyar lett a hivatalos nyelv. 1939-ben Magyarország megszállta Kárpátjának azt a kb. 12.000 km²-nyi részét is, amelyet nem kapott vissza az első bécsi döntéssel.²⁵ E területen a 6200/1939. ME. sz. rendelet ideiglenes igazgatást vezetett be, ennek élén kormányzói főbiztos állt; a területnek két hivatalos nyelve volt: a magyar és a magyar-orosz. Az 1947. évi párizsi békeszerződés értelmében Magyarország ismét elvesztette a visz-

szaszerzett területeket, jöllehet ezek Kárpátalja ideiglenes közigazgatás alatt álló részét nem számítva – mint láttuk – mintegy 95%-ban magyar, vagy magyar-német többségű terület volt.

A II. világháború után nem keltették életre a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszert, s az ekkor megkötött békeszerződésekbe sem iktattak be kisebbségvédelmi szabályokat.²⁶ Az események új irányt vettek: az új világszervezet, az ENSZ és tagállamai elkötelezték magukat az emberi jogok tisztelete mellett, s így a nyelvjog kérdéseit immár főként az emberi jogok nemzetközi kodifikációján belül vették napirendre, ám az itt fölmerült problémák miatt a kodifikáció első nagy eredményében, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában (1948) a nyelvi megkülönböztetés tilalmán túl egyetlen nyelvi jogot sem ismertek el. 1966-ig kellett várni, hogy megszülessen a kodifikáció két másik nagy dokumentuma, s egyikük, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya elismerjen néhány további nyelvi jogot is. Ezt követően is eltelt azonban még tíz év, mire az Egyezségokmány hatályba lépett. Mindez azt jelentette, hogy Magyarországot és a szomszédos államokat a második világháború után mintegy 30 évig alig kötötték nemzetközi normák a nyelvjog szférájában.²⁷

A II. világháború után Kárpátalja egész területe a Szovjetunió része lett; a Szovjetunió emellett szoros érdekkörébe vonta Csehszlovákiát, Magyarországot és Romániát és néhány év után rájuk erőszakolta politikai és társadalmi rendszerét is. Jugoszlávia ún. el nem kötelezett állammá vált, de szintén a szovjet típusú egypártrendszer követve, Ausztria jelentős része pedig szovjet katonai megszállás alatt maradt 1955-ig.

Ebben a gyökeresen új helyzetben Magyarországon és a szomszédos államokban (a Szovjetunió esetében Kárpátalján) tovább gyengülve ugyan, de alapvetően mégis az a nyelvjogi rendszer maradt fenn, amely a két világháború között úgy, ahogy funkcionált. Ez részint a térség nyelvjogi hagyományainak, azaz a dualizmus-kori magyar, valamint a két háború közötti nemzetközi nyelvjog előírásainak, részint pedig a szovjet nemzetiségi politika elveinek tulajdonítható, mely utóbbiak bizonyos fokig egybecsengtek az átörökölt nyelvjogi keretekkel.

A lényegi hasonlóság mellett voltak új elemei is az egyes országok nyelvjogának. Románia a háború után szovjet nyomásra létrehozta, majd Ceausescu alatt felszámolta az erdélyi magyar autonóm tartományt, Jugoszláviában kiteljesedett a Tito-féle önigazgatási rendszer, s ezen belül a Vajdaságban a magyar is hivatalos használatban álló nyelvvé vált. Magyarországon az 1949-ben elfogadott chartális alkotmány (1949. évi XX. tv.) nem tartalmazott rendelkezést az ország hivatalos nyelvéről, ugyanakkor kimondta, hogy minden nemzetiség számára

biztosítja az anyanyelven való oktatás lehetőségét, a '70-es évektől pedig más nyelvi jogokat is.

A szovjet típusú jogi és politikai rendszernek az 1980-as évek végén történt megroppanása, majd összeomlása után keletkezett nagyhatalmi vákuumban kiéleződtek a térség nemzeti és nemzetiségi ellentétei: felbomlott a Szovjetunió (ennek folytán Kárpátalja Ukrajna része lett), felbomlott továbbá Jugoszlávia és kettévált Csehszlovákia is. A változások közepette az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet intézményesült, létrejött az EBESZ, az ENSZ és az Európa Tanács pedig 1992-ben elfogadott egy-egy régóta vajúdo dokumentumot: az ENSZ a maga kisebbségi nyilatkozatát, az ET pedig a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját. A nyugati nagyhatalmak további kezdeményezésekkel is előálltak: a Balladur-terv még a határmódosításokat sem zárta ki a térségben. Erre ugyan végül nem került sor, de az Európa Tanács 1995-ben elfogadott egy újabb kisebbségvédelmi szerződést: a Keretegyezményt a Nemzeti Kisebbségek Védelméről.

Az új körülmények között Magyarország és a szomszédos országok igyekeztek mielőbb beilleszkedni a nyugati világba: taggá váltak az Európa Tanácsban, majd kérték felvételüket az Európai Unióba. Az EU 1993-ban meghatározta a csatlakozás feltételeit, az ún. koppenhágai kritériumokat, s ezek közé fölvtették a kisebbségek tiszteletét és védelmét is. Ily módon Magyarország és szomszédjai ismét nemzetközi ellenőrzés alá kerültek nyelvjoguk alakításában. Az Európai Unió részéről azonban ez meglehetősen problematikus: az unió ugyanis a nyelvi kisebbségekkel kapcsolatban nem írt elő – és ma sem ír elő – konkrét kötelezettségeket a tagállamok számára. Milyen normák betartását várhatja el ezek után e téren a tagjelöltektől és milyen alapon? Az első kérdést illetően az a gyakorlat alakult ki, hogy mércének főként az Európa Tanács kisebbségvédelmi normáit tekintik, a második kérdés viszont már nyitottabb maradt és tulajdonképpen ez lett az alapja egy jelentős magyar diplomáciai sikernek: annak, hogy Magyarország elérte, hogy az unió alkotmányos szerződésének tervezetbe, majd a Lisszaboni Szerződésbe – mindkét esetben az unió értékeiről szóló cikkbe – bekerüljön a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tisztelete is. A fő érv magyar részről az volt, hogy irracionális lenne, ha az unió, miután hosszú éveken át elvárja és számon kéri a tagjelölt államoktól a kisebbségek tiszteletét és védelmét, azt követően, hogy a tagjelöltek teljes jogú taggá válnak, mentesíti őket e kötelezettségek alól.²⁸

Mindeközben az érintett államok teljesen átszabták jogrendjüket és ennek részeként újraszabályozták nyelvjogukat is. Magyarországon a módosított alkotmány továbbra sem rendelkezett az ország hivatalos nyelvéről, ugyanakkor leszögezte, hogy a

nemzeti és nyelvi kisebbségek államalkotó tényezőik, s kimondta, hogy biztosítja anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást és a saját nyelvű névhasználatot. Az Országgyűlés 1993-ban elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló LXXVII. törvényt, amely elismert mind egyéni, mind pedig kollektív nyelvi jogokat és lehetővé tette kisebbségi önkormányzatok létrehozását is. Az egyik jugoszláv utódállamban, Szlovéniában regionális hivatalos nyelv lett a magyar, s idővel Szerbiában és négy ausztriai településen is hivatalos használatban levő nyelvvé vált. Nem igazán javult viszont a magyar nyelv jogi helyzete Romániában, Szlovákiában pedig gyengült.

Az igazodási pontok az idő haladtával egyre inkább az „európai normák,” az 1998-ban hatályba lépett Keretegyezmény és Nyelvi Charta előírásai (és az EBESZ ajánlásai) lettek, nyugati kommentátorok azonban némi csodálkozással még mostanában is a nyelvi jogok egy sajátos alkotmányos készletét fedezik fel a volt szocialista országok jogában.²⁹ Ennek oka továbbra is az, hogy a szóban forgó államok nyelvjoga még mindig őrzi a térség nyelvjogi hagyományainak egyes pilléreit. Ebből a szempontból jelképesnek tekinthető, hogy miután a magyar Országgyűlés 2011-ben új chartális alkotmányt, illetve alaptörvényt fogadott el, mely újfent kimondja, hogy az ország hivatalos nyelve a magyar, az 1993-as kisebbségi törvényt felváltó 2011. évi CLXXIX. törvény már nem kisebbségekről, hanem *nemzetiségekről* szól, vagyis az Országgyűlés visszatért az 1868. évi XLIV. tc. szóhasználatához és szemléletéhez.

Fontos, hogy a térség számos állama (köztük Lengyelország, Szlovénia, Macedónia) alkotmányi rendelkezésben mondta ki: felelősséget érez a határain kívül élő nemzettársai iránt. Hét állam külön törvényt, ún. kedvezménytörvényt (is) alkotott e tárgyban: Ausztria (1979), Szlovákia (1997), Románia (1998), Orosz Föderáció (1999), Bulgária (2000), Olaszország (2001), Magyarország (2001), s e törvények tartalmaztak nyelvi rendelkezéseket is. A magyar törvényt heves támadások érték, s végül a Velencei Bizottság mondott róla és a többi ilyen törvényről véleményt: eszerint az államok bizonyos feltételekkel elfogadhatnak kedvezménytörvényeket.³⁰ Ma már a térség több állama – köztük Magyarország – állampolgárságot is ad a külhoni, többnyire a szomszédos államokban élő nemzettársaknak.

Magyarok nem csupán Magyarországon és az egykori történelmi Magyarország területén élnek.³¹ Az európai kivándorlási hullámokból ugyanis a magyarok is kivették a részüket: az utóbbi mintegy két évszázadban a történelmi Magyarországról és a területén később osztozó államokból magyarok milliói vándoroltak ki és telepedtek le szerte a világon, s a nagyvilágnak azokban a térségeiben, ahol

ez a diaszpóra-magyarság él, a magyar nyelv jogi helyzete ismét egészen más, mint a mai Magyarországon és szomszédos országokban.

Míg a magyar nyelv Magyarországon hivatalos nyelv, a szomszédos államok többségében pedig kisebbségi nyelv (néhányukban regionális hivatalos nyelv), addig a diaszpórában élő magyarok által lakott térségekben a bevándorlók nyelvei közé számít, s mint ilyen nem élvez külön jogállást: nem hivatalos nyelv és nem is védett kisebbségi nyelv. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy Magyarországon és a nagyvilágban a magyarok általában elégedettek a magyar nyelv jogállásával, jóllehet óriási a különbség e két jogállás között, némely szomszédos országban viszont elégedetlenek az ottani jogállással, mely lényegesen gyengébb ugyan a magyar nyelv magyarországi jogállásánál, de jóval erősebb annál a jogállásnál, amelyet a magyar nyelv a diaszpóra magyarság által lakott térségekben élvez.

A kirajzolódó kép elgondolkodtató: *területhez* kötött, vagy legalábbis bizonyos fokban térhez kötött lenne a nyelvek jogállása? Attól függően tehát, hogy hol él valaki, más és más jogállás illeti meg a nyelvet? Milyen természetű hát a nyelvjog és milyen természetű a nyelvi igazságosság, s megoldható-e az ezzel kapcsolatos – részint elméleti jellegű – problémák?

V. Az emberi jogok és a nyelvjog

Attól fogva, hogy az első világháborúban győztes nagyhatalmak létrehozták a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszert, a nemzetközi nyelvjogban uralkodóvá vált és máig uralkodónak számít a *kisebbségi* szemlélet. Lényeges azonban, hogy ez a szemlélet idővel sokat változott: jól mutatja ezt, hogy a kisebbségvédelmi rendszer még elsősorban polgári és politikai jogokat, köztük nyelvi jogokat ismert el *minden* lakos/állampolgár számára. Az egyik ilyen jog ez volt.

„Egyetlen [...] állampolgár sem korlátozható egyetlen nyelv szabad használatában sem a magánéletben, a kereskedelemben, a vallási életben, a sajtó útján történő vagy bármilyen természetű közzététel terén vagy a nyilvános gyűléseken.”³²

Világos, hogy ez a rendelkezés a nyelvhasználat szabadságát, illetve a nyelvszabadságot ismerte el a tág értelemben felfogott magánéletben;³³ ennek ellenére úgy szokták értelmezni, hogy a nyelvi *kisebbségekhez* tartozó személyek jogát ismerte el a *saját* nyelvük használatára az adott körben.³⁴ Ez az értelmezés kétszeresen is hibás: egyfelől a jog alanyai nem a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek voltak, hanem *minden* állampolgár, másfelől

pedig a rendelkezés nemcsak a saját, hanem *bármely* nyelv szabad használatának jogát ismerte el.

Mint már említettem, a II. világháború után az ENSZ és tagállamai elkötelezték magukat az emberi jogok tiszteletben tartása mellett, azaz olyan jogok tiszteletben tartása mellett, amelyek *minden* embert megilletnek pusztán ember mivoltuknál fogva, de amely jogokat azért az emberi jogalkotóknak is el kell ismerniük. E természetjogias jellegetű jogok³⁵ melletti elköteleződés természetjogiassá tette a jogalkotást és szinte mindenképp fölé emelte az emberi jogokat: e jogokhoz kell igazítani a nemzetközi és a belső állami jog, s az államberendezkedés nagy részét. Az első lépés persze nem lehetett más, csak az emberi jogok nemzetközi kodifikációja, melynek jelentőségét a mondottak után nehéz lenne túlbecsülni.

Nézetem szerint a kodifikáció a nyelvi jogok szempontjából még távolról sem kielégítő. Nehéz megérteni például, hogy ha már a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer joga is elismerte a nyelv-szabadságot, akkor 1948-ban miért maradt ki ez a szabadság az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából. Még nehezebb megérteni, hogy 1966-ban, amikor az ENSZ-ben elfogadták a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, ennek 27. cikkében miért *kisebbségi* és nem *egyetemes*, mindenkit megillető jogokat ismertek el.

„Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kultúrájukat élvezzék, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

Ez a szöveg három jogot ismer el: az etnikai kisebbségekhez tartozó személyek számára a saját kultúra élvezetéhez, a vallási kisebbségekhez tartozó személyek számára a saját vallás megvallásához és gyakorlásához, s a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek számára a saját nyelv használatához való jogot.³⁶ Ha a cikk szövegéből kiemeljük a nyelvi jogot, ezt kapjuk.

„Azokban az államokban, ahol [...] nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben [...] saját nyelvüket használják.”

E nyelvi jog elismerése – és egyáltalán, a 27. cikk elfogadása – nagy előrelépés volt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához képest, mely, mint már

említettem, a nyelvi nem-megkülönböztetéshez való jogon túl nem ismert el egyetlen más nyelvi jogot sem. Mindazonáltal a 27. cikkben elismert nyelvi jog meghatározása nézetem szerint elhibázott mind a jog alanyaival, mind a jog tartalmával kapcsolatban. A jog alanyait illetően a probléma a következő: miért csak a nyelvi *kisebbségekhez* tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy a saját nyelvüket használják; a nyelvi *többséghez* tartozó személyektől miért *lehet* megtagadni ezt a jogot? Mindez teljesen irracionális és nyilvánvaló, hogy az ENSZ Közgyűlése sem kívánt egy ilyen helyzetet teremteni. A jogalany-meghatározást ezért okvetlenül ki kellene javítani, s ez nem is lenne nehéz: ki kellene mondani, hogy *senkitől* sem lehet megtagadni a jogot, hogy a saját nyelvét használja, vagy hogy *mindenkinek* joga van a saját nyelve használatához.

Az Egyezségokmány 27. cikke véleményem szerint hibásan definiálja az elismert nyelvi jog *tartalmát* is. Az világos, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a saját nyelvük használatához való jogot. De miért ne tanulhatnának és használhatnának más nyelvet is, ha úgy akarják? Ezt a jogot miért lehet tőlük megtagadni? Ez ellentmond az észszerűségnek, s nyilvánvaló, hogy az ENSZ Közgyűlése sem kívánt lehetővé tenni egy ilyen korlátozást.

Ha a mondottakból kiindulva kijavítjuk a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmának definícióját, akkor azt kapjuk, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni sem azt a jogot, hogy a saját nyelvüket használják, sem pedig azt a jogot, hogy más nyelveket használjanak. Ez esetben viszont nyilván nem lehet megtagadni tőlük azt a jogot sem, hogy alkalmasint ők válasszák meg, hogy mely nyelvet fogják használni. Ez azonban azt jelenti, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a jogot az általuk használt nyelv megválasztásához, végső soron tehát a nyelv-szabadsághoz. Eszerint az Egyezségokmány megalkotóinak a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmát úgy kellett volna meghatározniuk, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a jogot a *nyelv-szabadsághoz*, illetve hogy joguk van e szabadsághoz.

Az emberi jogok univerzális nemzetközi jogának a nyelvi jogokkal kapcsolatos *kisebbségi* szemlélete és tartalmi fogyatékosága hatott a regionális nemzetközi jogra is. Az Európa Tanács az Emberi Jogok Európai Egyezményében a nyelvi nem-megkülönböztetéshez való jogon túl nem ismer el más nyelvi jogot, viszont elfogadott két kisebbségi szemléletű egyezményt: a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Keretegyezményét, valamint a jogvédelmet nyelvvédelemre cserélő Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját.

A jogalkotás gyengeségeit a *joggyakorlat* sokszor továbbbővíti, de olykor ellensúlyozza vagy ki is

javítja. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával kapcsolatos joggyakorlatot elsősorban az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága alakítja, s a Bizottság a Ballantyne, Davidson, McIntyre ügyben adott jogértelmezésével továbbörökítette azt a hibát, amelyet az Egyezségokmány megalkotói az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog *jogalanya*inak hibás definiálásával követtek el. Másfelől viszont a Bizottság ugyanebben az ügyben kerülő úton korrigálta is ezt a jogalkotói hibát, sőt korrigálta a 27. cikkben elismert nyelvi jog *tartalmának* meghatározása során elkövetett jogalkotói hibát is, amikor kimondta, hogy az Egyezségokmány 19. cikkében elismert kifejezési szabadság magában foglalja az összes ember, így a nyelvi többséghez tartozó valamennyi személy szabadságát is „önmaga kifejezésére a maga által választott nyelven”.³⁷ Ezzel az Emberi Jogi Bizottság elismerte minden ember jogát a nyelvszabadsághoz, s ily módon némiképp pótolta a nyelvszabadság jogalkotói elismerésének hiányát. Megjegyzem, a nyelvszabadságot ma már egyes kommentátorok is elismert szabadságnak tekintik.³⁸

VI. A hivatalos nyelv problémája és a probléma megoldása

A hivatalos nyelvvel kapcsolatban az emberi jogok nemzetközi joga és az ehhez kapcsolódó két európai kisebbségi egyezmény alig mond valamit.³⁹ Nem meglepő ezért, hogy vannak, akik szerint a hivatalos nyelvvel összefüggő jogok nem is emberi jogok. A kanadai Legfelső Bíróság például kimondta, hogy a nyelvi jogok természete más, mint az emberi jogoké, amennyiben a nyelvi jogok, és különösen a hivatalos nyelvvel összefüggő nyelvi jogok politikai kompromisszumokon nyugszanak, s így kompromisszum-jogoknak tekintendők.⁴⁰

Ez a teória azonban gyenge lábakon áll. Először is, egy kommentátor rámutatott, hogy a hivatalos nyelvvel összefüggő jogok elfogadása valóban politikai kompromisszumok eredménye volt Kanadában, viszont az emberi jogok nemzetközi egyezményeinek elfogadása sem volt mentes a politikai kompromisszumoktól, s így a kanadai Legfelső Bíróság érve értelmében a bennük elismert emberi jogokat is kompromisszum-jogoknak kellene tekinteni.⁴¹

Másodszor: a hivatalos nyelvvel kapcsolatos problémák túlnyomó többsége abból fakad, hogy az államok csak egy, legfeljebb két-három élő nyelvet választanak hivatalos nyelvvé,⁴² s így azoknak a személyeknek, akiknek a nyelve megegyezik a hivatalos nyelvvel vagy az ilyen nyelvek egyikével lehetővé teszik, másoktól viszont megtagadják, hogy saját nyelvüket hivatalos nyelvként is használják. Ez azonban megkülönböztetés, nyelvi meg-

különböztetés, ez pedig sérti az emberi jogok nemzetközi jogát, az ugyanis tiltja a nyelvi megkülönböztetést. Más szóval a hivatalos nyelvvel összefüggő jogok mégiscsak relevánsak emberi jogi szempontból: nem lehet bármilyen politikai kompromisszumokat kötni róluk.⁴³

Harmadszor: a hivatalos nyelvvel kapcsolatos jogok nem csupán relevánsak emberi jogi szempontból, hanem maguk is emberi jogok: hozzátartoznak egy emberi joghoz, a nyelvszabadsághoz. Ezt bizonyítandó induljunk ki abból, hogy a hivatalos nyelv intézménye fogalmilag magában rejt egy kötelezést: azt, hogy hivatalos ügyekben elvileg mindenkinek ezt a nyelvet *kell* használnia. Ennek értelmében – minthogy a kötelezés ellentéte a szabadságnak – a nyelvszabadság a hivatalos nyelvhasználatra már nem terjed ki: a nyelvszabadság ott ér véget, ahol a hivatalos nyelvhasználat szférája kezdődik. A helyzet azonban ennél bonyolultabb. Mindenekelőtt azért, mert az államok – mint már láttuk – szinte mindig az élő nyelvek közül választják ki egy vagy több hivatalos nyelvüket, s így mindig vannak olyan személyek, akiknek a saját nyelve azonos a hivatalos nyelvvel vagy ezek egyikével, s olyanok is, akiknek a saját nyelve nem azonos a hivatalos nyelvvel, illetve ezek egyikével sem. Ez azonban azt jelenti, hogy egy állam pusztán azzal, hogy van egy vagy több hivatalos nyelve, egyeseket arra kötelez, hogy hivatalos nyelvként a saját nyelvüket használják, másokat pedig arra, hogy hivatalos nyelvként ne a saját nyelvüket használják. Ezen a ponton pedig figyelembe kell vennünk azt, hogy aminek a megtételére a jog kötelez valakit, annak megtételére fel is jogosítja.⁴⁴ Ha tehát egy állam joga arra kötelezi a joghatósága alá tartozó személyek egy részét, hogy hivatalos nyelvként a saját nyelvüket használják, ezzel egyszersmind fel is jogosítja őket a saját nyelvük hivatalos nyelvként való használatára. És itt érnek össze a hivatalos nyelvvel összefüggő jogok a nyelvszabadsággal. A nyelvszabadság ugyanis – mint láttuk – a lényegét illetően a saját nyelv megválasztásának és használatának a szabadsága. Ily módon egy adott államban ez a szabadság – illetve ennek egyik legfontosabb jogosultsága, a saját nyelv használatának joga – azok számára, akiknek a saját nyelve azonos a hivatalos nyelvvel vagy ezek egyikével, úgyszólván automatikusan kiterjed a hivatalos nyelvhasználat szférájára is. Más szóval a hivatalos nyelvvel összefüggő legerősebb jog, a saját nyelv hivatalos nyelvként való használatának joga szerves részét képezi egy emberi jognak, a nyelvszabadságnak, s így maga is emberi jog. És ezt kellett bizonyítani.

A probléma „csak” az, hogy azoknak az embereknek viszont, akiknek a saját nyelve egy adott államban nem azonos a hivatalos nyelvvel, illetve a hivatalos nyelvek egyikével sem, az adott államban nincs joguk ahhoz, hogy a saját nyelvüket hivatalos

nyelvként használják. Ez pedig nyelvi megkülönböztetés, s mivel a nyelvi megkülönböztetés az emberi jogok nemzetközi joga értelmében tilos,⁴⁵ valamilyen módon ki kellene küszöbölni ezt a megkülönböztetést. De hogyan lehetséges ez, s lehetséges-e egyáltalán?

A hivatalos nyelvvel kapcsolatos kutatások szerint elméleti szempontból csupán két kifogástalan megoldás kínálkozik: az egyik az, hogy a világ minden államában hivatalos nyelvvé teszik az összes ember nyelvét, vagyis az összes élő nyelvet, a másik pedig az, hogy a világ minden államában egy vagy több olyan nyelvet nyilvánítanak hivatalos nyelvvé, amely nem azonos egyetlen ember saját nyelvével sem.⁴⁶ Egyik megoldás sem látszik azonban sem ésszerűnek, sem kivihetőnek a jelenlegi körülmények között. Az első azért nem, mert az élő nyelvek száma jelenleg mintegy 7000 és még elképzelni is nehéz, hogy minden államnak 7000 hivatalos nyelve legyen. Irracionálisnak tűnik azonban a másik megoldás is, hiszen ennek értelmében senkinek sem lenne joga például a saját nyelvű közoktatáshoz.

De lehetséges-e akkor egyáltalán elméleti kompromisszumok nélküli megoldása e problémának: olyan megoldása, amely nagyobb nehézségek nélkül átültethető a gyakorlatba is? Nézetem szerint igen, ám mielőtt e megoldást vázolnám, célszerűnek látszik megerősíteni, más oldalról is alátámasztani azt a tételt, hogy a hivatalos nyelvvel összefüggő jogok emberi jogok. Lássuk tehát e tételnek egy újabb bizonyítását.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 10. cikke elismeri mindenki jogát a független és pártatlan bírósághoz, 26. cikke pedig elismeri mindenki jogát az oktatáshoz. Ám „bírósági tárgyalást” rendes körülmények között lehetetlen tartani valamely nyelv használata nélkül és rendes körülmények között nem lehetséges „elemi oktatás”, „technikai és szakoktatás” és „felsőoktatás” sem legalább egy nyelv használata nélkül. De mely nyelven vagy nyelveken gyakorolhatók e jogok? Erről mindkét cikk hallgat, jöllehet a kérdés *emberi jogi* kérdés, s így szükségképpen *emberi jogi* a rá adandó válasz is. De mi lehet ez a válasz?

Nézetem szerint az, hogy mindenkinek a *saját* nyelvén van elsősorban joga a független és pártatlan bíróság előtti tárgyaláshoz és az oktatáshoz is. Így kell ennek lennie, hiszen nagyon sok ember nem is beszél más nyelvet a sajátján kívül: ha tehát joguk van nekik a független bíróság előtti tárgyaláshoz és az oktatáshoz, akkor joguk kell legyen ahhoz is, hogy a saját nyelvükön élvezzék e jogokat. De joguk kell legyen e jogok saját nyelven való élvezetéhez azoknak is, akik a saját nyelvükön kívül beszélnek egy vagy több más nyelvet is. Ha ugyanis nem így lenne, akkor abban a pillanatban, amikor valaki megtanul egy nyelvet a sajátján kí-

vül, elveszítené a jogát ahhoz, hogy a saját nyelvén élvezze a független és pártatlan bíróság előtti tárgyaláshoz, valamint az oktatáshoz való jogát, ami viszont képtelenség. Ezért világos, hogy mindenkinek a saját nyelvén van elsősorban joga a Nyilatkozat 10. és 26. cikkében foglalt jogokhoz. Ez pedig azt jelenti, hogy mindenkinek *emberi* joga van a saját nyelve hivatalos, illetve bírósági nyelvként való használatához és a saját nyelvű oktatáshoz.

Ha viszont ez igaz, akkor a hivatalos nyelvhez fűződő jogokkal együtt járó nyelvi megkülönböztetés kiküszöbölésének már nem lehet jó megoldása egy olyan nyelv hivatalossá tétele, amely különbözik az összes ember saját nyelvétől. Az egyetlen megoldás tehát – úgy tűnik – az lehet, hogy minden államban hivatalos nyelvvé teszik az összes élő nyelvet. Ez azonban, tekintve, hogy e nyelvek száma jelenleg mintegy 7000, irracionális lenne és egyelőre kivehetetlennek is látszik.

Ezzel elérkeztünk a legnehezebb ponthoz: sokáig magam is úgy véltem, innen már nincs tovább elméleti engedmények nélkül. Néhány éve viszont rájöttem, hogy a problémának mégiscsak van megoldása, elméleti engedmények nélküli, tiszta megoldása. A kulcs ehhez annak felismerése, hogy abban a következtetésben, hogy „ha mindenkinek emberi joga van a saját nyelve hivatalos nyelvként való használatához, akkor minden államban hivatalos nyelvvé kell tenni valamennyi ember nyelvét,” van egy rejtett, ki nem mondott előfeltevés: az, hogy mindenkinek *mindenhol* joga van ehhez a joghoz, illetve hogy mindenkinek mindenhol joga van az emberi jogokhoz.

Csakhogy vannak olyan emberi jogok is, amelyek mindenkit megilletnek, de nem mindenhol. A legjobb példát erre a politikai jogok szolgáltatják. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikke, s közelebbről e cikk (1) bekezdése például így hangzik.

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy részt vegyen *hazája* (kiem. – A. Gy.) közügyeinek igazgatásában közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján.”

Eszerint a szóban forgó politikai jogok mindenkit megilletnek, de nem mindenhol, s ez így ésszerű. És úgy vélem, ilyen jognak kell lennie a saját nyelv hivatalos nyelvként való használatának jogának is: ha ugyanis olyan lenne, amely mindenkit megillet mindenhol, akkor – mint láttuk – a világ minden államában hivatalos nyelvvé kellene tenni mind a 7000 élő nyelvet, ami abszurdum. Így e jog csak olyan jog lehet, amely mindenkit megillet, de nem mindenhol, s ez már ésszerű és nagyobb gondok nélkül átültethető a gyakorlatba is.

De vajon *hol*, a világ mely országában van joga mindenkinek ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos

nyelvként is használja? Erről itt csak egy rövid levezetést mutathatok be.

Tegyük fel a kérdést először úgy, hogy joga van-e bárkinek is ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként használja azokban az államokban, ahol ezt a nyelvet nem vagy csak alkalmilag beszélnek? Nyilván nincs, hiszen azok, akiknek ez a nyelv a saját nyelvük, gyakorlatilag nem is élveznék ezt a jogukat. Következésképpen mindenkit csak azokban az országokban illet meg ez a jog, ahol a nyelvet beszélnek is.

A következő kérdést célszerű úgy föltenni, hogy joga van-e bárkinek ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként használja azokban az államokban, ahol ezt a nyelvet csak nemrég óta beszélnek? A válasz ismét nemleges. Azokban az országokban ugyanis, ahol ezt a nyelvet csak nemrég óta beszélnek, a nyelvet többnyire bevándorlók vagy bevándorlók leszármazottjai beszélnek,⁴⁷ s ha e személyeknek joguk lenne ahhoz, hogy a saját nyelvüket hivatalos nyelvként használják a befogadó államokban, akkor – minthogy bevándorlók elvben bárhol érkezhettek bármely országba –, valószínű, hogy előbb-utóbb minden államban hivatalos nyelvvé kellene tenni az összes élő nyelvet, márpedig ez, mint láttuk, irracionális. Az ilyen személyeknek ezért nem lehet joguk ahhoz, hogy a saját nyelvüket hivatalos nyelvként használják új hazájukban;⁴⁸ megjegyzem, ezt a jogot nem is igénylik és nem is kapják meg. Mindez persze nem jelenti azt, hogy őket nem is illeti meg ez a jog: őket is megilleti, csak nem a befogadó országokban.

De akkor végső soron *hol* van joga mindenkinek ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként használja? Azokban az országokban, ahol a nyelvet régóta beszélnek.

Kérdés azonban, hogy vajon megilletnek-e mindenkit *minden* ilyen államban ezek a jogok? Tegyük fel, hogy nem; ez esetben viszont, mivel mindenkit megilletnek e jogok *valahol* a világon, lennie kell legalább egy olyan országnak mindenki számára, amelyben a saját nyelvét régóta fogva, hagyományosan beszélnek, és amelyben őt is megilletik a szóban forgó jogok. De melyik ez az állam? Nos, ez különféle tényezők függvénye, de végső soron minden személy esetében meghatározható. Lássuk a főbb eseteket.

Kezdjük azokkal, akik egy olyan országban élnek, ahol a nyelvüket régóta fogva beszélnek és ők épp a nyelvet régóta fogva, hagyományosan beszélő közösségből származnak. Az ilyen személyeknek bizonyosan ebben az országban van joguk ahhoz, hogy a saját nyelvüket hivatalos nyelvként is használják. Ha ugyanis nem illeti meg őket ebben az országban a jog a saját nyelvük használatához, akkor ebben az országban senkit sem illethet meg ez a jog, hiszen kizárólag e személyek és közösségük *miatt* minősül az ország olyan országnak, ahol

az adott nyelvet régóta fogva, hagyományosan beszélnek.

Vegyük most azokat a személyeket, akik nem egy olyan országban élnek vagy tartózkodnak, ahol a nyelvüket régóta fogva, hagyományosan beszélnek. A legtöbb ilyen személy bevándorló vagy bevándorlók leszármazottja, de ide sorolhatók a turisták stb. is. Nekik – mint láttuk – nem ebben az országban van joguk a saját nyelvük hivatalos nyelvként való használatához. De akkor vajon hol? Nyilván abban az országban, ahová az a terület tartozik, ahonnan származnak, és ahol nyelvüket származási közösségük régóta beszéli.

Vegyük végül azokat a személyeket, akik egy olyan országban élnek, ahol a saját nyelvüket régóta, hagyományosan beszélnek, de ők maguk nem abból a közösségből származnak, amely ezt a nyelvet itt hagyományosan beszéli. Ilyen személyek mindenekelőtt azok a bevándorlók, vagy leszármazottaik, akiknek a saját nyelve megváltozott, akik tehát nyelvcsere után estek át és ennek folytán lett a nyelvük azonos új hazájuk hivatalos nyelvével vagy hivatalos nyelveinek egyikével. Vajon mely országban van joguk e személyeknek ahhoz, hogy a saját nyelvüket hivatalos nyelvként is használják? Nyilván itt, az új hazájukban.

Felmerülnek persze további kérdések is, például abból fakadóan, hogy számos élő nyelvnek nincs írásbelisége, az ilyen nyelvek ugyanis aligha lehetnek modern értelemben vett hivatalos nyelvek stb. E kérdések tárgyalásától azonban itt el kell tekintenem.

VII. Az eredmények összegzése kiegészítésekkel

Mindezek után a magyar nyelv mai jogi helyzetének legfontosabb jellemzőit három pontban lehet megfogalmazni.

1. A magyar nyelvet a mai Magyarország területén régóta, hagyományosan beszélnek; ennél fogva azoknak a magyar nyelvű személyeknek, akik az országban élnek és a magyar nyelvet hagyományosan beszélő közösséghez tartoznak vagy másutt élnek, de e közösségből származnak, emberi joguk van ahhoz, hogy a magyar nyelvet Magyarországon hivatalos nyelvként használják. A magyar nyelv hivatalos nyelvi jogállása ennek megfelelően Magyarországon igazságos, illetve igazolt: emberi jogi alapokon nyugszik.

2. A magyar nyelv régóta, hagyományosan beszélt nyelv Magyarország szomszédos államaiban, illetve ezeknek az államoknak olyan területein, amelyek az egykori történelmi Magyarországhoz tartoztak. Következésképpen azoknak a magyar nyelvű személyeknek, akik ezekben az országokban élnek és a magyar nyelvet hagyományosan

beszélő közösséghez tartoznak vagy másutt élnek, de e közösségből származnak, emberi joguk van ahhoz, hogy ezekben az államokban, illetve ezek szóban forgó területein a magyar nyelvet hivatalos nyelvként használják. Ezért azoknak az érintett államoknak, amelyekben a magyar nyelv jelenleg nem hivatalos nyelv, hivatalos nyelvvé kellene tenniük a magyar nyelvet is; ennek mikéntjét szintén emberi jogi alapokon lehetne és kellene meghatározni.⁴⁹

3. A magyar nyelv régóta beszélt nyelv a világnak bizonyos, az egykor volt történelmi Magyarország területén kívüli tájain is, jóllehet e térségekben nincs olyan magyar nyelvű közösség, amely a nyelvet régóta beszéli: a folyamatosság az újabb és újabb magyar bevándorlási hullámoknak köszönhető. A bevándorló magyarok leszármazottai ugyanis – hasonlóan a más nyelvű bevándorlók leszármazottaihoz – néhány generáció alatt nyelvcsere estek, illetve esnek át, ezért a magyar nyelvű személyek e térségekben mindig bevándorlók vagy legfeljebb harmadgenerációs bevándorlók. Ennek megfelelően az egykor volt történelmi Magyarország területén kívül az emberi jogok nem alapozzák meg a magyar nyelv hivatalos nyelvi jogállását és e térségben a magyar nyelvnek nincs is ilyen jogállása.

Magyarország 2004 óta tagja az Európai Uniónak, melynek jelenleg 28 tagállama és 24 hiteles/szerződési nyelve, intézményeinek pedig 24 hivatalos és 24 munkanyelve van: gyakorlatilag minden tagállamnak legalább egy hivatalos nyelve hiteles-, hivatalos- és munkanyelv az unióban is; a magyar is hiteles-, hivatalos- és munkanyelv.⁵⁰

Az unió megalapításáról és működéséről szóló szerződések hitelesek mind a 28 szerződési nyelven, az unió intézményei által alkotott jog nagy részét valamennyi hivatalos nyelven közzé kell tenni, az unió bíróságának valamennyi hivatalos nyelv eljárási nyelve, az unió polgárai jogosultak bármely szerződési nyelven az unió bármely intézményéhez és tanácsadó szerveihez fordulni és ugyanazon a nyelven választ kapni stb.⁵¹

Ukrajna és Szerbia kivételével Magyarország szomszédos államai szintén tagállamai az Európai Uniónak és fő hivatalos nyelvük éppúgy hiteles-, hivatalos- és munkanyelv az unióban, mint a magyar. Ennélfogva mind a szóban forgó szomszédos államokban élő magyar nyelvű polgárok, mind a Magyarországon élő német, szlovén, horvát, román és szlovák nyelvű polgárok saját nyelvükön (is) tanulmányozhatják az unió jogát, a saját nyelvükön (is) jogosultak az unió intézményeihez fordulni és e nyelven választ kapni stb.⁵²

Az unióban az oktatás tagállami hatáskörbe tartozik, más szóval az unióknak *nincs közoktatása*. Mindazonáltal az unióknak van oktatási és kulturális politikája, s ennek fontos elemét képezi az unió és a tagállamok nyelvi sokféleségének tiszteletben tartása.

Az unió jogának legnagyobb része a magánszférát, főként a gazdasági életet szabályozza és a szabályozás e szférában is kiterjed a nyelvek használatára, például az áruk többnyelvű címkézésére és a munkavállalás nyelvi feltételeire.⁵³

Az unió vázolt nyelvjoga ugyanúgy nem elméleti viták nyomán jött létre, mint ahogy nem ilyen viták eredményeként alakult ki a svájci nyelvjog sem. Ezzel együtt – és annak ellenére, hogy az Unió Alapjogi Chartája nem ismer el nyelvi emberi jogokat, csak a nyelvi sokféleség tiszteletben tartását vállalja –, az unió nyelvjoga, mely egyébiránt nagyon hasonlít a svájci nyelvjoghoz, nézetem szerint nagyrészt összhangban áll az emberi jogokkal.⁵⁴

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája – mint láttuk – nem jogokat ismer el, hanem nyelveket véd. A Charta alap gondolata az, hogy Európa történelmi nyelvei hozzátartoznak Európa kulturális örökségéhez, kulturális értékeihez, s ezért védelmet érdemelnek, ha veszély fenyegeti őket, s mivel a Charta kezdeményezői és megalkotói szerint e nyelvek közül nem a hivatalos nyelvek – melyek szintén történelmi nyelvek –, hanem a regionális vagy kisebbségi nyelvek veszélyeztetettek, a Charta e nyelveket védi.

Vannak azonban államok, amelyek *hivatalos* nyelvük védelmét is indokoltnak érzik, s nem csupán Írországra gondolok, amelynek első hivatalos nyelve, az ír, anyanyelvként a kihalás szélén áll. Franciaország is veszélyeztetettnek érzi hivatalos nyelvét, a franciát, egy olyan nyelvet, amely a legelterjedtebb nyelvek közé tartozik a világon: a veszélyt a többi közt abban látják, hogy a nyelvhasználat bizonyos szinterein a franciát háttérbe szorítják más nyelvek, s ezért 1994 óta külön törvény, a Toubon-törvény védi a francia nyelvet.⁵⁵ A francia példa nyomán hasonló tartalmú törvényeket fogadtak el más államokban, köztük Szlovákiában.⁵⁶ A magyar Országgyűlés is alkotott egy nyelvvédelmi jellegű törvényt (2001. évi XCVI. tv.), amely azonban a gazdasági reklámokon és üzletfeliratokon túl csak egyes közérdekű közlemények nyelvére terjed ki, szemben a francia és a szlovák törvénnyel, s e két törvénynél még e körben is gyengébb védelmet nyújt.

Úgy vélem, a Charta kezdeményezői és megalkotói jól látták, hogy nyelvvédelemre szükség van, hogy a nyelvvédelemnek a történelmi nyelvekre kell kiterjednie, s hogy ezek közül elsősorban a regionális vagy kisebbségi nyelvek szorulnak védelemre, mert a hivatalos nyelveknek önmagában is erős védelmet nyújt a hivatalos nyelvi jogállás és a sok beszélő. Ugyanakkor igazolhatónak tartom a hivatalos nyelvek védelmét is. E tétel bizonyítására itt már nincs tér, de talán elegendő, ha csupán arra utalok, hogy e nélkül aligha tartható fenn az a kulturális sokféleség, amelyről az UNESCO 2001-ben elfogadott nyilatkozata, majd az erről 2005-ben

kötött nemzetközi egyezmény oly szép szavakkal szól.⁵⁷

Ami a jövőt, a kilátásokat illeti, úgy vélem, a történelmi Magyarország határain kívül nincs szükség és emberi jogi alapon nincs is lehetőség a magyar nyelv jogállásának érdemi megváltoztatására, s nincs erre szükség és lehetőség Magyarországon sem, mindazonáltal Magyarországon a magyar nyelv jogi védelmét emberi jogi alapon azért lehetne és kellene is valamelyest erősíteni.⁵⁸ Komolyabb problémák a szomszédos országokban vannak, főként azokban az országokban, ahol a magyar nem hivatalos nyelv: a magyar nyelvet ugyanis – mint a fentiekben kimutattam – az emberi jogok nemzetközi joga alapján megilletné a hivatalos nyelv jogállása minden szomszédos államban. De van-e esély ennek elnyerésére?

Megítélésem szerint van, hiszen erős emberi jogi érvek szólnak a magyar nyelv e jogállása mellett, s az ilyen érvek súlyát nem szabad alábecsülni. Emellett számításba kell venni a szomszédos államokban élő magyarok autonómia-törekvéseit, hiszen ezeknek mindig része a magyar nyelv jogállásának erősítése, s közelebbről regionális hivatalos nyelvként való elismertetése. Ahhoz persze, hogy a lehetőség valósággá is váljon, mindenkinek meg kell tennie a magáét a maga helyén és még időben.

VIII. Kultúraszabadság, vallásszabadság, területhez kötöttség

A jog rejtett, hallgatólagos, íratlan tartalmainak feltárása természetesen folytatható: folytatható a magyar és a szomszédos államok jelenleg hatályos jogának, az Európai Unió jogának, az emberi jogok jogának és az ehhez kötődő nemzetközi kisebbségi jognak az értelmezésével egyaránt. E tanulmányban kézenfekvőnek látszik, hogy a jogértelmezésnek ezt a sajátos módját az *emberi jogok nemzetközi jogával* kapcsolatban vigyem tovább, s hogy közelebbről nézve visszatérjek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkéhez. E nagy jelentőségű cikk ugyanis – mint már láttuk – három jogot ismer el, s ezek közül eddig csak egyet vizsgáltam. Elevenítsük fel ezért ismét a cikk szövegét.

„Azokban az államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kultúrájukat élvezzék, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

A szövegből kitűnik, hogy az valóban három jogot ismer el: az etnikai kisebbségekhez tartozó személyek számára *a saját kultúra* élvezetéhez, a vallási kisebbségekhez tartozó személyek számára *a saját vallás* megvallásához és gyakorlásához, s a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek számára *a saját nyelv* használatához való jogot. Azok után, hogy e jogok közül a fentiekben megvizsgáltam a nyelvi jogot, most természetesen a másik két jog felé fordulok. Lássuk először a kulturális jogot; ha ezt kiemeljük a cikk szövegéből, a következő eredményt kapjuk.

„Azokban az államokban, ahol [...] etnikai kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben [...] saját kultúrájukat élvezzék...”

A saját kultúrához, illetve a saját kultúra élvezetéhez való jogot az emberi jogok nemzetközi joga korábban nem ismerte el: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából még éppúgy hiányzik ez a jog, mint a saját nyelvhez, illetve a saját nyelv használatához való jog. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával egyidejűleg elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából szintén hiányzik ez a jog, ami e nemzetközi egyezmény címe alapján legalábbis meglepő.

Véleményem szerint a saját kultúrához, illetve a saját kultúra élvezetéhez való jog elismerésével a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya nagy lépést tett előre. Másfelől viszont úgy gondolom, e jog meghatározása – hasonlóan az e cikkben elismert nyelvi jog meghatározásához – elhibázott, éspedig éppen olyan módon elhibázott, mint a nyelvi jog meghatározása. Hibásnak tartom tehát a saját kultúrához, illetve a saját kultúra élvezetéhez való jog definícióját mind a jog alanyaival, mind a jog tartalmával kapcsolatban.

A jog alanyaival a problémám a következő: miért csak az etnikai *kisebbségekhez* tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy a saját kultúrájukat élvezzék; az etnikai *többséghez* tartozó személyektől miért *lehet* megtagadni ezt a jogot? Mindez teljesen irracionális és nyilvánvaló, hogy az ENSZ Közgyűlése sem kívánt egy ilyen helyzetet teremteni. A jogalany-meghatározást ezért okvetlenül ki kellene javítani, s ez nem is lenne nehéz: ki kellene mondani, hogy *senkitől* sem lehet megtagadni a jogot, hogy a saját kultúráját élvezze, vagy hogy *mindenkinek* joga van a saját kultúrája élvezetéhez.

Ami jog tartalmát illeti, egyetértek azzal, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a saját kultúrájuk élvezetéhez való jogot. De miért ne élvezhet-

nének más kultúrákat is, ha úgy akarják? Ezt a jogot miért lehet tőlük megtagadni? Ez ellentmond az ésszerűségnek, s nyilvánvaló, hogy az ENSZ Közgyűlése sem kívánt lehetővé tenni egy ilyen korlátozást.

Ha a mondottakból kiindulva kijavítjuk a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmának definícióját, akkor azt kapjuk, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni sem azt a jogot, hogy a saját kultúrájukat élvezzék, sem pedig azt a jogot, hogy más kultúrákat élvezzenek. Ez esetben viszont nyilván nem lehet megtagadni tőlük azt a jogot sem, hogy alkalmasint ők válasszák meg, hogy mely kultúrát kívánják éppen élvezni. Ez azonban azt jelenti, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a jogot az általuk élvezni kívánt kultúra megválasztásához, végső soron tehát a *kultúraszabadsághoz*.

Mindezek fényében azt hiszem, nyugodtan kijelenthető, hogy az Egyezségokmány megalkotóinak a 27. cikkben elismert kulturális jogot nem *kisebbségi* jogként és nem a *saját kultúra* élvezetéhez való jogként, hanem *egyetemes*, minden embert megillető jogként, és pedig *szabadságjogként*, a *kultúraszabadsághoz* való jogként kellett volna meghatározniuk: vagy úgy, hogy senkitől sem lehet megtagadni a jogot a kultúraszabadsághoz, vagy pedig úgy, hogy mindenkinek joga van a kultúraszabadsághoz.

A kultúraszabadság ezek szerint egy egyetemes, mindenkit megillető emberi jog: egy olyan emberi jog, amelyet az emberi jogok nemzetközi joga ugyan magában rejt, de egyelőre nem ismer el kifejezetten. Ha azonban a dedukció helyes – és a magam részéről úgy látom, helyes –, akkor a nemzetközi jognak előbb-utóbb kifejezetten is el kell ismernie ezt a levezetett, származtatott emberi jogot. Az ugyanis, hogy az emberi jogok nemzetközi joga magában rejti ezt a jogot, azt jelenti, hogy az emberi jogok nemzetközi joga már ma is elismeri ezt a jogot hallgatólagosan, implicit módon, ez esetben pedig a nemzetközi jogalkotók aligha zárkozhatnak el a kifejezett elismeréstől. Ez magától értetődik, de érvekkel is alátámasztható.

A döntő érv nézetem szerint az, hogy a nemzetközi jogalkotók elkötelezték magukat az emberi jogok tiszteletben tartása mellett és elköteleződésük fogalmi okoknál fogva nem csupán *néhány*, hanem *minden* emberi jogra vonatkozik. Ennélfogva, ha a nemzetközi jogalkotók szükségesnek látták az emberi jogok kodifikálását, akkor ennek a kodifikációnak teljes körűnek kell lennie: minden emberi jogot magában kell foglalnia, és pedig kifejezett módon. Ha tehát bebizonyosodik, hogy az emberi jogok nemzetközi joga implicit módon, hallgatólagosan elismeri a kultúraszabadságot, a nemzetközi jogalkotóknak előbb-utóbb kifejezetten is el kell ismerniük ezt a szabadságot, különben kétségesse válik az emberi jogok melletti elkötelezettségük komolysága.

Az Egyezségokmány 27. cikke – mint láttuk – elismer egy vallási jogot is. Ha ezt a vallási jogot kiemeljük a cikk szövegéből, a következő eredményt kapjuk.

„Azokban az államokban, ahol [...] vallási kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közöségben [...] saját vallásukat vallják és gyakorolják...”

Természetesen e jog esetében sem hallgathatom el azokat a kritikai észrevételeket, amelyeket a cikkben elismert nyelvi, valamint kulturális jog definíciójáról a fentiekben már megfogalmaztam. Hibásnak tartom tehát a saját vallás megvallásához és gyakorlásához való jog definícióját is mind a jog alanyaival, mind pedig a jog tartalmával kapcsolatban.

A jog alanyaival a problémám a következő: miért csak a vallási *kisebbségekhez* tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy a saját vallásukat vallják és gyakorolják; a vallási *többséghez* tartozó személyektől miért *lehet* megtagadni ezt a jogot? Mindez teljesen irracionális és nyilvánvaló, hogy az ENSZ Közgyűlése sem kívánt egy ilyen helyzetet teremteni. A jogalany-meghatározást ezért okvetlenül ki kellene javítani, s ez nem is lenne nehéz: ki kellene mondani, hogy *senkitől* sem lehet megtagadni a jogot, hogy a saját vallását vallja és gyakorolja, vagy hogy *mindenkinek* joga van a saját vallása vallásához és gyakorlásához.

Ami jog tartalmát illeti, egyetértek azzal, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a saját vallásuk vallásához és gyakorlásához való jogot. De miért ne tekinthetnének és folytathatnának be más vallások hitéletébe is, s adott esetben miért ne változtathatnák meg a saját vallásukat, ha egy másik vallás meggyőzőbbnek bizonyul számukra? Ezt a jogot miért lehet tőlük megtagadni? Ez ellentmond az ésszerűségnek és nyilvánvaló, hogy az ENSZ Közgyűlése sem kívánt lehetővé tenni egy ilyen korlátozást. Ha pedig a mondottakból kiindulva kijavítjuk a 27. cikkben elismert nyelvi jog tartalmának definícióját, akkor azt kapjuk, hogy a jogalanyoktól nem lehet megtagadni a saját vallásuk megválasztásához és a saját vallásuk gyakorlásához való jogot, vagyis a vallásszabadságot.

Mindezek fényében bizvást kijelenthető, hogy az Egyezségokmány megalkotóinak a 27. cikkben elismert vallási jogot nem *kisebbségi* jogként és nem a *saját vallás* vallásának és gyakorlásának jogaként, hanem *egyetemes*, minden embert megillető jogként, és pedig *szabadságjogként*, a *vallásszabadsághoz* való jogként kellett volna meghatározniuk: vagy úgy, hogy senkitől sem lehet megtagadni a jogot a val-

lásszabadsághoz, vagy pedig úgy, hogy mindenkinek joga van a vallásszabadsághoz.

Ezzel azonban a levezetés eredménye egy olyan emberi jog lett, amely – ellentétben a kultúraszabadsággal és a nyelvszabadsággal – nagyon is ismerős: úgyszólván minden olyan emberi jogi dokumentum elismeri, amely valamiképp számba veszi az emberi jogokat. És ez áll a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára is: az Egyezségokmány 18. cikke ugyanis a gondolat és a lelkiismeret szabadsága mellett épp a vallás szabadságát ismeri el, természetesen egyetemes, minden embert megillető emberi jogként.

A nyelvszabadság – mint láttuk – mindenekelőtt magánéleti nyelvszabadság, amelyhez minden embernek emberi joga van mindenhol a világon. Éppígy láttuk azonban azt is, hogy nyelvszabadság kiterjed a közéletre, a kormányzati szférára is, s hogy ennek értelmében minden embernek emberi joga van ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként is használja; persze már nem mindenhol, hanem területhez, meghatározható területhez kötöten.

Ami most már a kultúraszabadságot és a vallásszabadságot illeti, ezek is elsősorban magánéleti szabadságok, mely szabadságokhoz ilyenformán minden embernek emberi joga van *mindenhol* a világon. Óhatatlanul fölmerül azonban a kérdés, hogy vajon nem terjednek-e ki e szabadságjogok is – hasonlóan a nyelvszabadsághoz – a közéletre, a kormányzati szférára is, nyilván éppúgy területhez kötött emberi jogi jogosítványokként, mint amilyen területhez kötött emberi jogi jogosítvány a saját nyelv hivatalos nyelvként való használatának joga.

Azok az analógiák, amelyeket a fentiekben a három szabadságjognak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkéből történt levezetésekor bemutatam, egyértelműen azt sugallják, hogy a kultúraszabadságnak és a vallásszabadságnak is vannak közéleti vonzatai, implikációi, s ezek hasonlatosak a nyelvszabadság közéleti vonzataihoz, implikációihoz. Erősíti ezt a hipotézist a nyelv és a kultúra közötti, valamint a kultúra és a vallás közötti szoros kapcsolat is. Mindezeket túl úgy vélem, azok a levezetések, amelyek nyomán világossá vált, hogy a nyelvszabadságnak vannak közéleti jogosítványai, s amely levezetések definiáltak is e jogosítványokat, mutatis mutandis elvégezhetők a kultúraszabadság és a vallásszabadság esetében is, s az eredmény nagy valószínűséggel ismét az lesz, hogy e szabadságoknak is vannak közéleti jogosítványaik, és pedig területhez kötött és kielégítően definiálható jogosítványaik.⁵⁹

A mondottak után természetesen ki kellene bontanom a kultúra és a nyelv, valamint a kultúra és a vallás közötti szoros fogalmi kapcsolatokat, valamint ezek implikációit, s el kellene végezni az említett levezetések. Erre azonban e tanulmány-

ban már nem vállalkozom, részint azért, mert ez nagyobb terjedelmet igényelne – figyelemmel például azokra a meglehetősen összetett kérdésekre, amelyek az állam és a vallás, valamint az állam és az egyház közötti kapcsolatokra vonatkoznak –, részint pedig azért, mert úgy tűnhet, hogy már az eddigiekben is messze eltávolodtam a nemzetközi jog uralkodó elméletétől és a szóban forgó levezetések még távolabb vezetnének tőle. Így pedig könnyen előállhatna az az egyáltalán nem kívánatos helyzet, hogy elemzésem egy talán érdekes, de teljesen elszigetelt, marginális eszmefuttatás benyomását keltené. Mindezekre tekintettel fontosabbnak látom, hogy rávilágítsak: az, hogy a nyelvszabadságra, a kultúraszabadságra és a vallásszabadságra vonatkozó elemzésem túlságosan is eltávolodik az uralkodó felfogástól, csak látszat: az elemzés valójában sokkal inkább összhangban áll az uralkodó felfogás paradigmáival, mint maga az uralkodó felfogás. Az alábbiakban tehát röviden erről.

Az Egyezségokmány 27. cikkében és az Egyezségokmány más cikkeiben elismert jogok közötti kapcsolatra már rég felfigyeltek a kommentátorok és erre nézve le is vontak néhány fontos következtetést. Francesco Capotorti például a többi közt az alábbi eredményre jutott az Egyezségokmány 18. és 27. cikke közötti kapcsolatot illetően.

„Kétségtelen, hogy van egy fölöt-
több szoros kapcsolat a Polgári és Poli-
tikai Jogok Nemzetközi Egyezségok-
mányának a gondolat, a lelkiismeret és
a vallás szabadságára vonatkozó 18.
cikke és a 27. cikk között, amennyiben
ez utóbbi a vallási kisebbségeket érinti;
még azon is eltűnődhetünk, hogy va-
jon ennek fényében ez nem kettőzi-e
meg, amit a 18. cikk kimond.”⁶⁰

Ezek után nem véletlen, hogy a későbbiekben Capotorti együtt vizsgálta az Egyezségokmány 18. cikkében elismert vallásszabadság, valamint az Egyezségokmány 27. cikkében elismert kisebbségi vallási jog „implikációit”.⁶¹ És figyelemre méltó, hogy Capotorti ennek keretében tárgyalta a vallási intézmények és iskolák alapítására, fenntartására, tulajdoni viszonyaira, az egyházi személyek jogállására, a vallási rítusokra és szent helyekre, valamint az államvallásokra és államegyházakra vonatkozó kérdéseket.⁶² Természetesen hasonló módon fogta fel Capotorti a 27. cikkben elismert másik két jogot és ezek implikációit is.

Patrick Thornberry – jelentős részben Capotorti elemzésére támaszkodva – immár nem csupán az Egyezségokmány 18. cikkében elismert vallásszabadság és az Egyezségokmány 27. cikkében elismert vallási jog közötti kapcsolatról, hanem egészében véve az Egyezségokmány 27. cikkének és

más cikkeinek kapcsolatáról írva szögezte le az alábbiakat.

„A lényeg itt az, hogy ha a 27. cikknek nem tulajdonítunk erősebb tartalmat, ez nem tesz hozzá semmit az Egyezségokmányhoz. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát már védi a 18. cikk, és szintén ott van például, amennyiben a nyelvet és a kultúrát nézzük, a kifejezés szabadságáról szóló rendelkezés a 19. cikkben.”⁶³

Teljesen egyértelmű, hogy Thornberry itt arra utalt, hogy nem csupán a 18. cikkben elismert vallásszabadság és a 27. cikkben elismert vallási jog között van átfedés, hanem hogy éppígy átfedés van a 19. cikkben elismert kifejezési szabadság és a 27. cikkben elismert nyelvi, valamint kulturális jog között is. Más szóval Thornberry annak a véleményének adott hangot, hogy az Egyezségokmány 19. cikkében elismert kifejezési szabadság magában foglalja a saját nyelv használatához való jogot, valamint a saját kultúra élvezetéhez, illetve kifejezéséhez való jogot is. S ha ehhez hozzávesszük még azt is, amit az iménti idézetben Capotorti állapított meg a 18. cikkben elismert vallásszabadság és a 27. cikkben elismert vallási jog közötti átfedésről, akkor valóban az adódik, hogy a 27. cikk nem tesz hozzá semmit az Egyezségokmányhoz.

Thornberry következtetése mindazonáltal – Capotortiéhoz hasonlóan – az, hogy a 27. cikknek egy *többletjelentést* kell tulajdonítani. A 27. cikkben elismert vallási jog kapcsán ezt Thornberry így fogalmazta meg:

„A fentiekben kifejtett érveléssel összhangban a 27. cikknek köteleznie kell az államot arra, hogy többet nyújtson, mint amit a 18. cikkből következően nyújt; máskéülben a 27. cikk felesleges.”⁶⁴

Idekívánkozik még Thornberry egy további következtetése, mely így szól.

„Akár elfogadja valaki Capotorti értelmezését, akár nem, a kisebbségek tagjait megillető jogok jelentése, vagyis azoknak a jogoknak a jelentése, hogy a saját kultúrájukat élvezzék, hogy a saját vallásukat vallják és gyakorolják, és hogy a saját nyelvüket használják, megvilágításra, tisztázásra szorul. Ezek nem a legszabatosabb kifejezések, és tág teret látszanak nyitni még az olyan államok tetszvénye előtt is, amely államok elfogadják a pozitív kötelezettséget a kisebbségi jogok támo-

gatására. Ez természetesen egy a cikk egészét érintő probléma, amelynek van egy 'általános' vagy 'keret' jellege abból a kísérletéből következően, hogy bármily korlátozottan is, de foglalkozzon egy kérdéssel, amely különféle módokon nyilvánul meg a különböző kontinenseken és országokban. A pozitív nézet támogatói elismerik, hogy ennek betűje bizonyos értelemben „homályos”.⁶⁵

Nos, innen nézve nekem úgy tűnik, hogy Capotorti, Thornberry és mások rámutattak a 27. cikkel kapcsolatban bizonyos problémákra, s emellett kibontottak néhány fontos elemet a 27. cikkben elismert jogok betűi mögött meghúzódó többlettartalmakból is, ám ez utóbbi munkát még távolról sem fejezték be.

Szerencsére azért a jogalkalmazók és a jogalkotók sem tétlenkedtek: a joggyakorlatban jelentős előrelépés történt azzal, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1993-ban a Ballantyne, Davidson, McIntyre ügyben – mint már láttuk – kimondta, hogy az Egyezségokmány 19. cikkében elismert kifejezési szabadság magában foglalja minden ember szabadságát „önmaga kifejezésére a maga által választott nyelven”.⁶⁶ Ezzel ugyanis az Emberi Jogi Bizottság elismerte minden ember jogát a nyelvszabadsághoz, csak még mindig nem nevezte néven ezt a szabadságot. Megtette azonban ezt néhány évvel később a svájci jogalkotó: az 1999-ben elfogadott alkotmánymódosítás óta Svájc szövetségi alkotmányának 18. cikke immár így hangzik: „A nyelvszabadság biztosított.”⁶⁷

Ezek a joggyakorlatban és a jogalkotásban végbement változások újabb ösztönzést adtak az elméletnek: a korábbinál részletesebb elemzések születtek például a kifejezési szabadság nyelvi tartalmairól – például Bruno de Witte és Fernand de Varennes tollából⁶⁸ –, s egy idő után Xabier Arzoz már mint egy jól ismert és elismert szabadságról értekezett a nyelvszabadságról.⁶⁹ Csakhogy Arzoz már nem hozta összefüggésbe ezt a szabadságot az Egyezségokmány 27. cikkével és egyébként is arra az álláspontra helyezkedett – minden különösebb erre irányuló elemzés nélkül –, hogy nem szükséges ezt a szabadságot kifejezetten is elismerni. Mindközben a kultúraszabadság még mindig egy szinte teljesen ismeretlen fogalom, és ma már nem igen esik szó a 27. cikkben elismert vallási jog és a 18. cikkben elismert vallásszabadság közötti kapcsolatáról sem.

Mindezek fényében azok az elemzések, amelyeket magam végzek a nyelvi jogok körében 1993 óta – amikor először vettem fel (írásban), hogy a jelek szerint lennie kell egy nyelvszabadságnak nevezető egyetemes emberi jognak is⁷⁰ –, részint elébe vágta-

a vázolt elméleti, jogalkalmazási és jogalkotási eredményeknek, részint pedig folytatják, továbbvizsgálják ezeket: kiegészítik őket azzal, ami még hiányzik belőlük. Éppígy folytatják elemzéseim az emberi jogok nemzetközi jogában elismert kulturális és vallási jogok olyan jellegű értelmezését, amilyeneket Capotorti és Thornberry kezdett el, de nem fejezett be. A nyelvszabadságra, a kultúraszabadságra és a vallásszabadságra, ezek közéleti vonzataira, valamint területhez kötöttségére vonatkozó következtetésem ezért nem csak hogy nem esnek távol az uralkodó felfogástól, a joggyakorlattól és a jogalkotástól, hogy valójában szerves folytatásai ezek eredményeinek.

IX. Összegzés és néhány további gondolat a migrációs hullám kapcsán

E tanulmányban mindenekelőtt nyelvjogi kérdésekkel foglalkoztam és ezen belül eredeti célom a magyar nyelv jogállásának meghatározása volt. A magyar nyelv jogállásáról azonban nem lehet reális képet alkotni e nyelv kívánatos jogállásának vizsgálata nélkül, ez viszont szoros összefüggésben áll a nyelvi jogok kérdésével, s ezen keresztül az emberi jogok jogával. Így mintegy a dolog természeténél fogva ki kellett terjeszkednem a nyelvi emberi jogok kérdésére is. Ezzel kapcsolatban emlékeztettem arra, hogy a nyelvi emberi jogok kodifikálása még távolról sem tekinthető kiforrottnak és befejezettnek, s hogy egyelőre kiforratlan a nyelvi emberi jogok elmélete is. Ezt követően amellel érveltem, hogy van, létezik egy ma még csak kevésbé ismert és elismert nyelvi emberi jog, a nyelvszabadság, amelyet a nemzetközi jogalkotóknak el kellene ismerniük.

A tanulmányban kiemelt figyelmet fordítottam a nyelvszabadság közéleti jogosítványaira, s ezek területhez kötöttségére. Tettem ezt részint azért, hogy jobban megvilágíthassam a magyar nyelv jogállását a hivatalos nyelv intézménye felől, részint pedig azért, mert erre vonatkozó álláspontom fő tézise, hogy ti. a hivatalos nyelvvel összefüggő emberi jogok területhez kötött emberi jogok, még csak igen kevésbé ismert.⁷¹

Elemzésem nem korlátozódott a nyelvjogra: kiterjeszkedett a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkében elismert kulturális és vallási jogra is és kimutatta, hogy előbbiből, a kulturális jogból levezethető egy szinte teljesen ismeretlen emberi jog, a kultúraszabadság, az utóbbiból, a vallási jogból pedig levezethető egy közismert és széles körben elismert emberi jog, a vallásszabadság. Az, hogy van, létezik kultúraszabadság, s hogy ez a szabadság egy éppoly egyetemes, minden embert megillető emberi jog, mint például a vallásszabadság, természetesen maga

után vonja, hogy a nemzetközi jognak és az államok belső jogának ezt a szabadságot is el kellene ismernie.

Mindezek után fölvettem a kérdést, hogy a nyelvszabadsághoz hasonlóan vajon a kultúraszabadságnak és a vallásszabadságnak is vannak-e közéleti jogosítványai, s ha igen, akkor ezek vajon szintén területhez kötött jogosítványok-e, s úgy foglaltam állást, hogy valószínűleg vannak ilyen jogosítványok, s hogy ezek valószínűleg éppígy területhez kötöttek, mint a nyelvszabadság közéleti jogosítványai. E tételeket ugyanakkor már nem bizonyítottam alaposabb érveléssel, mert úgy véltem, egyelőre fontosabb annak bemutatása, hogy ezek a rendkívül szokatlannak tetsző gondolatok egyáltalán nem esnek távol az emberi jogok nemzetközi jogával kapcsolatos joggyakorlattól és az emberi jogok jogának uralkodó elméletétől.

A nyelvszabadság, a kultúraszabadság és a vallásszabadság, s e szabadságok közéleti jogosítványai nem csak fontos jogosítványok: rendkívül időszerű is róluk beszélni. Az utóbbi évtizedekben ugyanis Európa, amely korábban szinte nem ismerte a más kontinensek felőli bevándorlás jelenségét – inkább csak kivándorlói voltak –, immár befogadó kontinenssé is vált, s így egy ideje történelmi kisebbségei⁷² mellett már új kisebbségei, bevándorló kisebbségei is vannak: nyelvi, kulturális és vallási kisebbségei.

Ebben az új helyzetben a figyelem fokozatosan áttevődött a történelmi kisebbségekről bevándorló kisebbségekre, majd a bevándorló nyelvi, kulturális és vallási kisebbségekre, valamint a befogadó nyelvi, kulturális és vallási többség kapcsolatára. Ez utóbbi kapcsolatáról a legutóbbi időkig az a megközelítés uralkodott, hogy az újonnan érkezők kultúráját és vallását a befogadó többségnek messzemenően tiszteletben kell tartania, olyannyira, hogy ennek jegyében fel kell adnia még saját kulturális és vallási hagyományainak egy részét is.⁷³ Azok a riasztó események azonban, amelyek 2015 szilveszter éjszakáján történtek – és amelyekről az említett megközelítéstől áthatott bűnüldöző szervek és sajtóorgánumok egy ideig be sem számoltak –, változást hoztak a megközelítésben: egyre inkább utat tör magának az a gondolat, hogy a bevándorlóknak kell alkalmazkodniuk.

Csak hogy ha a kérdésre emberi jogi szempontból tekintünk – és mivel ez az uralkodó megközelítés, indokolt így tekintetnünk rá –, akkor legalább két nagy problémába ütközünk. Az egyik az, hogy az emberi jogok nemzetközi jogának betűje szerint – mint láttuk – csak a kulturális és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek van joguk ahhoz, hogy a saját kultúrájukat élvezzék és a saját nyelvüket használják: a kulturális és nyelvi többséghez tartozóknak nincs. Ez persze önmagában véve – mint már rámutattam – abszurdum, mindazonáltal bárki

fölvethetné, hogy ha az emberi jogok nemzetközi jogának betűjéből indulunk ki, akkor miért a kisebbségekhez tartozóknak kellene a többséghez tartozók kultúrájához alkalmazkodniuk és miért nekik kellene megtanulniuk a történelmi többség nyelvét?

A másik probléma az, hogy az emberi jogok nemzetközi joga még alig tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a kulturális, a vallási és a nyelvi emberi jogok közéleti jogosítványairól, márpedig e jogok nagy jelentőséggel bírnak, és nagy jelentőséggel bírnak azért is, mert mint egyetemes emberi jogok a bevándorlókat is megilletik, de a nyelvi jog esetében biztosan, a mások két jog esetében pedig nagy valószínűséggel nem a befogadó, hanem a származási országokban.

Nézetem szerint fontos lenne, hogy mielőbb komoly eszmecsere induljon ezekről az emberi jogi kérdésekről Európa-szerte és úgy tűnik, erre a mostani szokatlan helyzetben a korábbiaknál nagyobb esély is kínálkozik. S hogy mi lehet a jelentősége mindennek magyar szempontból? Elsősorban talán az, hogy még időben tisztázhatjuk, miként viszonyuljunk majd azoknak a migránsoknak a nyelvéhez, kultúrájához és vallásához, akik a mostani nagy menekült- és bevándorlási hullámban érkeztek és már állampolgárságot szerezve az Európai Unió valamely tagállamában nálunk kívánnak letelepedni. Hasonlóan fontos azonban az is, hogy ezzel párhuzamosan elméletileg erős, emberi jogi szempontból jól alátámasztott álláspontot alakíthatunk ki a szomszédos országokban élő magyar közösségeket mint történelmi kisebbségi közösségeket, illetve az e közösségekhez tartozó személyeket megillető nyelvi, kulturális és vallási emberi jogokról, különös figyelemmel e jogok közéleti elemeire és területhez kötöttségére, s ily módon a mainál lényegesen kedvezőbb pozícióból kiindulva támogathatjuk a külhoni magyarság jogigényeit. Kiemelem végül, hogy mindezeket végiggondolva átfogó és elvi alapokon nyugvó képet alkothatunk a magyar kultúra jogállásáról, valamint a magyarsághoz kötődő vallási és egyházi élet jogi helyzetéről is; egy olyan jellegű képet, amelyet e tanulmány első felében a magyar nyelv jogállásáról próbáltam vázolni.

Jegyzetek

¹ Martin Heidegger: Levél a humanizmusról. In: Martin Heidegger „költőien lakozik az ember” – Válogatott írások (Szerk. Pongrácz Tibor) T-Twins Kiadó, Pompeji-Budapest-Szeged 1994. 117. o.

² Ez nagyban-egészben áll azokra az emberekre is, akik a saját nyelvükön kívül értenek és beszélnek még egy vagy több más nyelvet is.

³ Nyelvész körökben külön kutatási téma az anyanyelv, illetve a saját nyelv fogalma. A ma leginkább elfogadottnak tekinthető nézet szerint egy ember anyanyelve az elsőként elsajátított nyelve és/ vagy az általa legjobban, leggyakrabban, illetve

legszívesebben beszélt nyelv, vagy az a nyelv, amelyet mások tartanak az ő nyelvének. Vö. Tove Skutnabb-Kangas: Nyelv, oktatás és a kisebbségek. Teleki László Alapítvány, Budapest 1997. 12-18 és Göncz Lajos: A vajdasági magyarság kétnyelvűsége.

http://www.mtt.org.rs/publikaciok/mtt_konyvsorozatok/08_A_Vajdasagi_Magyarsag_Ke.pdf 28-32. o.

⁴ Vö. <https://www.ethnologue.com/statistics/size>

⁵ A nyelvekre vonatkozó jogi szabályozásnak van egy másik normacsoportja is: ennek tárgyát az egyes nyelvek helyes használata képezi; a jelen tanulmány a nyelvjognak erre az ágára nem terjeszkedik ki.

⁶ Azt a véleményemet, hogy a nyelvekre vonatkozó jogi normák egy sajátos jogterületet képeznek, már 1998-ban kifejtettem, akkor azonban e jogterületet még inkább nyelvi jognak nevezttem. Vö. Andrássy György: Nyelvi jogok. A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra. JPTE Európa Központ, Pécs 1998. 1-2. o.

⁷ Ilyen normákat is tartalmaz például a szlovák államnyelvtörvény.

⁸ Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area (1999) <http://www.osce.org/hcnm/42060> IV. A. Question 1.

⁹ Xabier Arzo: The Nature of Language Rights. *JEMIE*, Vol. 6 No. 2, 2007 (by European Centre for Minority Issues). <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2007/2-2007-Arzo.pdf> 31. o.

¹⁰ Vö. Nádor Orsolya: *Nyelvpolitika. A magyar nyelv politikai státusváltásai és oktatása a kezdetektől napjainkig*. BIP, Budapest 2002. 28., 43-45. és 92. o.

¹¹ Vö. Nagy Noémi: A hatalom nyelve – a nyelv hatalma. PhD értekezés, kézirat, Pécs 2015. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktoriiskola/nagy-noemi/nagy-noemi-vedes-ertekezes.pdf> 149. o.

¹² Corpus Juris Hungarici, elektronikus dokumentum, KJK Kerszöv, 2000. A továbbiakban nem adom meg külön-külön az 1949. évi XX. tv. előtti joganyagok forrását, ez mindig a Corpus Juris.

¹³ Vö. Nádor Orsolya: i.m. 51-56. és 102-106. o.

¹⁴ Vö. Nagy Noémi: i.m. 152. o. A rendelet hatálya egyébként nem terjedt ki a református, az evangélikus és a szerb ortodox egyház által fenntartott iskolákra az említett egyházak autonóm jogállása miatt. Vö. uo. 152. o.

¹⁵ Vö. Eötvös József: *A nemzetiségi kérdés*. Ráth Mór, Pest 1865. 24. o.

¹⁶ Ez egyértelműen kitűnik a törvény rendelkezéseiből. A 26.§ (1) és (3) bekezdése például kimondta, hogy amint „eddig is jogában állott bármely nemzetiségű egyes honpolgárnak épen úgy, mint a községeknek, egyháznaknak, egyház-községeknek: úgy ezentúl is jogában áll saját erejükkel, vagy társulás útján alsó, közép és felső tanodákat felállítani... A magán intézetek és egyletek nyelvét az alapítók határozzák meg.” Nos, ha az alapítók határozhatták meg a magán intézetek nyelvét, akkor nyilván tetszés szerinti, azaz szabad volt a nyelvek használata a magánélet nem intézményes szféráiban is.

¹⁷ A szabályozásnak, mely nagyrészt az ausztriai követte, lényeges eleme volt a népiskolai közoktatásról szóló 1868.évi XXXVIII. tc. is, s a pénzügyi kiegyezés után még a magyar bankjegyek feliratozása is tíznyelvű lett, igaz, a magyar és a német feliratozás nagyobb volt, mint a többi és más volt az elhelyezése is.

¹⁸ Az idő tájt csak Ausztriában és Svájcban volt hasonló szabályozás.

¹⁹ Vö. Nagy Noémi: i.m. 164., valamint Jan Felleler: Multilingual states and empires in the history of Europe: the Habsburg Monarchy. In: *The Languages and Linguistics of Europe: A Comprehensive Guide* (Eds. Bernd Kortmann – Johan van der Auwera) Mouton de Gruyter, Berlin – Boston 2011. 723-724. o.

²⁰ Vö. Herczegh Géza: A szarajevói merénylettől a potsdami konferenciáig. Magyar Szemle Könyvek, 1999. 141. o.

²¹ Ez annak volt köszönhető, hogy az elsőként elkészült szerződésnek, a Lengyelország függetlenségéről és a kisebbségek védelméről szóló szerződésnek (az. ún. Lengyel Kisebbségi Szerződésnek) bizonyos rendelkezéseit többnyire szó szerint átvették a később megalkotott békeszerződésekbe és más szerződésekbe, illetve nyilatkozatokba. Ezeket a rendelkezéseket nevezték aztán általános kisebbségi jogoknak, illetve általános anyagi jogi szabályoknak, illetve magukat az e szabályokat magukba foglaló szerződéseket általános szerződésekknek, általános kisebbségi szerződésekknek, szemben azokkal a szerződésekkel, amelyek e rendelkezéseket nem foglalták magukban, s amelyeket különös vagy speciális kisebbségi szerződéseknek hívtak. (Vö. például Buza László: A kisebbségek jogi helyzete. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1930. 23-24. és 63-64. o., valamint Patrick Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities*. Clarendon Press, Oxford 1991. 41-44. o.)

²² Vö. Lengyel Kisebbségi Szerződés 7. cikk (4), Trianoni békeszerződés (1921. évi XXXIII. tv.) 58. cikk (4), Csehszlovák Kisebbségi Szerződés 7. cikk (4) bekezdés. Ld. még Halmosy Dénes: Nemzetközi szerződések 1918-1945. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Gondolat Könyvkiadó, Budapest 1983. 84-105. o.

²³ Vö. a Lengyel Kisebbségi Szerződés 9. cikk (1), a Csehszlovák Kisebbségi Szerződés 9. cikk (1) és a Trianoni békeszerződés 59. cikk (1) bekezdésével. Halmosy: i.m. 87. 92. és 104. o.

²⁴ Megjegyzem, Romániát e tekintetben egy speciális, autonómiára vonatkozó szabály kötelezte is.

²⁵ Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 251-252. o.

²⁶ Az azonban még mindig kétséges volt, hogy hatályban vannak-e az első világháború után kötött szerződések kisebbségvédelmi rendelkezései. Erről végül az ENSZ főtükre készített egy jelentést 1950-ben, s a jelentés szerint az egész kisebbségvédelmi rendszer – néhány kivételes esettől eltekintve – rebus sic stantibus, azaz a körülmények alapvető megváltozása folytán hatályát veszítette. Vö. UN Doc. E/CN.4/367, 1-71. o.

²⁷ Jellemző, hogy Thornberry még 1981-ben is a következő címmel írt tanulmányt: Van-e fénix a hamvakban? – Nemzetközi jog és kisebbségi jogok. (Is There a Phoenix in the Ashes? – International Law and Minority Rights. *Texas International Law Journal*, Vol. 15. 421-458. o.)

²⁸ Vö. Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió alkotmánya. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2005. 74-75. o.

²⁹ Vö. Arzoz: i.m. 20-22. o.

³⁰ Venice Commission: Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State. CDL-INF (2001) 19. o.

³¹ Sajátos a helyzetük a moldvai csángóknak: a terület, amelyen élnek, tartozott olykor a Magyar Királysághoz is, de e területet általában nem értik bele a történelmi Magyarország fogalmába. A szóban forgó területre egyébként azt követően is települtek át székelyek, hogy a terület már nem állt magyar uralom alatt. Ez utóbbi telepések helyzete (ideértve a bukovinai székelyekét is) elméleti szempontból azokhoz a románokéhoz hasonló, akik például Havasalföldről települtek át Erdélybe az idő tájt.

³² Vö. 1921. évi XXXIII. tc. (a trianoni békeszerződés becikkelyezéséről) 58. cikk (3), Szerződés Csehszlovákia függetlenségének elismeréséről és a kisebbségek védelméről, 7. cikk (3), Lengyel Kisebbségi Szerződés 7. cikk (3) bekezdés. In: Halmosy Dénes: Nemzetközi szerződések 1918-1945. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Gondolat Könyvkiadó, Budapest 1983. 84-105. o. (A fordítást némileg pontosítottam.)

³³ A nyelvhasználat szabadsága megítélésem szerint magában foglalja a saját nyelv megválasztásának szabadságát is. Vö. Andrássy György: *Nyelvszabadság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2013. 129-136. o.

³⁴ Ld. például Inis Cloude: *National Minorities: An International Problem*. Greenwood Press Publishers, New York 1955. 18-19. o.; Francesco Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. United Nations, New York 1979. 99(e); Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities*. 42-43; de Varennes, Fernand: *Language, Minorities and Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1996. 26-27, Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest 2003. 89-90. és 92. o. Minderről bővebben ld. Andrássy: i.m. 238-261. o.

³⁵ Vö. Kardos Gábor: A nemzetközi jog diszkrét bája. Ötvenéves Az emberi jogok egyetemes Nyilatkozata. In: Nemzetközi jogi olvasókönyv (Szerk. Nagy Boldizsár – Jeney Petra) Osiris Kiadó, Budapest 2002. 199-204. o.

³⁶ Vö. Capotorti: i.m. (17. lj.) 590. o.

³⁷ Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, no. 358/1989 és 385/1989. 11.1, 11.2 és 11.3.

³⁸ Vö. például Arzoz: i.m. 25-28. o.

³⁹ A Charta leszögezi, hogy a hivatalos nyelvekre és dialektusaira nem terjed ki a hatálya, s hogy az általa nyújtott védelem nem lehet hátrányos a hivatalos nyelvekre nézve. A Keretegyezmény 11. cikke elismeri a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát család- és utónévük kisebbségi nyelvükön való használatára és ennek hivatalos elismerésére, a 14. cikk pedig leszögezi, hogy a (2) bekezdésébe foglalt rendelkezését úgy kell végrehajtani, hogy az „ne veszélyeztesse a hivatalos nyelv tanulását, vagy ez e nyelven való tanítást”.

⁴⁰ Vö. különösen Société des Acadiens v. Association of Parents (1986) 1 S.C.R. 549. <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/138/index.do>

⁴¹ Leslie Green: Are Language Rights Fundamental? *Osgoode Hall Law Journal*, 25, 4, 1987. 645-646. o.

⁴² Kivételt képez azonban Dél-Afrika, amelynek 11 hivatalos nyelve van.

⁴³ Erről bővebben ld. Andrássy György: A hivatalos nyelvek száma és az emberi jogok. *Jogtudományi Közlöny* LXV. évf. 9. 406-410. o.

⁴⁴ Más szóval a kötelezettség és a szabadság ebben az összefüggésben mégsem zárják ki egymást.

⁴⁵ Vö. UN Human Rights Committee, General Comment No. 18. (10/11/89. CCPR.) 12.

⁴⁶ Ezekről ld. Jonathan Pool: The Official Language Problem. *American Political Science Review*, Vol. 85, 2, 1991. 495-497. o.

⁴⁷ Lehetnek persze erőszakkal betelepült személyek vagy leszármazottak is, vagyis hódítók, de az is lehet, hogy erőszakkal kitelepítettek. Az ezzel kapcsolatos speciális problémákról ld. Alan Patten: Who Should Have Official Language Rights? *Supreme Court Law Review* 2006

⁴⁸ Erre a következtetésre jutott Kymlicka és Patten, s erre az álláspontra helyezkedett az Egyesült Államok és más amerikai államok, valamint Ausztrália és Új-Zéland delegációja is az emberi jogok nemzetközi kodifikációja során. Vö. Will Kymlicka: *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press, Oxford 1995. 95-96. o., Patten: i.m. 101-115. o., Thornberry: i.m. 135-136. és 150. o., és például UN Doc. A/C.3/SR.161, 721-730. o.

⁴⁹ Ugyanezen oknál fogva persze Magyarországnak is hivatalos nyelvvé kellene tennie – a nyelvek helyzetének megfelelő formában – a szomszédos államok hivatalos nyelveit is.

⁵⁰ Az unióban sajátos jogállást nyert el több más olyan nyelv, amely hivatalos nyelv egy tagállamban.

⁵¹ Erről bővebben ld. Király Miklós: Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára. Új Ember Kiadó, Budapest 2007. 31-47. o. és Lános Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Pázmány Press, Budapest 2014. 89-112. o.

⁵² Erről bővebben ld. Andrássy György: Európa nyelvi jövőjéről – hivatalos nyelvek, kisebbségi nyelvek, nyelvi jogok. In: Kisebbségek Európában (Szerk. Tóth Hajnalka) PTE Európa Központ, Pécs 2000. 24-32. o.

⁵³ Erről bővebben ld. Király Miklós: i.m. 50-64. o.

⁵⁴ Az unió nyelvjogát sokszor bírálják, a kritikusok szerint túl drága és nem hatékony, ezért csökkenteni kellene például a munkanyelvek számát. Ezen az alapon azonban a kritikusok javasolhatnák a demokratikus intézmények megváltoztatását is, hiszen egy diktatúrához képest meglehetősen drágák és nem éppen hatékonyak.

⁵⁵ Loi n^o 94-665 du aout 1994 relative a l'employ de la langue francaise. Journal Officiel de la République francaise, 5 aout 1994.

⁵⁶ Act No. 270/1995 on the State Language of the Slovak Republic, amended in 1999 and 2009. Vö. még Venice Commission: Opinion on the Act on the State Language of the Slovak Republic. CDL –AD (2010) 035.

⁵⁷ Vö. Egyetemes Nyilatkozat a Kulturális Sokszínúségről <http://www.unesco.hu/archivum-2009-vegeig/kultura/sokszinuseg-091208> és Egyezmény a kulturális kifejezések sokszíniségének védelméről és előmozdításáról. Kihirdető jogszabály: 2008. évi VI. tv.

⁵⁸ És itt nem csupán defenzív eszközökre gondolok: nyelvújításra is szükség lenne, hiszen ez nem egyszeri dolog, mint amilyen a kutyavásár volt Budán; ha technikai és más újításokat kell megnevezni, akkor a megnevezésnek nem kell egy vagy néhány nyelv újításaihoz igazodnia: a többi nyelv – köztük a magyar – szintén gazdagodhat új szavakkal, kifejezésekkel.

⁵⁹ Mindez – ahogy én látom – nem ellentétes az állam és az egyház elválasztásával.

⁶⁰ Capotorti: i.m. 227. o.

⁶¹ Vö. uo. 227. és 386.o.

⁶² Ezekről részletesebben ld. uo. 386-428. o.

⁶³ Thornberry: International Law and the Rights of Minorities. 180. o.

⁶⁴ Uo. 193. o.

⁶⁵ Uo. 185. o.

⁶⁶ Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, no. 358/1989 és 385/1989, 11.3.

⁶⁷ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>

⁶⁸ Vö. Bruno de Witte: Droit fondamentaux et protection de la diversité linguistique. In, P. Pupier and J. woehrling (eds.): Language and Law. Wilson & Lafleur, Montréal, 91 és Fernand de Varennes: i.m. 33-53.

⁶⁹ Vö. például Arzoz: i.m. 25-28. o.

⁷⁰ A gondolatot először egy 1992-ben tartott konferencián fogalmaztam meg, ennek anyaga azonban nem jelent meg; így az előadás tartalmát a következő cikk foglalja magában: Andrássy György: Etnikai kisebbségek és emberi jogok. *Regio*, 1993. No. 2, 74-79. o.

⁷¹ Ezt a tézist a szerző a 2013-ban megjelent *Nyelvszabadság* című kötetében fogalmazta meg először.

⁷² A történelmi kisebbségek kifejezés régtől fogva használatos, mindazonáltal a fogalmat talán Herczegh Géza használta először egy kisebbségtipológia fontos elemeként. Vö. Herczegh Géza: A kisebbségek nemzetközi jogi védelme. In: Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről (Szerk. Szalayné Sándor Erzsébet) Pécsi Tudományegyetem, Pécs 1988. II. 389-391. o.

⁷³ Nagy visszhangot kiváltó példa volt erre Marco Parma olasz iskolaigazgatónak az a döntése, hogy a hagyományos karácsonyi koncertet átnevezte télkoncertre és a műsorból törölte a karácsonyi énekeket azzal érvelve, hogy „multikulturális környezetben ez problémát jelenthet”. Erre még Renzi miniszterelnök is megszólalt és egyebek közt kijelentette: „Egész Olaszország – világiak és keresztények – soha nem mondanak le a karácsonyról”. <http://szekelyfold.ma/hirek/ne-enekeljunk-karacsonyi-dalokat-mert-serti-a-muszlimok-erzekenyseget>

Bónis Péter*habilitált egyetemi docens**Károli Gáspár Református Egyetem*

Henricus de Segusio (Hostiensis) középkori glosszátor műveinek jogtörténeti jelentősége és azok magyarországi használata*

1. Bevezetés

Az egyik legnagyobb középkorkutatónk, Gerics József a *ius commune* magyarországi szerepéről képviselt véleményét így foglalta össze: „A római jog magyarországi szerepét már a XIII. század közepén a modern kutatási eredményeknek körülbelül megfelelően jellemezte a híres korabeli glosszátor, Henricus de Segusio. Szerinte Magyarország is azok közé az országok közé tartozik, amelyeket nem kormányoznak ugyan a római jog szerint, de ennek argumentumait mégis felhasználják, amikor saját szokásjoguk és statútumaik elégtelennek bizonyulnak. Ő tehát a civiljognak Magyarország világi jogrendjében kiegészítő forrásként való felhasználásáról ad számot. Ez szinte magától értetődő volt. A királyi udvar jogtudós klerikusai ugyanis a „két jogot” láthatóan körülbelül úgy alkalmazták a világi szférában, mint ahogyan a római jog használata az egyház törvénykezésében szokásos volt.”¹

Gerics a római jog szubszidiárius hatályát Henricus de Segusio állítására alapozza, aki a XIII. századi Európa egyik legjelentősebb kánonistája volt, pápai legátusként bejárta egész Európát, és a legszélesebb körű áttekintése lehetett az akkori európai jogéletről.

Nemcsak Hostiensisnek a magyar jogi viszonyokról tett eme érdekes kijelentése, és nagy európai jogi tekintélye indokolja azt, hogy foglalkozzunk vele és műveivel, hanem az a tény is, hogy számos bizonyítéka van annak, hogy műveit a középkori Magyarországon előszeretettel használták, és gyakran forgatták.

2. Hostiensis tevékenysége

Henricus de Segusio (vagy elterjedt nevén Hostiensis²) Susában, Torino közelében³ született valószínűleg 1200 körül. Családi nevének a *de*

* A tanulmány a MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával készült.

Bartholomaeist jelöli meg néhány szerző, ez azonban téves.⁴ Bolognában tanulta a római jogot Jacobus Balduinutól („dominus meus”), de itt volt mestere Homobonus is. Johannes Andreae szerint Jacobus de Albengát is hallgatta. Bolognában iskolatársa volt Sinibaldus Fliscus, a későbbi IV. Ince pápa. Bologna után Párizsba ment, hogy egyházi jogot adjon elő. Úgy tűnik, hogy nem tanított Bolognában. A korabeli krónika úgy említi, mint „*virum omni discretionem perspicuus benignum et curialem, theologiae scientia plenum: doctum siquidem, immo doctissimum in scientia naturali, in veteri et in novo Testamento, peritum utique in iure canonico et civili.*”⁵ Sokrétű és értékes irodalmi tevékenységével kiérdemelte a *monarcha iuris utriusque* nevet.

A *summa* egyik szakasza számol be arról, hogy 1239-ben már párizsi archidiakónus, ahol a dekretálisokról ad elő, de ugyanakkor provence-i és angliai egyházi javadalmak birtokosa is.⁶ Párizsi tanítványai közül csak egy bizonyos Hispanus nevét ismerjük.⁷ A híres középkori mű, a *Speculum iudiciale* szerzője is mesterének nevezi Hostiensist, de inkább az tűnik valószínűnek, hogy csak későbből ismerte és nem Párizsban hallgatta őt.

Az 1230-as években lett a provence-i város, Antibes katedrálisának priorja. Az antibes-i püspök, Bertrandus és a kanonokjai között támadt vagyoni vita lezárásaként és annak megoldásában való közreműködése jutalmául lett prépost előbb Antibes-ben, majd amikor IV. Ince pápa áthelyezte a püspökséget, Grasse-ban.

Prépostsága idején számos utat tett Angliában. Didier feltételezése szerint Otto Candidus legátus bíboros kíséretében érkezett először Angliába.⁸ Hostiensis angliai tartózkodásának első biztos bizonyítéka 1240-re nyúlik vissza, amikor Matthaues Parisiensis szerint a pápai legátus szolgálatában Londonban egy eretneket hallgatott ki.⁹

Fontos szerepet vitt a király és a winchester-i kanonokok között kirobbant vitában is. Míg a kanonokok Ralph Neville-t, Anglia kancellárját kívánták püspöknek, addig a király más jelöltet támogatott. Valószínű, hogy Hostiensis résztvett a király által az ügy elsímítása érdekében Rómába küldött delegációban. A küldöttség sikeresen védte a király álláspontját és IX. Gergely pápa a király jelöltjét nevezte ki winchesteri püspökké, aki azonban hamarosan meghalt. A kanonokok újból más jelöltet választottak, a királynak azonban ez nem tetszett és Hostiensist küldte Rómába 1242-ben, hogy meggyőzze a pápát. IV. Ince azonban nem hallgatott Hostiensisre és a kanonokok választását erősítette meg.¹⁰

Korabeli dokumentumok többször is tanúskodnak arról, hogy Hostiensis különböző, igencsak jól jövedelmező egyházi javadalmak birtokosa volt. A pápa a javadalmak halmozásának kánonjogi tilalma alól többször felmentette.¹¹ Matthaues Parisiensis

tudósít arról, hogy az angol király Hostiensist jelentős összeggel látta el azzal a megbízatással, hogy így nyerje el a király számára a pápai kúria egyes funkcionáriusainak kegyét, de Hostiensis a király pénzét nem a fent említett hivatalnokok jóindulatának megszerzésére fordította, hanem arra, hogy magának püspökséget szerezzen. Így lett püspök 1244-ben Sisteronban.¹² Attól függetlenül, hogy ez az elbeszélés hiteles-e vagy sem, egyházi javadalmi feltűnően nagy összegeket jövedelmeztek neki.

1244-től 1250-ig volt itt püspök.¹³ Ebben az időben a pápai udvar Lyonban tartózkodott és a pápai udvar közelsége jó alkalom volt arra, hogy szolgálataival elnyerje a pápa, IV. Ince jó indulatát.

1250-ben lett érsek Embrunban, innen van másik használatos neve: *Embrunensis*. 1251-ben, immár érsekként a pápai legátus, Hugo kíséretében utazott Mainzba. Valószínűleg még ennek az évnek a júliusában bírta rá a legátust arra, hogy tegye le hivatalából a mainzi érseket, és nevezze ki helyébe Gerardust, akitől közbenjárása fejében jelentős pénzüsszeget, kétszáz márkát kapott.¹⁴

Amikor Jacques de Troyes, akit Hostiensis valószínűleg már korábbról ismert, IV. Orbán néven pápává lett, 1261. december 4-án ostiai bíborossá nevezte ki. Innen származik a *Hostiensis* elnevezés. A történeti források hiányossága nem teszi lehetővé, hogy pontosan rekonstruáljuk Hostiensis szerepét a pápai udvarban. Bizonyos, hogy az egyházpolitika alakításában a pápa nagyban támaszkodott Hostiensis hozzáértésére, többször bízta meg kényesebb ügyek elsimításával vagy küldte legátusként követségbe, hogy képviselje őt. Műveiben csak kevés utalás található arra nézve, hogy milyen ügyekkel foglalkoztatták.

IV. Kelemen pápa halála után, 1268. november 29-én nyílt meg Viterbóban a pápaválasztó konklávé, amelyen maga is résztvett, de mint ahogyan arra maga is utal, elhagyta a hosszúra nyúló pápaválasztó gyűlést. A *Lectura super Decretalibus* egyik helyén¹⁵ részletesen tárgyalja azt a kérdést, hogy a bíborosok lemondhatnak-e pápaválasztói jogokról. Ezzel kapcsolatosan beszél el, hogy miért távozott a konklávéból, és hogy nem volt jelen X. Gergely megválasztásakor. Ekkor már súlyosan beteg volt, 1271. október 29-én végrendelkezett és november 6-án vagy 7-én halt meg Lyonban. A történészek ezzel kapcsolatosan kételyüknek adnak hangot, hiszen nem valószínű, hogy egy súlyosan beteg ember vállalkozna arra, hogy Viterbóból Lyonba utazzon. Diplovatatus azt állítja, hogy nem Lyonban temették el, hanem Perugiában.¹⁶ Ha Diplovatatus híradása valós, akkor Hostiensis sírját Perugiában kell keresnünk a Szent Lőrinc katedrálisban. Valószínű azonban, hogy ennek átépítése során eredeti sírhelyét elmozdították.

Hostiensis végrendeletében¹⁷ egyrészt temetéséről rendelkezett, másrészt műveinek kéziratairól. A

bolognai és párizsi egyetemre, valamint az embruni káptalanra hagyta a *Lectura Decretalium* egy-egy példányát, de nem feledkezett meg arról sem, hogy az új pápának is juttasson egy példányt.

3. Hostiensis legnépszerűbb műve, a *Summa Aurea* (1239-1253)

Hostiensis két fő műve a *Summa decretalium* vagy más néven *Summa Aurea*, illetve a *Lectura in quinque libros Decretalium*. Ezekén kívül Hostiensis neve alatt kisebb művek is fennmaradtak, mint például a lipcsei könyvtárban őrzött máig kiadatlan *Diamargariton*¹⁸, vagy a püspökválasztásról¹⁹ szóló kisebb traktátus, de ugyanígy említést kell tennünk a IV. Ince novelláihoz²⁰ fűzött lekturájáról is.

A *Summa Aurea* Hostiensis első rendszeres, összefoglaló műve.²¹ Bár közhasználatú elnevezése: 'Summa Aurea', de ez nem az eredeti cím, hanem csak az utókor látta el az aurea jelzővel, így akarván kiemelni a *Summa* jelentőségét. Az eredeti kéziratok egyszerűen csak a *Summa* vagy a *Summa Copiosa* elnevezést használják.

A Summát párizsi tartózkodásakor kezdte írni, és ez az első változat pusztult el egy tűzvészben. A tűzvész ellenére azonban a *Summa* egyes részei mégis fennmaradtak és ezek a fejezetek képezték a *Summa* alapját. A középkorban *Summa Archiepiscopina* is nevezték, ezzel utalva arra, hogy a *Summa* elkészülte idején Hostiensis már embruni érsek volt.

A *Summa* első redakciója 1239-ben készült el. Kevesebb adatunk van arra vonatkozóan, hogy mikor készült a második redakció. Gillmann²² arra hivatkozik, hogy a Summában sok az utalás IV. Ince pápa több olyan dekretálására, amelyeket az 1253. szeptember 9-én kelt *Ad explicandos* bulla már nem sorol fel. Ezt a dátumot megerősíti, hogy Hostiensis a Summát idézi a IV. Ince Novelláihoz írt *Lecturájában* is, amely szintén IV. Ince *Ad explicandos* bullája előtt készült.

Ami az összeállítás helyét illeti, Hostiensis csak annyi utalást tesz, hogy az első redakciót *officio minori*, míg a második redakciót *officio maiori* írta.²³ Nem pontosítja azonban, hogy mit jelent az általa használt *officio maiori* kifejezés. Az mindenképpen biztosnak tűnik, hogy már püspökként fejezte be a Summát, de a befejezés helye lehet Sisteron és Embrun is. A középkorban használt *Summa archiepiscopi* elnevezés inkább azt valószínűsíti, hogy Embrunban fejezte be a Summát.

1261 után summáját a bolognaiak kérésére egy *quaestió*val egészítette ki, amelyet eleinte a kéziratok másolói a *summa függelékének* tekintettek, majd a vele szorosabban összefüggő *De sententia excommunicationis* cím alá tagolták be.²⁴

A *Summa* szerkezetében IX. Gergely dekretálistgyűjteményéhez, a *Liber Extrához* igazo-

dik, de Hostiensis önállóságát bizonyítja, hogy az egyes címek sorrendje és beosztása nem azonos az alapul vett művével. Hostiensis nagyvonalakban a Liber Extra címeihez igazodott, de nem követte azt szolgálai.

Mint tudjuk, a Liber Extra Páviai Bernátot követve öt fő részbe rendezi a pápai dekretálisokat. Ennek könnyen megjegyezhető felsorolását adja a középkori hexameter: *iudex, iudicium, clerus, connubia, crimen*. Bár a Liber Extra beosztása különbözik az Intitúciók elrendezésétől, mégsem mondhatjuk, hogy a *iudex, iudicium, clerus, connubia, crimen* rendszere alapvetően mentes volt a jusztiniánuszi kodifikáció befolyásától. A Liber Extra nem az Intitúciókat követte, de ha összehasonlítjuk a középkorban gyakran kommentált Codexszel, akkor egyből feltűnik a hasonlóság. A jogkönyv-summák legelterjedtebb típusa, a Summa Codicis volt, mert a Codex első kilenc könyve nyújtotta a legjobb alapanyagot az egész jog összefoglalására. Ennek a Codexnek egyes címei tükröződnek vissza a Liber Extrában, és ennek következtében a Hostiensis Summájában is.

A Summa első részében („*iudex*”) kapnak helyet azok a bevezető jellegű címek, amelyek a jog forrásaival, a szokásjoggal és más alapvető fogalmakkal foglalkoznak. Itt beszél Hostiensis a bíró különféle fajtáiról és a *recusatio*ról is. Hostiensis a Liber Extrát követve az első részben tárgyalja az *in integrum restitutiót*, a választottbíráskodás, a választás és az *ordinatio* egyes kérdéseivel együtt.

A második rész („*iudicium*”) a perjoggal foglalkozik. Míg azonban az első részben a per statikájának egyes kérdéseit, addig a második részben a per dinamikája adja a fő témát. A perfolyam a keresetlevél benyújtásától egészen a végrehajtásig tart, ezen belül beszél a felperesről és alperesről, az eskü különböző fajtáiról, a kifogásokról, az elévülésről, és az egyezségről. A bizonyítás felvételével kapcsolatban szól a teljes bizonyítékról és a félbizonyítékról, a tanúkról és a tárgyi bizonyítékokról is. A perorvoslatok közül ismerteti a fellebbezést és a perújítást.

A harmadik könyv („*clerus*”) tárgyalja elsősorban a különféle szerződéseket, a szivességi használatot, az adásvételt, a locatio-conductiót, a szerződési biztosítékokat (zálog, kezesség), a teljesítés módjait és szabályait, a delegatiót és a confusiót, illetve az ajándékozást.²⁵ Ebben a részben dologi jogi kérdések is helyet kapnak, csakúgy mint az egyes szentségekkel, a tizeddel, és a fogadalmakkal kapcsolatos témák.

A negyedik könyv („*connubia*”) a házassájjal foglalkozik. Itt beszél a házasság és a jegyesség fogalmáról, itt van bemutatva a házassági akadályok bonyolult rendszere, a feltételhez kötött házasság, illetve más egyéb házasságjogi kérdés. Hostiensis itt foglalkozik a rokonsági fokok

(*cognatio, affinitas*) és a *divortium* témáival, de itt van szó a házassági vagyoni jogról is.

Az ötödik könyv („*crimen*”) foglalja magába a büntetőjogi anyagot. Eljárásjogi tekintetben Hostiensis itt beszél többek között a vád, a feljelentés, a vizsgálat, és a *purgatio canonica* kérdéseiről. Anyagi jogi tekintetben itt kapnak helyet a különféle bűncselekmények is (lopás, simónia, házasságtörés, *stuprum*, gyújtogatás, *uzsora* stb.). Az ötödik részt két általános jellegű cím zárja (de *verborum significatione, de regulis iuris*).

Hostiensis e művében az egyházjog, a teológia és a római jog irodalmából egyaránt merített. Summájában teológusokat, legistákat és dekretalistákat egyaránt idéz. Kora teológusai közül főként *Guillelmus Parisiensis*re és *Philippus Aquensis*re hivatkozik. A *dekretalisták* közül elsősorban Goffredus Tranensist idézi, de utal *Guillelmus Naso*, *Laurentius*, *Tancredus*, *Vincentius*, *Jacobus de Albenga*, *Damasus Hungarus*, *Huguccio*, *Gandulphus*, *Bernardus Parmensis*, *Alanus Anglicus*, *Johannes Teuthonicus*, *Petrus Hispanus* és *Raymundus de Pennaforte* véleményére is. Hostiensis bőven használja az addigi egyházjogi irodalmat, a közismert és népszerű szerzőket éppen úgy idézi, mint a régebbi dekretalisták műveit, *Bernardus Parmensis*, a *Glossa ordinaria* szerzője, *Goffredus* vagy *Tancredus* éppen úgy szerepel nála, mint *Damasus Hungarus*, *Gandulphus* vagy *Alanus Anglicus*.

Az egyházjog tekintetében egyértelműen *Goffredus Tranensis* summája volt a mű fő forrása. Hostiensis *Goffredus Tranensist* legtöbbször a „*secundum Goffredum*” kifejezéssel bevezetve idézi. Így a *De electione* címben, vagy pedig a *De filiis presbyterorum* címben. A *De clericis peregrinis* címben azonban nincs kifejezetten megemlítve *Goffredus Tranensis* Summája, mégis az egyezések szembetűnőek. Ha *Goffredus Tranensis* Summájával összehasonlítjuk össze, a hasonlóság kétségkívül nagy, ez azonban nem jelenti azt, hogy Hostiensis kritikátlanul átvett volna tőle. Hostiensis eredetisége például a *De consuetudine*, a *De postulatione praelatorum*, vagy a *De aetate et qualitate ordinandorum* címekben is kifejeződést nyer. Ha pedig figyelmünket a címek rendszerére fordítjuk, még inkább feltűnik Hostiensis egyénisége. Míg *Goffredus Tranensis* szolgálai követi a Liber Extra címeit, Hostiensis változtat azokon és egyes címet összevon vagy szétválaszt. Így a *De causa possessionis* el van választva a *De causa proprietatis*tól, a Liber Extrában pedig az eredetileg egységes *De sententia et re iudicata* címet több részre osztja, a *De sententia*, a *De mulcta* és a *De re iudicata* címekre. A negyedik részben a *Qui matrimonium accusare possint* cím Hostiensisnél két részre oszlik: a *Si mulier petat in virum aliquem* és a *Qui admittuntur ad accusationem* címekre. Az ötödik

részben elválasztja a *De accusationibus* címet a *De denuntiationibus*tól. Tudatában van annak, hogy a Liber Extra bizonyos mértékben már hiányosnak tűnik, ezért olyan kérdésekben is állást foglal, amelyekről a Liber Extra vagy Goffredus még nem szólt. Több helyen jelzi, hogy többet mond, mint a Liber Extra vagy Goffredus Tranensis.

A dekretalisták művein túl a legistákat is szívesen felhasználta. Legtöbbször Azót idézi, de hivatkozik Placentinusra, mesterére, Jacobus Balduinire („dominus meus”), Homobonusra, Irneriusra, Bulgarusra, Martinusra, Hugóra, Rogeriusra, Albericusra, Johannes Bassianusra is. Summájában kevésbé ismert legisták is helyet kapnak, így például Lanfrancus Cremensis is feltűnik művében. Hivatkozik a nevesebb perjogi szerzőkre is (*Roffredus Beneventanus, Bernardus Dorna, Ubertus de Bobbio*), de nem hanyagolja el a feudistákat sem (*Pillius, Jacobus Columbi*). Seckel mutatta ki²⁶, hogy Hostiensis summájában a *De feudis*²⁷ cím valójában Pillius feudáljogi summájának bővített kiadása. Ez is jól illusztrálja azt a tényt, hogy Hostiensis nemcsak egyházi jogi forrásokat használt fel, hanem ismerte és értékelte a legista irodalom eredményeit is.

Legtöbbször természetesen — jelentőségének megfelelően — Azo Summáját idézi. A két alkotás összehasonlítása meggyőz arról, hogy Hostiensis mennyire nagyra értékelte a művet. Lényeges egyezéseket találunk például a *De pactis* és a *De donationibus propter nuptias* és sok más, főként civiljogi címekben. Az átvétel gyakran nemcsak tartalom szerinti, hanem szó szerinti, ezáltal Hostiensis Summája lényegében Azo jogi tanításait közvetítette olyan államokban is, amelyek elvileg csak az egyházi jogot ismerték el kötelezőnek, a római jogot nem.

A római jogi források és elsősorban a forrásokat magyarázó civiljogi glosszátorok hozzáértő és széleskörű használata az, ami Hostiensis művének egyedülálló jelentőséget biztosít az európai közös jog történetében. Hostiensis célja kifejezetten a *ius utrumque* kifejtése, nem szorítkozhat kizárólag egyházi jogi forrásokra. Arra a kérdésre, hogy miért nem szorítkozhat kizárólag egyházi jogi forrásokra, Hostiensis maga adja meg a választ: „*quia haec materia utilis est et canonistis ignota.*”²⁸ Ahogy a római jog tanításai *imperio rationis* hatoltak be távoli népek jogrendjébe²⁹, ugyanígy az egyházi jogra is *imperio rationis* hatott. Ha kicsit túlzás is Gericus József megfogalmazása, aki szerint a kánonisták, így Hostiensis is, egyenesen „lajstromokat közöltek olyan kánoni jogintézményekről, amelyeket a civiljog ismerete nélkül meg sem lehetett érteni”, nem vitás, hogy Hostiensis igen erőteljesen felhasználta a római jogot.³⁰

Hostiensis summájának alapvető célja a *ius commune* lehetőleg teljes kifejtése, nyújtani mindazt, amit a kor színvonalán lehet. Egy egyházi jogi

mű, a Liber Extra címeihez igazodik, de nem kizárólag egyházi jogi summa, mert a római jog szempontjából legalább annyira jelentős, mint a kánonjog nézőpontjából.

Hostiensis summája az egész középkor folyamán hatalmas népszerűségnek örvendett. Több mint száz kézírata maradt fenn szerte Európában, de feltehető, hogy a közkezen forgó kéziratok száma még nagyobb volt. Magyarországon is használták³¹, amint azt a summának a X. 2.7-10 címeihez írt fragmentuma is bizonyítja, amelyet ma a budapesti Egyetemi Könyvtárban őriznek.³² Első nyomtatott kiadását 1473-ban készítették el. A summa iránt megnyilvánuló érdeklődést jelzi, hogy még a XVII. században is kinyomtatták, 1612-ben például Kölnben jelent meg. Hostiensis summájának jelentősége Azo summájának fontosságához hasonlítható, ugyanazt a szerepet töltötte be az egyházi jogban, mint amelyet Azo műve betöltött a római jog területén.

4. A *Lectura in quinque libros Decretalium* és egyéb kisebb művek

Hostiensis másik fontos műve a *Lectura in quinque libros Decretalium*.³³ Keletkezése Hostiensis párizsi tartózkodására nyúlik vissza, de legnagyobb részét akkor írta, amikor már nem tanított. Valószínűleg ezen is élete végéig dolgozott, hiszen egy helyen említi IV. Kelemen pápa halálát, aki 1270-ben halt meg.³⁴

Ez az összeállítás egyike a dekretálisokhoz írt és a középkorban leginkább használatos kommentároknak. Forrásai közül IV. Ince pápa és Bernardus Parmensis apparátusai a legjelentősebbek, de természetesen felhasználja az őt megelőző dekretalisták nagyobb részét is. A Summához képest Hostiensis gondolatainak végső kifejlődését adja. A Summát korábban kezdte el írni és kevésbé részletes, ezzel szemben ez utóbbi műve részletesebb és kiérleltebb gondolatokat tartalmaz.

Hostiensis műve a *lectura redacta* műfajának jellegzetes képviselője. Formailag, szerkezetében Azo Lecturájához hasonlít, maga Hostiensis a *Commentum super decretalibus* címmel jelöli. A Summával összehasonlítva tartalmilag bizonyos hangsúlyeltolódások jellemzik. A legfeltűnőbbek azok a néhányszor kifejezett, de sokszor burkolt támadások, amelyeket IV. Ince pápának főleg a beneficiális szabályozás terén kifejtett véleményével szemben hangoztat.

A *lectura* 1512-ben Párizsban és 1581-ben Velenicében kinyomtatott kiadásai függeléként Hostiensisnek IV. Ince pápa egyes dekretálisaihoz írt *commentum*-át is közlik. Ez a mű a nyomtatott kiadásoktól eltérően a kéziratokban általában önállóan szerepel. Bertram szerint a középkorban na-

gyon elterjedt volt, minthogy ma is 25 kézirata ismert. Keletkezési ideje 1251 és 1253 közé tehető így a Collectio I és a Collectio II Novellarum gyűjtemények dekretálisain kívül még más ügyleveleket is magyaráz.³⁵

Nemrégiben fedezték fel egy oxfordi kéziratban a Lectura Decretalium egy korábbi redakcióját. A kéziratban Hostiensis Lecturájának első redakciója a Liber Extra szövegével együtt, glosszák formájában van feljegyezve. K. Pennington³⁶ mutatott rá a két redakció különbségeire. Az első redakció még 1265 előtt készülhetett el, mivel az 1265-ben megválasztott IV. Kelemen pápa nevét nem említi. Egyedül az oxfordi kézirat tartalmazza ezt az első redakciót, míg a többi fennmaradt kézirat és az összes nyomtatásban megjelent kiadás már a második, bővebb átdolgozást közli.³⁷ A Lecturát Magyarországon is használták, amint azt a magyar könyvtárakban őrzött több fragmentum tanúsítja.³⁸ Hostiensis magyarországi népszerűsége talán azzal is összefüggésben van, hogy Párizsban tanított, ahová a magyarországiak is előszeretettel jártak.

5. Összefoglalás

Kuttner a római jog és a kánonjog viszonyáról ezt írja: „A leges és a canones viszonyára nézve vitathatatlanul az a felfogás uralkodott, hogy a római jognak [az egyházban] subsidiarius érvénye van a joghézagok kitöltésére, már amennyiben nincs ellentétben a kánonjog alapelveivel.”³⁹

Hostiensis munkássága ennek az állításnak tökéletes bizonyítéka. Műveiben annyi hivatkozás található a bolognai egyetemen oktatott középkori római jogra, és azokra a középkori civilista glosszátorokra, akiktől ő maga is tanult, hogy azt mondhatjuk, az ő munkásságával a kánonjog páratlan romanizációja elérte tetőfokát.

Magyarországra ez annyiban vonatkozik, hogy Hostiensis hazánkban elterjedt művei magukkal hozták a római jog elveit, argumentumait is. Elég arra utalni, hogy Hostiensis Summája oldalakon keresztül szó szerint idézi a híres bolognai glosszátor, Azó summáját, aki pedig nem volt kanonista, Hostiensis mégis úgy érezte, hogy az egyházi joggyakorlatban szükség van Azó tanításainak ismeretére is. A kánonjog tehát szerte Európában, így Magyarországon is a római jog tanításait közvetítette, bár ez a római jog egy teljesen átalakított, középkori változata volt a jusztninánuszi jognak.

Jegyzetek

¹ Gerics J., Az államszuverenitás védelme és a „két jog” alkalmazásának szempontjai XII-XIII. századi krónikáinkban, in *Történelmi Szemle* 18 (1975) 353-354. (Gerics a lábjegyzetben Bónis Györgyre hivatkozik.)

² Hostiensisről ld. Bertram, M., *Handschriften der Summe Hostiensis mit der „Quaestio” am Ende*, in *Bulletin of Medieval Canon Law* 16 (1986) 96-97. Bertram, M., *Handschriften und Drucke des Dekretalenkommentars (sog. Lectura) des Hostiensis*, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Kanonistische Abteilung* 75 (1989) 177-201. Didier, N., *Henri de Suse en Angleterre (1236?-1244)*, in *Studi in onore di Vincenzo Arangio-Ruiz*, Napoli 1953, 2. kötet, 333. Didier, N., *Henri de Suse en évêque de Sisteron (1244-50)*, in *Revue historique de droit français et étranger* 31 (1953) 409. Didier, N., *Henri de Suse, prieur d’Antibes, prévôt de Grasse (1235?-1244)*, in *Studia Gratiana* 2 (1954) 595-617. Gallagher, C., *Canon law and the Christian community: The role of law in the Summa aurea of Cardinal Hostiensis (Analecta Gregoriana 208)* Roma 1978. Lefebvre, C., *Hostiensis*, in *Dictionnaire de Droit Canonique* 5 (1953) 1211-27. Pennington, K., *A „Quaestio” of Henricus de Segusio and the textual tradition of his „Summa super decretalibus”*, in *Bulletin of Medieval Canon Law* 16 (1986) 91-97. Pennington, K., *An earlier recension of Hostiensis’s Lectura on the Decretals*, in *Bulletin of Medieval Canon Law* 17 (1987) 77-90. Pennington, K., *Hostiensis*, in *Popes, Canonists, and Texts 1150-1550 (Collected Studies Series 412)* London 1993. Wretschko, A., *Ein Traktat des Kardinals Hostiensis mit Glossen betreffend die Abfassung von Wahldekreten bei der Bischofswahl*, in *Deutsche Zeitschrift für Kirchenrecht* 17 (1907) 73-88. Vodola, E., *Hostiensis*, in *Dictionary of the Middle Ages* 6 (1985) 298-99.

³ Hostiensis, *Summa Aurea*, in X. 2.35., de testibus, n. 2. (Venetiis 1574, coll. 612)

⁴ Mazzuchelli, G., *Gli scrittori d’Italia*, Brescia 1758, II 1, 470.

⁵ MGH *Scriptores* 19. kötet, 132.

⁶ Hostiensis, *Summa Aurea*, in X. 1.3., de rescriptis, n. 23. (Venetiis 1574, coll. 59.): „Idem est si in nomine erretur, dummodo constet de persona per circumstantias appositas, puta si impetretur contra P., archidiaconum Parisiensem, beneficium in Anglia atque Provincia, legentem in Parisiis in Decretalibus, de Segusio oriundus, is enim nullus est nisi ego.”

⁷ *Summa de electionibus*, München, Staatsbibliothek, Clm 4111, fol. 26rb

⁸ Didier, N., *Henri de Suse en Angleterre (1236-1244)*, in *Studi in onore di Vincenzo Arangio-Ruiz nel XLV anno del suo insegnamento*, II. kötet, Napoli 1953, 333-351

⁹ Luard, H. R. (ed.), *Matthaei Parisiensis Chronica maiora*, in *Rerum Britannicarum Medii Aevi Scriptores*, 57. kötet, London 1877, 286 és 357.

¹⁰ Didier, N., *Henri de Suse en Angleterre (1236-1244)*, in *Studi in onore di Vincenzo Arangio-Ruiz nel XLV anno del suo insegnamento*, II. kötet, Napoli 1953, 333-351.

¹¹ Didier, N., *Henri de Suse, prieur d’Antibes, prévôt de Grasse (1235?-1245)*, in *Studia Gratiana* 2 (1954) 595-561.

¹² Luard, H. R. (ed.), *Matthaei Parisiensis Chronica maiora*, in *Rerum Britannicarum Medii Aevi Scriptores*, 57. kötet, London 1877, 286.: „Considerans igitur haec omnia, de pecunia, quam de rege non minimam ad dejiciendum episcopum wintoniensem acceperat, comparavit sibi amicos de mammona iniquitatis, et adquisivit sibi (utinam non comparavit) quendam in suis partibus episcopatum, et nuncius corvo factus simili, Dominum suum Noe defraudanti, nuncium cum onere negotii quod susceperit batulandum nequiter reliquit imperfectum; nec apparuit postea in regno Angliae, bonis regni saginatus.”

¹³ Didier, N., *Henri de Suse: évêque de Sisteron (1244-1250)*, in *Revue historique de droit français et étranger* 31 (1953) 244-270, 409-429.

¹⁴ Reimer, H. (ed.), *Christiani archiepiscopi liber de ecclesiae Moguntinae*, in *Monumenta Germaniae Historica, Scriptores*, 25. kötet, Hannoverae 1880, 248.: „Substitutus est autem ab eodem legato adolescens subdiaconus Gerhardus nomine, filius comitis Conradi qui dicebatur Silvester comes. Hunc autem

substituuit Hugo cardinalis presbiter et legatus, inductus a quodam Heinrico archiepiscopo Ebredunensi, qui socius erat ipsius legati. Nec tamen hoc ipse archiepiscopus consuluit sine causa; acceperat enim occulte ducentas marcas pecunie numerate a Gerardo, quem idem archiepiscopus institui procuravit. Nihil occultum quod non reveletur. Propter has autem ducentas marcas facte sunt multe destructiones ecclesie Maguntinensis.”

¹⁵ Lectura, in X. 1.9.10., de renuntiatione, c. nisi cum pridem, n. 32., (Parisiis 1511, fol. 155rb)

¹⁶ Diplovataccio, T., Liber de claris iurisconsultis, in *Studia Gratiana* 10 (1968) 142.

¹⁷ Az I testamenti dei cardinali del XII secolo, Roma 1980 című kötet 19-22. lapjain.

¹⁸ Helssig, R., Eine bisher übersehene Schrift des Hostiensis, in *Deutsche Zeitschrift für Kirchenrecht* 14 (1904) 70-82.

¹⁹ Wretschko, A., Ein Traktat des Kardinals Hostiensis mit Glossen betreffend die Abfassung von Wahldekreten bei der Bischofswahl, in *Deutsche Zeitschrift für Kirchenrecht* 17 (1907) 73-88

²⁰ Kessler, P.-J., Untersuchungen über die Novellengesetzgebung Papst Innocenz' IV., in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung* 33 (1944) 65-83.

²¹ Gallagher, C., Canon law and the christian community: the role of law according to the Summa aurea of cardinal Hostiensis, Roma, 1978

²² Gillmann, F., Von der Hinterlegung des Allerheiligsten, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht* 14 (1904) 100

²³ Summa Aurea, in X. 5., de regulis iuris, n. 3., (Venetiis 1574, coll. 1950)

²⁴ Bertram, M., Handschriften der Summe Hostiensis mit der „Quaestio“ am Ende, in *Bulletin of Medieval Canon Law* 16 (1986) 96-97.; Pennington, K., A „Quaestio“ of Henricus de Segusio and the textual tradition of his „Summa super decretalibus“, in *Bulletin of Medieval Canon Law* 16 (1986) 91-97.

²⁵ Az egyház legtöbb szerződés szabályozását magához kívánta vonni. Erre vonatkoztak Odofredus szavai: „Dominus papa se intromittit de omnibus”, és Cinus is hasonlóképpen nyilatkozott: „Ecclesia sibi usurpavit totam iurisdictionem.”

²⁶ Seckel, E., Über neuere Editionen juristischer Schriften aus dem Mittelalter, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 21 (1900) 251

²⁷ Summa Aurea, in X. 3.20., de feudis, (Venetiis 1574, coll. 965)

²⁸ Summa Aurea, in X. 2.23., de usucapionibus, n. 6. (Venetiis 1574, coll. 714): „Per titulum autem accipe omnem actum, per quem solet transferri dominium, pro soluto, pro emptore, pro transacto, pro herede, pro donato, pro derelicto, pro legato, pro dote, pro suo, de quibus omnibus tam in Codice, quam in Digestis speciales tractatus habentur et nos etiam maxime, quia hec materia utilis est et canonistis ignota, de his omnibus speciales rubricas ad maiorem evidentiam apponamus.”

²⁹ Portemer, J., Recherches sur les differentiae iuris civilis et canonici au temps du droit classique de l'Église, Paris 1943, 48

³⁰ Gericz J., Egyház, állam és gondolkodás Magyarországon a középkorban, Budapest 1995, 219.

³¹ Bónis Gy., Einflüsse des römischen Rechts in Ungarn, *Ius Romanum Medii Aevi* V. 10., Milano 1964, 60.

³² U. Fr. I. m. 93.

³³ Bertram, M., Handschriften und Drucke des Dekretalenkommentars (sog. Lectura) des Hostiensis, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Kanonistische Abteilung* 75 (1989) 177-201.

³⁴ Lectura, in X. 1.41.5., de restitutione in integrum, c. super litteris (Parisiis 1512, fol. 36va)

³⁵ Bertram, M., Handschriften und Drucke des Dekretalenkommentars (sog. Lectura) des Hostiensis, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Kanonistische Abteilung* 75 (1989) 177-201.

³⁶ Pennington, K., An earlier recension of Hostiensis's Lectura on the Decretals, in *Bulletin of Medieval Canon Law* 17 (1987) 77-90

³⁷ Pennington, K., Pope and bishops: the papal monarchy in the twelfth and thirteenth centuries, Philadelphia 1984, 63-74

³⁸ Egyetemi Könyvtár, Budapest: Lectura in X. 5.6.12-17; X. 5.7.10-11 (=U. Fr. I. m. 94.); Lectura in X. 1.29.43.; X. 1.30.10 (=U. Fr. I. m. 95.). Központi Szeminárium könyvtára, Budapest: S. Fr. I. m. 63. Mindhárom töredék feltehetően ugyanaból a Magyarországon használatos kódexből származik.

³⁹ Kuttner, S., Papst Honorius III und das Studium des Zivilrechts, in *Festschrift für Martin Wolff*, Tübingen 1951, 93.

Csoknya Tünde

tanársegéd

PTE ÁJK Római Jogi Tanszék

Haszonkölcsön az új Ptk.-ban és a klasszikus római jog forrásaiban*

A modern európai polgári törvénykönyvek – az új Ptk.-hoz¹ hasonlóan – látszólag nem szentelnek nagy figyelmet a haszonkölcsön-szerződés szabályozásának, melynek oka feltehetően abban rejlik, hogy a forgalmi élet nem szán kiemelt szerepet egy ingyenes használati jogviszonynak, azonban az is tény, hogy számos kérdést vet fel a szabályok alkalmazása a mindennapokban.

A néhol hiányos és bizonytalan joggyakorlat segítségével siethet a római jog, melynek kazuisztikus szabályai útmutatóul szolgálhatnak a modern jogéletben is. E tanulmány fókuszában az új Ptk.-ban szereplő, haszonkölcsönre vonatkozó szabályok és azokhoz kapcsolódó római joggyakorlat vizsgálata áll.²

Az ingyenes dologhasználat értelmében ingó vagy ingatlan dolog időleges használatát engedik át ellenérték nélkül. A haszonkölcsön egyre népszerűbbé válásának egyik oka talán abban áll, hogy olyan helyzetekben is jelenthet megoldást, leggyakrabban ingatlan feletti használati jog határozott ideig tartó megszerzésére, melyekben más jogi konstrukció nem állna rendelkezésre, vagy az valamiért kivitelezhetetlen lenne.³ A bírói gyakorlat a haszonkölcsön szabályait alkalmazza az ún. szívességi lakáshasználatra is, például amikor az ingatlan tulajdonosa, haszonélvezője, bérelője a lakásába más személyt (legtöbbször rokont, hozzátartozót) ingyenesen befogad.⁴ Fontos azonban megjegyezni, hogy bár a szívességi lakáshasználatra a haszonkölcsön szabályai irányadók, azokat azonban nem lehet alkalmazni, ha az adott jogviszony mögött valójában visszerhesség húzódik, például amikor a felek pusztán egy jövedelemadó-köteles bérletet álcáznak szívességgel.

Az ingyenes dologhasználat vonatkozó szabályait a következőkben az új Ptk. rendszerének megfelelően mutatom be, kapcsolva hozzájuk a római jog sokszínű *casusait*.

1. Haszonkölcsön helye a szerződések rendszerében

A 2013. évi V. törvény a hatodik könyvben, a bérlet és a haszonbérlet mellett helyezte el a haszonköl-

* A tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal – NKFIH által támogatott kutatási projekt (K-115720) keretében készült.

csőre irányadó szabályokat. Azon túl, hogy a haszonkölcsön a korábbi szabályozáshoz – amely az ingyenességre helyezve a hangsúlyt az ajándékozást követően említette – képest az ingyenes szerződések köréből a megfelelő helyre, a használati típusú szerződések körébe került, látszólag kevés változás történt. Az újdonságot főként a jogok gyakorlásának más személy részére való – a jogbérlet-hez hasonló, de ingyenes – időleges átengedési lehetősége jelenti, melyre nézve a haszonkölcsön szabályait kell megfelelően alkalmazni,⁵ ennek keretében pedig várhatóan jelentkezni fognak majd a dologi ügyletekre szabott szabályozási konstrukció határait szétfeszítő értelmezési problémák.⁶ Alaposabb vizsgálat során azonban láthatóvá válik, hogy a változás nem csupán ebben áll. A haszonkölcsön-szerződés antik megfelelője pedig a római *commodatum*, melyet eleinte a jog világán kívül helyeztek el, és a megállapodás megszegését deliktumként kezelték, majd a prétor volt az, aki a kontraktusok közé emelte, és ezáltal *ex contractu* pere-síthetővé tette.⁷

2. A felek kötelezettsége, a kötelem keletkezése

Amint az már a haszonkölcsönre vonatkozó, új Ptk.-ban szereplő szabályok első bekezdéséből kitétni, a szerződés alapján a kölcsönadó meghatározott dolog időleges használatának ingyenes átengedésére, a kölcsönvevő pedig a dolog átvételére köteles.⁸ Láthatjuk, hogy a rendelkezés a többi európai és a korábbi magyar polgári törvénykönyvvel ellentétben a fogalom-meghatározás során olyannyira hangsúlyozza a haszonkölcsön konszenzuális jellegét, hogy ezáltal a szabályozás éltszerűsége is megkérdőjelezhetővé válik. A 6:357. § értelmében ugyanis a kölcsönadó meghatározott dolog időleges használatának ingyenes átengedésére, a kölcsönvevő pedig a dolog átvételére köteles. Tekintettel azonban arra, hogy e formátlanul megköthető szerződés szívességi elemre épül, tehát a kölcsönvevő érdekét szolgálja, nem tűnik szükségesnek, hogy pusztán egy megállapodás alapján a kölcsönadó a kölcsönvevőtől követelhesse a dolog átvételét. Valóban kötelezhetjük őt arra, hogy a haszonkölcsön tárgyát átvegye? Legfeljebb a konszenzuális szerződéses jelleget hangsúlyozandó tekinthetjük következetesnek ezt a szabályt, azonban úgy vélem, sokkal fontosabb lenne – más modern európai törvénykönyvekkel és az 1959. évi IV. törvény 583. §-ának⁹ rendelkezésével is összhangban – már a fogalom-meghatározáskor a kölcsönvevőnek a dolog visszaadására irányuló fő kötelezettséget kiemelni. A meghatározásból ugyanis csupán az „időleges” kifejezés enged arra következtetni, hogy a kölcsönvevő köteles a dolgot visszaszolgáltatni.

Ahogy a római jogban és a szerződési szabadság elismerését megelőző időkből a fő kötelezettség a haszonkölcsönbe vevőt terhelte – a dolog átadásáig kötelem sem keletkezett a felek között –, addig például a német polgári törvénykönyv is azt hangsúlyozza, hogy a haszonkölcsön-szerződés alapján egy dolog haszonkölcsönbe adója köteles arra, hogy a haszonkölcsönbe vevő részére a dolog használatát ingyenesen lehetővé tegye.¹⁰ A svájci kötelmi jogi törvény – a francia,¹¹ az osztrák,¹² az olasz¹³ és a spanyol¹⁴ szabályozáshoz hasonlóan – ezen túl a haszonkölcsönbe vevő fő kötelezettségét is meghatározza, azt a dolog használatot követő visszaadásában jelöli meg, mely azonos a *commodatarius*-ra vonatkozó római jogi szabályokkal,¹⁵ így az ő alapvető kötelezettsége a szerződés megszűnése időpontjában válik esedékessé.

Az egyik legfontosabb különbség tehát a haszonkölcsön-szerződés létrejötte kérdésében mutatkozik meg a római jogi modell és a modern európai törvénykönyvek szabályozása között. Az antik megoldás a *commodatum*-ot a reálszerződések közé sorolja – melynek értelmében a kötelem keletkezéséhez nem elegendő a felek megállapodása, hanem a dolog átadása is szükséges.¹⁶ Ezzel szemben a modern regulák – a több szempontból is praktikus római szabályoktól eltérően – a haszonkölcsönt konszenzuál-szerződésnek tekintik,¹⁷ így a felek formátlan megállapodásával az érvényesen létrejön, és a partnerek számára jogi kötelezettséget teremtet. Azonban az új Ptk. szerződés teljesítése kölcsönadó általi megtagadásának lehetőségét biztosító 6:357. § (2) bekezdése lazít e konszenzuális jellegén, és arra enged következtetni, hogy a szerződés mégis megőrzött valamit a római jogi eredetéből. Az ingyenes dologhasználat konszenzuál- vagy reálszerződésként történő szabályozása ugyanis nem csupán egy elméleti kérdés, annak gyakorlati szempontból is lényeges következményei lehetnek. A haszonkölcsön konszenzuális jellegéből és ingyenességéből adódik például, hogy a jogviszonyban érvényesül a *clausula rebus sic stantibus* elve, mely alapján jogosítja fel a jogalkotó a kölcsönadót, hogy meghatározott esetekben a szerződés ellenére a teljesítést, azaz a dolog átadását megtagadja.¹⁸ Az első ilyen ok a törvényben, ha a kölcsönadó bizonyítja, hogy a szerződés megkötése után – a szerződéskötés időpontjában fennálló körülményekhez képest – a saját vagy a kölcsönvevő körülményeiben lényeges változás állt be, és ez a változás olyan mérvű, hogy tőle a szerződés teljesítése többé el nem várható. Ebben az esetben tehát nem kell eleget tennie a szerződésben vállalt kötelezettségének. Azt láthatjuk, hogy a jogalkotó a régi szabályozáshoz képest bővítette a megtagadási okokat, és abban az esetben is megengedi a dolog átadásának megtagadását, ha a kölcsönvevő félhez fűződő viszonyában a szerződéskötést követő idő-

szakban olyan lényeges változás következett be, hogy a szerződés teljesítése tőle nem várható el.¹⁹ A megtagadási okok ilyen tartalmú bővítése helyénvalónak látszik, mivel e szerződéstípusnak nagyon gyakran valamilyen személyes, bizalmi, baráti kapcsolat képezi az alapját, ezért teljes mértékben indokolt, hogy amennyiben a szerződéskötéskor fennálló kapcsolat vagy helyzet később már nem áll fenn, úgy erre tekintettel a kölcsönadó a dolog átadását megtagadja.²⁰ Végül a kölcsönadó akkor is megtagadhatja a szerződés teljesítését, ha a szerződés megkötése után olyan körülmények következtek be, amelyek miatt felmondásnak van helye.²¹ Ilyen megtagadási okokra a római jogban nyilvánvalóan nem volt szükség, mivel a teljesítés megtörténtéig kötelem sem keletkezett a felek között, azonban jól láthatjuk, hogy a jogintézményt e modern szabályok az antik reálszerződéses jelleghez közelítik.

3. A haszonkölcsönbe adott dolog használata, hasznainak szedése

Az új Ptk. 6:358. §-a a használatra átadott dolog használatáról és hasznainak szedéséről tartalmaz fontos szabályokat. Rögzíti, hogy a használat során – ahogy az a bérleti, lakásbérleti, haszonbérleti jogviszonyban is elsődleges kötelezettsége a használatra jogosultnak – a kölcsönvevőnek is eleget kell tennie annak a követelménynek, hogy a dolgot csak rendeltetésszerűen és a szerződési kikötéseknek megfelelően használhatja.²² Mivel a kölcsönvevő ingyenesen használja a dolgot, így a jogszabály helyesen úgy rendelkezik, hogy neki kell viselnie a dolog fenntartásával járó költségeket.²³ Ha pedig a kölcsönvevő a fenntartási költségeken túl is költ a dologra, az így felmerült, dologra fordított egyéb költségeket a megbízás nélküli ügyvitel szabályai szerint követelheti a kölcsönadótól attól függően, hogy helyénvaló volt-e a beavatkozása vagy sem. Előbbi esetben a kölcsönvevőt a megbízott jogai illetik meg,²⁴ ha azonban a kölcsönvevő beavatkozása mégsem bizonyult helyénvalónak, úgy költségei megtérítését a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint követelheti, emellett felel minden olyan kárért, ami a beavatkozása nélkül nem következett volna be.²⁵ Ez a szívességi használat nem terjed ki a dolog kölcsönvevő általi hasznosítására, hasznai szedésére, tehát a dolog hasznai, szaporulata a kölcsönadót illetik.²⁶ Meglátásom szerint e szakasz (5) és (6) bekezdésében szereplő, a hasznok szedéséről és a fenntartás költségei viseléséről szóló szabályok különösebb magyarázatra nem szorulnak, azonban a dolog szerződésszerű és rendeltetésszerű használata, valamint a dolog harmadik személy részére történő átengedése már izgalmas kérdéseket vet fel.

A modern európai polgári törvénykönyvek nagy része külön említi a haszonkölcsön-szerződés felmondási okai között a nem rendeltetésszerű vagy nem szerződészerű (megállapodás-ellenes) használatot. Míg a német polgári törvénykönyv a szerződésellenes használat körében említi meg és emeli ki a dolog használata harmadik személynek történő jogosulatlan átengedését, továbbá a dolog hanyagság folytán való jelentős veszélyeztetését,²⁷ addig a svájci²⁸ és az osztrák²⁹ szabályozás korábbi visszakövetelési jogot ad a haszonkölcsönbe adónak egyrészt a szerződésellenes, megállapodás-ellenes használat, másrészt pedig a harmadik személynek való átengedés, illetve jogosulatlan átengedés esetén.

3.1 Szerződészerű használat

Az új Ptk. vonatkozó szakaszai³⁰ a korábbi magyar szabályozáshoz³¹ hasonlóan rendelkeznek a vizsgált kérdésekről.³² Míg az 1959. évi IV. törvény a felmondási okok között való felsoroláson túl a haszonkölcsönbe adott dolog használata, hasznainak szedése vonatkozásában rögzítette, hogy a kölcsönvevő felelős minden olyan kárért, mely a rendeltetésellenes vagy szerződésellenes használat következménye, addig az új Ptk.-ban a felelősségi kérdések általános szabályok körében történő rendezése folytán már nem látszik szükségesnek a haszonkölcsönnél külön rendelkezni a szerződésellenes használat következtében beálló kár sorsáról. A szóhasználat változása mellett³³ azt láthatjuk, hogy míg a harmadik személynek történő átengedés jogosságáról és jogkövetkezményeiről az új szabályozás részletesebb rendelkezéseket tartalmaz, addig mindkét törvény felmondásra jogosítja fel a kölcsönadót, ha a kölcsönvevő a dolgot nem szerződészerűen használja. Ebből a néhány szakaszból kitűnik, hogy a modern törvénykönyvek is nagy jelentőséget tulajdonítanak a haszonkölcsönnél a megállapodástól eltérő használat kérdésének, azonban annak tartalmát, jelentését közelebbről nem határozzák meg.

A következőkben a római jogi szabályok kutatása során³⁴ egy Ulpianustól származó forrásszöveget állítok az elemzés középpontjába, melynek vizsgálata során világossá válhat, hogy a római kazuisztika színessége, gazdagsága példaértékű, és az egyes szakaszok, modern szabályok értelmezése során is segítséget nyújthat.³⁵

A szerződésellenes használat iskolapéldájának is tekinthető Digestából vett fragmentumot (Ulp. D. 13, 6, 5, 7) a továbbiakban részekre bontva tárgyalom. A szerződészerű használatot a forráshely második fordulata ismerteti.

Ulp. D. 13, 6, 5, 7 ...*Plane sic commodavi, ut ad bellum duceres, meum erit periculum. Nam et si servum tibi tectorem commodavero et de machina ceciderit,*

periculum meum esse Namusa ait: sed ego ita hoc verum puto, si tibi commodavi, ut et in machina operaretur...

Az Ulpianustól származó töredék a következőképp fogalmaz: amennyiben a lovat világosan úgy adom kölcsön, hogy háborúba vezesd, az enyém lesz a veszély. És ha egy rabszolgát mesteremberként adtam kölcsön, és az az állványról leesett, enyém a veszély, de ezt akkor tartom helyesnek, ha azért adtam neked kölcsön, hogy állványon dolgozzon.³⁶ A szöveg értelmében a háborúba menetelhez kapott állat és az állványon történő munkavégzésre szánt rabszolga megállapodásnak megfelelő használatát rögzíti a jogtudós, melynek jogkövetkezményét az általános szabályok szerinti veszélyviselésben látja: eszerint a dolog *vis maior* okozta pusztulásának kockázatát a haszonkölcsön-szerződés érvényes létrejöttével³⁷ a haszonkölcsönbe adó viseli („*casum sentit dominus*”), amennyiben tud arról, hogy a *commodatarius* a lovat háborúba viszi, illetve a rabszolgát állványon szándékozik dolgoztatni – tehát ha a lovat háborúra adom kölcsön, akkor „*meum erit periculum*”, enyém lesz a veszély.³⁸ A fragmentumból világosan kitűnik, hogy a használati cél meghatározása elengedhetetlen a szerződészerű használat megállapításához. Az elemzett forrás első részletei pedig már a megállapodás-ellenesség tartalmát adják meg, és azt szintén a veszélyviselés kérdésével való összefüggésében mutatják.

Ulp. D. 13, 6, 5, 7 *Sed interdum et mortis damnum ad eum qui commodatum rogavit pertinet: nam si tibi equum commodavero, ut ad villam adduceres, tu ad bellum duxeris, commodati teneberis: idem erit et in homine ... ceterum si ut de plano opus faceret, tu eum imposuisti in machina, ... dico periculum, quod culpa contigit rogantis commodatum, ipsum praestare debere...*

Néha azonban azé a pusztulás okozta veszteség, aki kérte, hogy a dolgot kölcsönadják neki: ugyanis ha kölcsönadok neked egy lovat azért, hogy a vidéki házadhoz vidd, de te háborúba vezeted, kötni fog a *commodatum*.³⁹ Ahogy már korábban láthattuk, ugyanez vonatkozik rabszolgára is („*idem erit et in homine*”),⁴⁰ hiszen az előzőekben a haszonkölcsönbe adó veszélyviselési kötelezettségét állapítottuk meg mind a háborúra kölcsönadott állat, mind az állványon történő munkavégzésre szánt rabszolga esetében. A folytatásban pedig a megállapodástól eltérő használat kérdésében is felfedezhetjük a párhuzamot a szerződés tárgyát képező dolgok között: máskülönben ha a munkát a sima földön kell elvégeznie, te pedig az állványra felküldted, azt mondom, hogy a veszélyt, ami a dolog átadását kérő *culpájából* adódott, köteles ő maga viselni.⁴¹

Egyértelműnek tűnik a *casusban* – melyben a jogtudós élesen szembeállítja egymással a rabszolga vagy a ló „természetes” halálát⁴² az állványon történő munkavégzésből vagy a háborúba vitelből

eredő pusztulás esetével –, hogy a haszonkölcsönbe vett dolog megállapodástól eltérő használatára az általánosnak tekinthető szabály alkalmazásának helye nincs, a *commodatarius* kénytelen a dolog pusztulásának kockázatát viselni.⁴³ A megállapodás-ellenes használat egyben szerződésszegést is megvalósít, mely az antik szabályok értelmében szándékosság fennforgása esetén „használatlopást”, *furtum usust*⁴⁴ is jelentett. Ebben az esetben pedig tisztán kirajzolódik, hogy szerződésellenes használatra is csak úgy kerülhet sor, ha a haszonkölcsönbe vevő eltér a szerződésben foglalt használati céltől.⁴⁵

3.2 Rendeltetésszerű használat

Míg a nem szerződésszerű használat értelmezéséhez elengedhetetlennek tűnik a felek megállapodása, ha azonban a felek nem kötötték ki a használat célját, akkor legfeljebb a nem rendeltetésszerű használat és a kölcsönadott dolog harmadik személynek történő jogosulatlan átengedése jöhet szóba.⁴⁶ Míg értelmezésem szerint tehát a szerződésellenesség kérdésének alapjául a megegyezés szolgál, addig a rendeltetésellenes használat a felek akaratától függetlenül látszik.

A haszonkölcsön tárgya a modern szabályok értelmében is természetesen csak olyan dolog lehet, ami rendeltetésszerű használatra alkalmas: a használat következtében nem semmisül meg, nem szenved aránytalanul nagymértékű értékcsökkenést. E feltételek megléte esetén azonban elfogadhatóvá válik az a tétel is, hogy elhasználható vagy helyettesíthető dolog is lehet haszonkölcsön tárgya, ha alkalmas arra, hogy a kölcsönvevő ugyanazt adja vissza a szerződés lejártakor.⁴⁷ E szabályokra pedig kitűnő és érzékletes példákat találunk a római jogi források között is.

Ulp. D. 13, 6, 14 *Si servus meus rem meam tibi scienti nolle me tibi commodari commodaverit, et commodati et furti nascitur actio et praeterea condictio ex causa furtiva.*

A *commodatarius* köteles a dolgot a *bona fides*⁴⁸ követelményeinek megfelelően használni, így a rendeltetésszerű használatnál nyilvánvalóan nem fér össze például a hátsó szék elé fogása, a kölcsönkapott ünneplő ruha munkához való felvétele, továbbá – ahogy a hivatkozott forrás is mutatja – a rabszolgát sem szabad olyan munkára alkalmazni, mely számára szokatlannak minősül.⁴⁹ A dolog rendeltetésellenes használata szándékosság esetén ilyenkor is a *furtum usus* területére kalauzol bennünket, akárcsak a megállapodástól eltérő használat esetén láthattuk.

Érdemes lehet a következőkben még említést tennünk a *commodatum* D. 13, 6, 3, 6-ban⁵⁰ említett rendhagyó esetéről (*commodatum ad ostentationem*) is, ahol ugyan nem rendeltetésellenes, de a szokás-

szerű rendeltetéstől eltérő, és mégis a felek megállapodásának megfelelő használattal találkozhatunk.

Ulp. D. 13, 6, 3, 6 *Non potest commodari id quod usu consumitur, nisi forte ad pompam vel ostentationem quis accipiat.*

Az általános szabályok értelmében az ingyenes dologhasználat tárgyát – tartós használati jogviszony lévén, a fogalmából is következően – *res non consumptibilis*⁵¹ képezi, ugyanis csak így egyeztethető össze a használat joga a specifikus visszaszolgáltatási kötelezettséggel. Mégis találkozhatunk olyan kivételes esettel a római jogban is, amikor elhasználható dolgot adnak haszonkölcsönbe. Mivel a *res consumptibilis* mindig olyan, amelyet rendeltetészerűen használni csak az állag elfogyasztásával, megsemmisítésével lehet,⁵² ezért annak specifikus visszaszolgáltatása csak a szokászerű rendeltetéssel meg nem egyező, kiállítási vagy megtekintési célú⁵³ haszonkölcsönbe adásnál képzelhető el. Így példaként említhető a pénznek – tekintettel arra, hogy az elhasználható dolognak minősül, melynek rendeltetészerű használata az elköltés – a pénzváltó kirakatában történő elhelyezését célzó átadása.⁵⁴

Bár az általános szabályok értelmében a *commodatarius* köteles a dolgot rendeltetésének megfelelően használni, azonban – tekintettel arra, hogy a fent vizsgált rendhagyó esetben a felek megállapodása kifejezetten a *commodatum* tárgyát képező dolog szokászerű rendeltetésétől eltérő használatára irányul, így szerződésszegésről itt aligha beszélhetünk. Úgy látszik, hogy a felek megállapodása a szerződési szabadság elvével is összhangban felülírja a nem rendeltetésű használat római jogi jogkövetkezményeit, a veszélyviselés haszonkölcsönbe vevőre történő átszállását.

Mivel a modern joggyakorlat is ismeri a kiállítási célú haszonkölcsönbe adást, azt mondhatjuk, hogy – hiába tér el a felek használatra irányuló megállapodása a dolog szokásű rendeltetésétől – itt sem célszerű a nem rendeltetésű használat törvényben meghatározott jogkövetkezményének (a kölcsönadó felmondási lehetőségének)⁵⁵ alkalmazása.

3.3 A harmadik személynek történő átengedés

A haszonkölcsön-szerződés fogalmából és szíveségi jellegéből is következően kifejezetten arra irányul, hogy a kölcsönvevő használati jogát biztosítsa, melynek alapja a szerződő felek közötti általában bizalmi viszony. Ennek ellenére az új Ptk. szabályai értelmében a kölcsönvevő a dolgot harmadik személy használatába is adhatja, amennyiben ehhez a kölcsönadó hozzájárul. Ebben az esetben úgy felel a használó magatartásáért, mintha maga használta volna a dolgot. Ha azonban a kölcsönvevő anélkül adta át harmadik személynek a dolgot, hogy a köl-

csönadó hozzájárulását kikérte volna, azokért a károkért is felelős lesz, amelyek e nélkül nem következtek volna be.⁵⁶

Az antik szabályokat vizsgálva is az új Ptk.-ban szereplőkhöz hasonló szabályokkal találkozhatunk, bár (fő)szabályként abból indulunk ki, hogy a *commodatarius* nem jogosult a dolog harmadik személynek történő átengedésére, viszont a felek megállapodása ezt felülírhatja. A szabályozást tekintve tehát ez pusztán technikai jellegű eltérés, hiszen a felek megállapodása irányadó mindkét esetben. Vajon milyen szabályok alkalmazandóak akkor, ha a haszonkölcsönbe vevő a *commodatumba* kapott dolgot mégis „alhaszonkölcsönbe” adja? Ilyenkor a szerződésellenesség is felmerülhet, hiszen a megállapodással – amely meghatározott személyek között jött létre – ellentétesnek mondhatjuk a harmadiknak való átadást, azonban a szerződés rendelkezésével is ellenkezni látszik e magatartás. A *commodatarius* a haszonkölcsön tárgyát képező dolgot ugyanis az általános szabályok értelmében – eltérő kikötés hiányában – nem adhatta át használatra harmadik személynek. Ha ezt ennek ellenére megtette, és valaki a *commodatarius* ügyletét folytatta, a haszonkölcsönbe vevő magatartásával nemcsak szerződést segett, hanem *furtum usust* is megvalósított. Ellene tehát a *commodans actio furti* indíthatott, illetve *ex contractu* is perelhetette az esetleges kár megtérítésére, itt tehát – bár harmadik személyt említünk – tulajdonképpen nem is másért való felelősségről van szó, hanem saját *delictum*áért köteles helytállni a *commodatum* tárgyát másnak használatra továbbadó *commodatarius*.⁵⁷ A D. 13, 6, 17, 3-ban szereplő esetnek a távollevő ügyei vitelét taglaló része kapcsán utalhatunk még a harmadik személynek történő jogosulatlan átengedésre.

Paul. D. 13, 6, 17, 3 ...*Ut accidit in eo, qui absentis negotia gerere inchoavit: neque enim impune peritura deseret: suscepisset enim fortassis alius, si is non coepisset: voluntatis est enim suscipere mandatum, necessitatis consummare...*

Ahogy annál is történik, aki elkezd egy távollevő ügyeit vinni: büntetlenül ugyanis nem hagyhatja abba, hogy veszendőbe menjenek: talán egy másik magára vállalta volna, ha ő nem fogott volna hozzá: mert bár szabad akarat egy megbízás elvállalása, szükséges annak végigvitele.⁵⁸ Abból a helyzetből kell kiindulnunk, hogy a szövegben valaki egy távollevő (*absentis*) ügyeinek vitelét megkezdi, majd felhagy azzal. A megbízott azonban ezt büntetlenül, hátrányos következmények nélkül⁵⁹ nem tehetette meg, köti őt az ügylet végső időpontja és a szerződés személyhez kötött volta. A szóhasználatból arra lehet következtetni, hogy a megbízás intézményéhez hasonlóan a *commodatum*nál is érvényesíthetők ezek az elvek: így nemcsak a haszonkölcsönbe adót, hanem a haszonkölcsönbe vevőt is köti az ügylet.⁶⁰ A távollevő ügyeinek viteléről szó-

ló tényállásból világossá válik, hogy szabad akarat kérdése egy megbízás elvállalása, viszont elkerülhetetlen szükségesség annak végigvitele,⁶¹ tehát az első szabadon rajtunk múlik, a másodiknál „szolgák” vagyunk.⁶²

Az idézett szöveghely azt tükrözi, hogy az ügylet személyhez kötött jellege nem teszi lehetővé a haszonkölcsön tárgyát képező dolog használatának átengedését harmadik személy számára. Ha mégis továbbadja a dolgot, akkor – mivel magatartása ebben az esetben *furtum usus*nak minősül – felelősségre vonását nem akadályozhatja semmilyen felelősségi mérce, hiszen itt nem másért való felelősség jön számításba, hanem az átadás jogellenessége folytán szerződésszegése és saját *delictum*a alapján kell helytállnia az „alhaszonkölcsönbe” adónak.⁶³ Amennyiben a haszonkölcsönbe adott dolog másra bízása mégis jogszerű lett volna – ha a felek így állapodtak meg –, akkor a haszonkölcsönbe vevő nem felelt, tehát a megállapodás itt is felülírja a rendeltetésellenességet.

4. A haszonkölcsön megszűnése

A haszonkölcsön-szerződés határozott vagy határozatlan időre kötött volta nem érinti a jogviszony lényegét, hogy mindenképpen csak időleges használatot enged a kölcsönadó dologban. Ha sem a felek szerződése, sem a haszonkölcsön célja nem tartalmaz a lejáratra utalást, ez esetben az időleges használat csak úgy szüntethető meg, ha a szerződést valamelyik fél felmondja.

A haszonkölcsön megszűnésének tipikus módja, ha a kölcsönvevő a jogviszonyban meghatározott idő lejártával a dolgot visszaadja a kölcsönadónak. Az ingyenes, szívésségi használat biztosítása „személyhez kötött szolgáltatás”, tehát ennek jogosultja csak a kölcsönvevő lehet, az ő halála minden további különösebb jogcselekmény nélkül megszünteti a szerződést.⁶⁴

A haszonkölcsön egyoldalú megszüntetésének lehetősége mindkét felet megilleti, melynek egyik formája a felmondási jog gyakorlása. A határozatlan időre kötött szerződés esetén a kölcsönadó tizenöt napos felmondási idővel gyakorolhatja e jogát, mely örököseit is megilleti. A kölcsönadó felmondhatja a szerződést, ha a haszonkölcsön célja lehetetlenné vált; ha a felek között a viszony a kölcsönvevő magatartása következtében megromlott, illetve ha a kölcsönadónak a dologra a szerződéskötéskor nem ismert oknál fogva szüksége van.⁶⁵ A kölcsönadó felmondással élhet továbbá nem rendeltetészerű vagy nem szerződésszerű használat, harmadik személynek történő engedély nélküli átengedés esetén, ha a dolgot rongálja, vagy egyébként fennáll a veszély, hogy a dolgot a kölcsönvevő nem fogja épségben visszaadni.⁶⁶ A jogszabály a kölcsönvevő oldalán felmondási jogot nem szabá-

lyoz, ezt helyettesíti az a jogosultsága, hogy a dolgot bármikor visszaadhatja, illetve a visszaadását felajánlhatja, a kölcsönadó pedig a dolog visszavételét alapos ok nélkül nem tagadhatja meg.⁶⁷

A római jogi szabályokra is igaz a haszonkölcsön megszűnése kérdésében⁶⁸ az a tétel, hogy akkor áll fenn a legegyszerűbb eset, ha a haszonkölcsönbe adó a *commodatum* létrejöttkor megállapítja a szerződés lejáratának időpontját, hiszen a haszonkölcsönbe adás módját és határidejét a Paul. D. 13, 6, 17, 3 szerint – az ügylet szívességi jellegéből is következően – a *commodans* határozza meg: *modum commodati finemque praescribere eius qui beneficium tribuit*, tehát a felek közül az, aki szívességből juttat.⁶⁹ Bár a *commodans* adja ingyenesen a dolgot, az átadást követően ő is kötelezett lesz, kötve van az általa korábban meghatározottakhoz. A *commodatum* mint reálszerződés a haszonkölcsönbe adóra nézve baráti szívességen (*officii magison*) túli kötelezettséggel csak a teljesítést, a dolog átadását követően jár.⁷⁰ Ezt követően ugyanis az átadásátvétel megvalósulásával a haszonkölcsönbe adó és a haszonkölcsönbe vevő között *obligatio* keletkezik, mely szükségképpen a *commodans* vonatkozásában is kötöttséget jelent,⁷¹ így a felek közötti kapcsolat legfontosabb jellemzője innentől kezdve már nem a szabad belátás lesz.⁷² Érdekes kérdések merülhetnek fel azokban az esetekben – amelyek lényegében a modern szabályozásban szereplő felmondási okokkal azonosíthatók –, amikor az egyik vagy a másik fél a lejárat előtt követelné, illetve adná vissza a dolgot. Az elemzés során vezérfonalul a már hivatkozott Paul. D. 13, 6, 17, 3 szolgál, az „idő előtti” megszűnés kérdését pedig aszerint vizsgálom, hogy határozott vagy határozatlan idejű haszonkölcsönben állapodtak meg a felek.

A szerződés megszűnése kérdésében a legegyszerűbb helyzet akkor áll fenn, amikor a haszonkölcsön létrejöttkor a *commodans* meghatározta – akár a másik fél közreműködésével, akár önkényesen – a szerződés lejáratát időpontját. Ebben az időpontban válik esedékessé a dolog visszaszolgáltatása.

Első kérdésként felvethetjük, hogy mi történik akkor, ha a haszonkölcsönbe adó korábban követeli a dolgát? Erre kielégítő választ kapunk a hivatkozott forrásszövegben: az alkalmatlan időben („*intempestive*”) történő, illetve az alkalmatlan visszaköveteléssel („*importune repetendo*”) „nem helyesen cselekszel” („*non recte facies*”).⁷³ Az *importune* és az *intempestive* kifejezések pedig egyértelműen vonatkoznak a kikötött határnap előtti visszakövetelésre, illetve a teljesítést követően szabott határidőre és a visszamenőleges rendelkezésre. E szabálynak érvényesülnie kell egy fontos, a vizsgált fragmentumban rögzített elv teljesülése érdekében is:

„*adiuvari quippe nos, non decipi beneficio oportet*”, azaz a szívességeknek segítenie kell rajtunk, nem becsapnia. Márpedig az alkalmatlan időben történő visszaköveteléssel nemcsak elesik egy előnytől a haszonkölcsönbe vevő, hanem kifejezetten kára is származhat belőle. Schwarz is megállapítja, hogy a töredékben szereplő eset a haszonkölcsönbe vett dolgok nem megfelelő visszakövetelésén túl kitér az ezen keresztül okozott indirekt károkra is, melyek egyébként abból származnak, hogy a *commodatarius* a lejáratig számíthatott a használatba kapott dologra, ha pedig tudta volna, hogy nem tarthatja magánál végig (ha nemet mondta volna – „*nam si negasses*”), akkor „*vel emissem vel testes*” alkalmazott volna.⁷⁴ Bár találkozunk a szakirodalomban olyan nézettel, mely kétségbe vonja a szöveg eredetiségét,⁷⁵ a szerző szerint azonban semmi nem utal a fragmentumban a kompilátorok munkájára, a töredéket egy késői klasszikus traktátumnak tartja, és úgy véli, hogy ha mégsem lenne eredeti minden része, akkor sincs okunk kételkedni az említett eset kapcsán az ellenkereset megadásában.⁷⁶ E nézetet erősíti az Ulp. D. 13, 6, 5, 8, melyben a jogtudós egy az életből kiragadott, viasztáblák haszonkölcsönbe adásával foglalkozó példát említ.⁷⁷ A két töredék láthatóan kölcsönösen támogatja egymást. Paricio a fragmentumot zavarosnak és manipuláltnak tartja, szerinte nehéz megítélni, melyek a klasszikus elemek a szövegben; úgy gondolja, hogy az idézetet a kompilátorok teljesen átalakították,⁷⁸ Nörr azonban azon a véleményen van, hogy a korábbi interpolációs megállapításoknak csak kevés teret lehet engedni.⁷⁹ Azt láthatjuk tehát, hogy a római jogtudósok szigorúbban értelmezték az idő előtti visszakövetelés lehetőségét, mint az új Ptk., mely lehetővé teszi a felmondást akkor is, ha a kölcsönadónak előre nem látott oknál fogva szüksége van a dologra, vagy ha a felek viszonya kölcsönvevő miatt megromlott.

Más helyzet állhat elő akkor, ha a lejáratként meghatározott határnap előtt a *commodatarius* hagy fel a dolog használatával. Elképzelhető, hogy a haszonkölcsönbe vevő a dolgot „idő előtt” visszaszolgáltatja, a maga részéről a lejárat időpontjára vonatkozó előzetes megállapodásával ellentétben, egyoldalúan véget vet a *commodatum*nak. A haszonkölcsön ingyenes jellegéből adódóan a jogviszony középpontjában általában a haszonkölcsönbe vevő érdeke áll, ugyanis rendszerint ő az, akinek a másik fél szívességet tesz.⁸⁰ Ha ebből az általánosnak tekinthető helyzetből indulunk ki, akkor egyrészt nem tűnik túl életszerűnek a helyzet, hogy a *commodatarius* „idő előtt” akarja a dolgot visszaadni, másrészt ha ez mégis megtörténne, akkor indokolatlannak látszik a haszonkölcsönbe adó tiltakozása a dolog kikötött határnap előtti visszaszolgáltatása ellen. Elképzelhető azonban, hogy érdeke nem fűződik ugyan a szerződéshez, a dolog megfe-

lelő tárolásáról, őrzéséről gondoskodnia kell, így ha előbb kapja vissza dolgát – ilyenkor tehát mégis beszélhetünk alkalmatlan időpontról (*intempestive*) –, akkor a helyzet váratlansága folytán merül fel nehézség a *commodans* szemszögéből, vagy egyszerűen a meghatározott időpont előtti visszaadás sérti szerződéses érdekét.⁸¹ E szabály lényegében egybevág az új Ptk. rendelkezéseivel, mely az alapos ok nélküli megtagadást tiltja a kölcsönadónak.

Más helyzet áll elő, ha a haszonkölcsönbe adó a dolog átadásával egyidejűleg nem határozza meg a *commodatarius* terhelő specifikus visszaszolgáltatási kötelezettség időpontját. Tág értelemben pedig a határozatlan idejű *commodatum*hoz sorolhatjuk az olyan szerződést is, melynél a felek időtartamot nem határoztak ugyan meg, de a haszonkölcsönbe adással elérendő célt igen.

Mivel a jogviszonyban alapvetően a *commodans* a szívességet tevő, az ő joga a lejárat időpontjának meghatározása. Ha ezt nem teszi meg, akkor a helyzetéből következően azt mondhatnánk, hogy a saját dolgát bármikor visszakövetelheti az azt ingyenesen használó *commodatarius*tól. Az idézett forrásszövegben szereplő példa azonban kétségessé teszi ennek lehetőségét.

Paul. D. 13, 6, 17, 3 *Igitur si pugillares mihi commodasti, ut debitor mihi caveret non recte facies importune repetendo: nem si negasses, vel emissem vel testes adhibuissem.*

A töredék szerint, ha te nekem viasszal bevont írotáblákat adsz kölcsön, hogy arra az adósom kötelezettségvállalást állítson ki, nem helyesen teszel az alkalmatlan visszaköveteléssel, ugyanis ha nemet mondtál volna, helyette vettem volna, vagy tanúkat alkalmazok. A tényállásban az *importunus* – *inopportuno* – szó szerepel, mely az *intempestivus* – *intempestivamente* – kifejezéshez hasonlóan alkalmatlan, rosszkor jövő visszakövetelésre utal.⁸² Látható, hogy az *intempestive* egyértelműen a rosszkor, alkalmatlan időben történő, az *importune* pedig az ennél tágabb értelemben vett alkalmatlan visszakövetelést jelenti, és ezzel feltehetően az idő alkalmatlanságát is magába foglalja.

Ezért ha az írotáblákat azért adták kölcsön, hogy a kölcsönvevő adósa írásban megerősítse tartozását, és a kölcsönadó ezeket alkalmatlanul kéri vissza,⁸³ teljesen alaptalan a követelése, mert ha visszautasította volna a kérést, akkor a *commodatarius* a viasztáblákat beszerezhetette volna másoktól, vagy pedig máshogy oldotta volna meg az ügyet, például tanúk megkeresésével.⁸⁴

A példaként említett esetben ugyan meghatározott célra adta kölcsön a *commodans* a dolgot – akár csak a korábban már hivatkozott *ulpianusi* töredékben⁸⁵ –, de megtehetette ezt időpont rögzítése nélkül is, ilyenkor pedig szintén érvényesülnie kell a korábban meghatározott szabálynak („*adiuvari quippe nos, non decipi beneficio oportet*”), így mégse

követelheti vissza akármikor a tág értelemben vett határozatlan idejű *commodatum*nál a szívességet tevő a saját dolgát. A másik példára is ugyanez a szabály alkalmazhatónak tűnik: nem helyesen cselekszel („*non recte facies*”), ha egy ház alátámasztására épületfát adsz kölcsön („*si ad fulciendam insulam tigna commodasti*”), de aztán visszaveszed („*deinde protraxisti*”), vagy tudatosan hibásat adsz („*aut etiam sciens vitiosa commodaveris*”). A gerendát ugyanis a haszonkölcsönbe adó azért adja, hogy a *commodatarius* megjavítsa a házat, és így ha utána visszakövetelné, akkor el kell fogadni az ellenkérés lehetőségét. Ez azért van, mert – a korábban megállapítottaknak megfelelően – a szívességnek a rendeltetése az, hogy segítsen rajtunk, és nem az, hogy egy teljesen céltalan birtoklást biztosítson.⁸⁶ Így Schwarz is helyesnek véli, hogy a töredék a korábbi visszakövetelés „elérhetetlenségéről” beszél, és itt is utalhatunk a károkra, amelyek az idejekorán történő visszavétel során keletkeznek a kölcsönadott viasztábláknál és a gerendáknál is. A hibás gerenda esetéhez szerinte hozzáfűztek valamit, ugyanis itt nincs szó az idő előtti visszavételről.⁸⁷

Egészen egyértelmű helyzet áll fenn olyankor, ha a felek nem határoztak meg időpontot, és a *commodatarius* akarja visszaadni a szerződés tárgyát képező dolgot. Időelőttiség jelen esetben fogalmilag kizárt, a *commodatarius* tehát – eltérő megállapodás hiányában – akkor szolgáltatja vissza a dolgot, amikor akarja, de természetesen tekintettel kell lennie a – korábban már említetteknek megfelelően – a *commodans* körülményeire.⁸⁸

Összegzésként megállapítható, hogy az új Ptk.-ban szereplő rendelkezések a haszonkölcsönnél is számos hasonlóságot mutatnak az antik jogforrásokból kiolvasható szabályokkal. Mindamelllett, hogy gyakorlati szempontból gyakran többet árul el számunkra egy Digestából vett szöveghely, találkozhatsz olyan elvekkkel is, amelyeknél megfontolandó lehet a római jogi megoldáshoz való visszatérés. Így bár a szerződési szabadság elismerésével túlhaladottá vált a reálszerződés létjogosultsága, a konszenzuális szabályozás a haszonkölcsönnél gyakran vezethet visszásságokhoz, melyet kiegészítő rendelkezésekkel – így például a dolog átadása megtagadásának lehetőségével – próbál a jogalkotó némileg feloldani. Ezen túl az új törvény mögül még hiányzó bírói gyakorlat részbeni pótlására alkalmasnak látszanak a római jogi jogesetek, melyek tartalommal tölthetik meg az absztrakt normákat. Mindazonáltal nem lehet parttalan az antik szabályok modern joggyakorlatban való alkalmazása, azonban mindenképpen elismerésre méltó az az időtlen érvényű színes esetjog, amelyet a római jogtudósok a haszonkölcsön kapcsán a Digestában kidolgoztak.

Jegyzetek

¹ 2013. évi V. törvény.

² A haszonkölcsön-szerződés az ingyenes dologhasználat jogintézményének felel meg. A commodatum valamely elhasználhatatlan dolognak ingyenes használatba adása specifikus visszaszolgáltatási kötelezettséggel. Ld. Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog. Budapest-Pécs 2015³ 314. o. Vö. Bessenyő András: Római magánjog. A római magánjog az európai jogi gondolkodás történetében, Budapest-Pécs 2010- 363. o.; Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei, Budapest 2015²⁰, 501. o.; Max Kaser: Das Römische Privatrecht III, München 1955, 445. o.; Reinhard Zimmermann: The Law of Obligation. Roman Foundations of the Civilian Tradition, Oxford 1996³ 189. o.; továbbá a római haszonkölcsön-szerződéshez kapcsolódó átfogó, monografikus feldolgozások közül például ld. Franco Pastori: Il comodato nel diritto romano. Con contributi allo studio della responsabilità contrattuale, Milano 1954; Pierluigi Zannini: Spunti critici per una storia del commodatum, Milano 1983

³ Deák Levente: A haszonkölcsön-szerződésről, forrás: <http://www.maszol.ro/index.php/torvenytar/25052-torvenytar-a-haszonkolcson-szerzodesrol>.

⁴ Polgári jog. Kötelmi jog. Harmadik, negyedik, ötödik és hatodik rész. Az új Ptk. magyarázata VI/VI., (Szerk. Wellmann György) Budapest 2013. 206. o. „A szívességi lakáshasználat a haszonkölcsön szerződés elemeit hordozza, ezért megszűnésére az erre a jogviszonyra vonatkozó szabályok az irányadók” [...] „A szívességi lakáshasználati jogviszony esetében a lakással rendelkezni jogosult a használatot egyedül, bármikor, indoklás és alakóság nélkül megvonhatja. Az adott esetben ez megtörtént, ezzel az alperes jogcím nélküli lakáshasználóvá vált, s a lakást köteles kiüríteni [...] Az elhelyezési kötelezettségről a bíróságnak rendelkeznie nem kellett, mert erre vonatkozóan az Ltv. rendelkezést nem tartalmaz.” [BH 1999.456.]

⁵ Ptk. 6:357. § (3) A jogok időleges gyakorlásának más személy részére történő ingyenes átengedése a haszonkölcsön szabályait kell megfelelően alkalmazni.

⁶ Verebics János: Egyes szerződések az új Ptk.-ban I. rész, forrás: <http://ptk2013.hu/szakcikkek/verebics-janos-egyes-szerzodesek-az-uj-ptk-ban-i-resz/3149>.

⁷ Benedek–Pókecz Kovács: i.m. 315. o.; A felek közti viszony szívességként vagy szerződésként való minősítéséről részletesebben ld. Csoknya Tünde Éva: Ingyenes dologhasználat: szerződés vagy szívességi viszony? JURA 2015. 1. sz. 13-21. o.

⁸ Ptk. 6:357. § (1) Haszonkölcsön-szerződés alapján a kölcsönadó meghatározott dolog időleges használatának ingyenes átengedése, a kölcsönvevő a dolog átvételére köteles.

⁹ Ld. 1959. évi IV. törvény 583. § (1) Haszonkölcsön-szerződés alapján a kölcsönadó köteles a dolgot a szerződésben meghatározott időre ingyenesen a kölcsönvevő használatába adni, a kölcsönvevő pedig köteles azt a szerződés megszűntekor visszaadni. BDT2001.524.: „Haszonkölcsön-szerződés, ha a felek megállapodása szerint a kölcsönadó köteles a dolgot a szerződésben meghatározott időre ingyenesen a kölcsönvevő használatába adni, a kölcsönvevő pedig köteles azt a szerződés megszűnésekor visszaadni.”

¹⁰ Ld. BGB § 598 Vertragstypische Pflichten bei der Leihe. Durch den Leihvertrag wird der Verleiher einer Sache verpflichtet, dem Entleiher den Gebrauch der Sache unentgeltlich zu gestatten.

¹¹ Ld. Article 1875 Le prêt à usage est un contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir, à la charge par le preneur de la rendre après s'en être servi.

¹² Ld. § 971 ABGB; § 972 ABGB 1).

¹³ Ld. CAPO XIV Del comodato, Art. 1803.

¹⁴ Ld. Del préstamo. Disposición general, Artículo 1740.

¹⁵ Ld. OR Art. 305 A.

¹⁶ Folyamatában azt láthatjuk, hogy a haszonkölcsön kezdetben pusztán szívesség és szabad belátás (beneficii ac nudaie voluntatis), tulajdonképpen egy baráti szívesség a kölcsönadó részéről, jogi jelentőséget ennek még aligha tulajdoníthatunk. Ebben a fázisban egyedül a commodansoni áll, hogy a dolgot átadja-e, tehát teljesíti-e a csupán officii magison alapuló ígéretét. Ezt követően azonban a baráti szívesség átfordul mutuas praestationesbe, azaz kölcsönös szolgáltatásokká alakul át. Ld. Paul. D. 13, 6, 17, 3 Geritur enim negotium invicem et ideo invicem propositae sunt actiones, ut appareat, quod principio beneficii ac nudaie voluntatis fuerat, converti in mutuas praestationes actiones civiles. Vö. Dieter Nörr: Sulla specificità del mandato romano, SDHI 60 (1994), 382. o.

¹⁷ Bár a BGB hatályba lépésekor a német jogban is még a reálszerződések közé sorolták, és a felek megegyezését pusztán egyfajta előszerződésnek tartották, az csak az átadással vált kötelezővé, a szerződések e két csoportjának római jogi eredetű megkülönböztetése a szerződési szabadság elismerésével azonban túlhaladottá vált, hiszen ahol a jog az akaratnyilatkozatok kötelező erejét elismeri, ott nincs szükség további reális mozzanatra a kötelezettség létrejöttéhez. Ld. Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetz, Buch 2., hg. Julius von Staudinger, Berlin 2013, Vorbemerkungen zu §§ 598 ff, Rn. 6.

¹⁸ Ld. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, III. kötet, Hatodik könyv – Kötelmi jog. (Szerk. Osztoivits András) Budapest 2014. 853. o.

¹⁹ Ptk. 6:357. § (2) A szerződés teljesítését a kölcsönadó megtagadhatja, ha bizonyítja, hogy a szerződés megkötése után a saját vagy a kölcsönvevő körülményeiben vagy a kölcsönvevőhöz fűződő viszonyában olyan lényeges változás állott be, hogy a szerződés teljesítése tőle nem várható el...

²⁰ Ld. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, 853. o.

²¹ Ptk. 6:357. § (2) ... Megtagadhatja a kölcsönadó a szerződés teljesítését akkor is, ha a szerződés megkötése után olyan körülmények következtek be, amelyek miatt felmondásnak van helye.

²² Ptk. 6:358. § (1) A kölcsönvevő a dolgot rendeltetésének és a szerződésnek megfelelően használhatja.

²³ Ptk. 6:358. § (6) A kölcsönvevőt terhelik a dolog fenntartásának költségei, a dologra fordított egyéb költségeit a megbízás nélküli ügyvitel szabályai szerint követelheti.

²⁴ Ptk. 6:585. § (2) Ha a megbízás nélküli ügyvivő beavatkozása helyénvaló volt, őt a megbízott jogai illetik, függetlenül attól, hogy beavatkozása sikerrel járt-e.

²⁵ Ptk. 6:585. § (3) Ha a beavatkozás nem volt helyénvaló, a megbízás nélküli ügyvivő díjazást nem követelhet, költségeinek megtérítését a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint követelheti, és felelős mindazért a kárért, amely beavatkozása nélkül nem következett volna be. Ld. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, 854. o.

²⁶ Ptk. 6:358. § (5) A dolog használatát a kölcsönadó illeti.

²⁷ Ld. BGB § 605 (2).

²⁸ Ld. OR Art. 309 (2).

²⁹ Ld. ABGB § 978.

³⁰ Ld. Ptk. 6:358. § (1) (3) (4), 6:359. § (4) b).

³¹ Ld. 1959. évi IV. törvény, 584. § (1), 585. § (4) b).

³² Ld. 1959. évi IV. tv., Ptk., továbbá vö. Kommentár a Ptk. 585. §-ához, BDT2001.524.

³³ Ld. „szerződésellenesen használja” (1959. évi IV. tv. 585. § (4) b)), „nem szerződészerűen használja” (Ptk. 6:359. § (4) b)).

³⁴ A szerződésellenes és rendeltetésellenes használat római jogi szabályairól részletesebben ld. Csoknya Tünde Éva: Cuius

eset *periculum*? Veszélyviselés szerződés-, illetve rendeltetésellenes használat esetén a római *commodatum*-nál. In: PhD Tanulmányok 12. (Szerk. Ádám Antal) Pécs 2013. 37-59. o.

³⁵ Az Ulpianustól származó *fragmentum* mellett a szerződésellenes használatról foglalkozik még Pomponius a D. 47, 2, 77 *principium*-ában, mely szövegnek a letétel és a vétkelességi alapú felelősséggel összefüggő kérdéseit Siklósi elemzi részletesebben: „Valaki a neki haszonkölcsönbe adott vagy nála letétbe helyezett dolgot másként használta, mint amilyen célra azt átvette (vagyis szerződésellenesen használta). Pomponius szerint, ha a használó úgy vélte, hogy ezt nem a tulajdonos akarata ellenére (*invito domino*) teszi, nem felel lopás miatt. De nem felel letét alapján sem. Az pedig, hogy felel-e *commodatum* alapján, attól függ, mennyiben volt vétkes, azaz attól, hogy vajon nem kellett-e volna úgy vélnie, hogy azt a tulajdonos meg fogja-e engedni neki.” Ld. Siklósi Iván: A haszonkölcsönbe vevő felelősségének problémáihoz a klasszikus római jogban, *JURA* 21/2 (2015), 118. o. A letét ingyenességének és visszerthességének kérdéséhez pedig részletesebben ld. Pókecz Kovács Attila: Ingyenes és visszerthes letét a római klasszikus jogban. In: *Tanulmányok Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára.* (Szerk. Jakab Éva) Szeged 2004. 293-306. o.; továbbá Uő: „*Merces*” und „*pretium*” *depositionis*. *Bemerkungen zur Auslegung von D. 47,8,2,23*, in: *Festschrift für Rolf Knütel zum 70. Geburtstag*, hg. Holger Altmeyden – Ingo Reichard – Martin Schermaier, Heidelberg – New York 2009. 873-886. o.

³⁶ Ulp. D. 13, 6, 5, 7 ...*Plane sic commodavi, ut ad bellum duceres, meum erit periculum. Nam et si servum tibi tectorem commodavero et de machina ceciderit, periculum meum esse Namusa ait: sed ego ita hoc verum puto, si tibi commodavi, ut et in machina operaretur...*

³⁷ A római *commodatum* – mint reálszerződés – érvényes létrejöttéhez nem elegendő a felek megállapodása, hanem a dolog átadása is szükséges. A pusztá megállapodás alapján a használatba adás még nem követelhető, a *commodans* az ígért dolgot nem köteles átadni, azonban ha használatra önként átengedte, tartozik azt a lejáratig a haszonkölcsönbe vevőnél hagyni. Ld. Benedek – Pókecz Kovács: i.m. 315. o.

³⁸ Ulp. D. 13, 6, 5, 7 ...*Plane sic commodavi, ut ad bellum duceres, meum erit periculum...*

³⁹ Ulp. D. 13, 6, 5, 7 *Sed interdum et mortis damnum ad eum qui commodatum rogavit pertinet: nam si tibi equum commodavero, ut ad villam adduceres, tu ad bellum duxeris, commodati teneberis...*

⁴⁰ Ld. Ulp. D. 13, 6, 5, 7.

⁴¹ Ulp. D. 13, 6, 5, 7 ...*ceterum si ut de plano opus faceret, tu eum imposuisti in machine ... dico periculum, quod culpa contigit rogantis commodatum, ipsum praestare debere...*

⁴² Ld. Geoffrey MacCormack: *Periculum*, ZSS 96, (1979), 151. o.

⁴³ A *commodatarius* veszélyviselésének további eseteit ld. Ulp. D. 13, 6, 5, 4; Paul. D. 13, 6, 17, 3; Ulp. D. 19, 3, 1, 1; Ulp. D. 13, 6, 5, 3; Ulp. D. 13, 6, 5, 14.

⁴⁴ Találunk más jogesetet is, amely ezt a nézetet támasztja alá: a haszonkölcsönbe vett dolog megállapodástól eltérő használata esetén a *commodatarius* *furtum*-ot követ el, ld. Ulp. D. 13, 6, 5, 8 „*Quin immo et qui alias re commodata utitur, non solum commodati, verum furti quoque tenetur...*” *Furtum usus* szerepel továbbá Paul. D. 47, 2, 1, 3; Paul. D. 47, 2, 40; Ulp. D. 13, 6, 5, 7; Ulp. D. 47, 2, 52, 20; Inst. Gai. 3, 196-197; Inst. 4, 1, 7; Pomp. 47, 2, 77 (76) pr.; Gai. D. 13, 6, 18 pr.; vö. továbbá Manuel J. Garcia Garrido: *El „Furtum usus” del depositario y del comodatario*, in: *Atti dell’Accademia Romanistica Costantiniana in onore di Mario de Dominicis IV.*, Perugia 1981, 843-860. o.; Paul-Louis Huvelin: *Études sur le furtum dans le très ancien droit romain I*, Lyon 1915; Luis Paricio Serrano: *La responsabilidad en el comodato romano a traves de*

la casuistica jurisprudencial, in: *Estudios en homenaje al Profesor Juan Iglesias I*, ed. Jaime Roset, Madrid 1988. 459-504. o.

⁴⁵ A haszonkölcsön használati célja meghatározásának kérdéséhez részletesebben ld. Csoknya Tünde Éva: A használat céljában való megállapodás jelentősége a *commodatum*-nál, in: *Universitas „unius rei”*: *Tanulmányok a római jog és továbbélése köréből.* (Szerk. P. Szabó Béla – Újvári Emese) Debrecen 2014. 53-71. o.

⁴⁶ Ahogy például a német polgári törvénykönyv is teszi, ld. BGB § 605 (2).

⁴⁷ Polgári jog. Kötelmi jog. Harmadik, negyedik, ötödik és hatodik rész. Az új Ptk. magyarázata VI/VI., 206. o.

⁴⁸ Ehhez áttekintően az újabb irodalomból ld. Riccardo Cardilli: „*Bona fides*” *tra storia e sistema*, Torino 2000; Földi András: A jóhiszeműség és a tisztesség elve. Intézménytörténeti vázlat a római jogtól napjainkig. in: *Publicationes Instituti Iuris Romani Budapestinensis* 9, Budapest 2001; Wieslaw Litewski: *Das Vorhandensein der formula in ius concepta mit der bona-fides-Klausel bei der Leihe*, RIDA 45 (1998), 287-319. o.; Emanuele Stolfi: „*Bonae fidei interpretatio*”. *Ricerche sull’interpretazione di buona fede fra esperienza romana e tradizione romanistica*, Napoli 2004.

⁴⁹ Ld. Benedek – Pókecz Kovács: i.m. 315. o.

⁵⁰ Ulp. D. 13, 6, 3, 6 *Non potest commodari id quod usu consumitur, nisi forte ad pompam vel ostentationem quis accipiat.*

⁵¹ *Res consumptibilis*, azaz elhasználható dolog: ha többszöri, illetve állandó használatot enged anélkül, hogy állagában – a rendes kopást nem számítva – fogyatkoznék. Ilyenek lehetnek például a munkaeszközök és a használati tárgyak. Ld. Benedek – Pókecz Kovács: i.m. 163. o.

⁵² „Ilyenek az élelmiszerek, ipari nyersanyagok (ezeknél a feldolgozás jelenti az elhasználást), a tüzelőanyagok, stb. Ide tartozik a pénz is...” Ld. Benedek – Pókecz Kovács: i.m. 163. o.

⁵³ Ulp. D. 13, 6, 3, 6 ...*ad pompam vel ostentationem...*

⁵⁴ Az elköltés pedig ezáltal a pénztulajdonos szempontjából elfogyasztásnak tekintendő. Benedek – Pókecz Kovács: i.m. 163. o.

⁵⁵ Ptk. 6:359. § (4) A kölcsönadó felmondhatja a szerződést, ha b) a kölcsönvevő a dolgot rongálja, nem rendeltetészerűen vagy nem szerződésszerűen használja, engedély nélkül harmadik személy használatába adja, vagy egyébként fennáll a veszély, hogy a dolgot a kölcsönvevő nem fogja épségben visszaadni.

⁵⁶ Ptk. 6:358. § (2) A dolgot a kölcsönvevő a kölcsönadó hozzájárulásával jogosult harmadik személy használatába adni. (3) Ha a kölcsönvevő a dolgot a kölcsönadó hozzájárulásával adta más használatába, a használó magatartásáért úgy felel, mintha a dolgot maga használta volna. (4) Ha a kölcsönvevő a dolgot a kölcsönadó hozzájárulása nélkül engedi át másnak használatra, azokért a károkért is felel, amelyek e nélkül nem következtek volna be. Ld. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, 854. o.

⁵⁷ Ld. Földi András: A másért való felelősség a római jogban. Budapest 2004. 246. o.

⁵⁸ Ld. Paul. D. 13, 6, 17, 3.

⁵⁹ Ld. Paul. D. 13, 6, 17, 3 „*impune*”.

⁶⁰ Ld. Giovanni Negri: *Personalità ed eguaglianza nel diritto giurisprudenziale romano*, in: *Studi in onore di Arnaldo Biscardi* 6, Milano 1987, 36. o.

⁶¹ Paul. D. 13, 6, 17, 3 „*voluntatis est suscipere mandatum, necessitatis consummare*”, ld. Dieter Nörr: *Ethik und Recht im Widerstreit? Bemerkungen zu Paul. (29 ad ed.) D. 13, 6, 17, 3*, in: *Ars boni et aequi*, Festschrift für Wolfgang Waldstein zum 65. Geburtstag, hg. Martin Josef Schermaier – Zoltán Végh, Stuttgart 1993. 274. o.

⁶² Nörr: Ethik und Recht im Widerstreit?, 274. o.

⁶³ Ld. Földi: A másért való felelősség a római jogban, 246. o.

⁶⁴ Ptk. 6:359. § (1) A haszonkölcsön megszűnik a) a dolog visszaadásával; b) a kölcsönvevő halálával. Ld. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, 855. o.

⁶⁵ Ptk. 6:359. § (4) a) c) d).

⁶⁶ Ptk. 6:359. § (4) b).

⁶⁷ Ptk. 6:359. § (3) A kölcsönvevő a dolog visszaadását bármikor felajánlhatja; a kölcsönadó a dolog visszavételét alapos ok nélkül nem tagadhatja meg. Ld. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja, 856. o.; Az 1959. évi IV. törvény hasonló szabályozása kapcsán a Kommentár a Ptk. 585. §-ához leszögezi, hogy alapos ok fennforgása esetén a dolog azonnali visszavételét mégis megtagadhatja, és követelheti, hogy a visszaadásra az ő méltányos érdekeit is figyelembe vevő időpontban kerüljön sor, például ha a haszonkölcsön tárgya valamely nagyobb ingóság, amelynek a haszonkölcsön-szerződés váratlan lejárta előtt a haszonkölcsönadó nem tudja elhelyezését biztosítani, vagy a haszonkölcsön-szerződés tárgya egy állat, amelynek istállóját éppen felújítják a szerződés tartama alatt.

⁶⁸ A haszonkölcsön megszűnéséről részletesebben ld. Csoknya Tünde Éva: Észrevételek a haszonkölcsön megszűnéséről egy paulusi Digesta-fragmentum alapján (Paul. D. 13.6.17.3), In: PhD tanulmányok 10. (Szerk. Ádám Antal) Pécs 2011. 91-115. o.

⁶⁹ Paul. D. 13, 6, 17, 3 Sicut autem voluntatis et officii magis quam necessitatis est commodare, ita modum commodati finemque praescribere eius est qui beneficium tribuit. Ld. Nörr: Ethik und Recht im Widerstreit?, 269. o.

⁷⁰ Nörr: Sulla specificitá del mandato romano, 382. o.

⁷¹ Nörr: Ethik und Recht im Widerstreit?, 269. o.

⁷² Gian Gualberto Archi: 'Donare' e 'negotium gerere', in: Studi in onore di Edoardo Volterra I, Milano 1971. 678. o.

⁷³ Paul. D. 13, 6, 17, 3.

⁷⁴ Fritz Schwarz: Die Konträrklagen, ZSS 71 (1954), 157. o.

⁷⁵ Javier Paricio: La pretendida fórmula in ius del comodato, RIDA 29 (1982), 242. o.

⁷⁶ Schwarz: i.m. 157. o.

⁷⁷ Ulp. D. 13, 6, 5, 8: Quin immo et qui alias re commodata utitur, non solum commodati, verum furti quoque tenetur, ut Iulianus libro undecimo digestorum scripsit. Denique ait, si tibi codicem commodavero et in eo chirographum debitorem tuum cavere feceris egoque hoc interlevero, si quidem ad hoc tibi commodavero, ut caveretur tibi in eo, teneri me tibi contrario iudicio: si minus, neque me certiorasti ibi chirographum esse scriptum: etiam teneris mihi, inquit, commodati, immo, ait, etiam furti, quoniam aliter re commodata usus es, quemadmodum qui equo, inquit, vel vestimento aliter quam commodatum est utitur, furti tenetur.

⁷⁸ Paricio: i. m. 242. o.

⁷⁹ Nörr: Ethik und Recht im Widerstreit?, 269. o.

⁸⁰ Találkozunk azonban olyan forráshellyel is, mely szerint kivételesen lehet szó arról, hogy a haszonkölcsön létrejöttét a commodans érdeke motiválja, például amikor a férj a feleségének ékszer ad ünnepi alkalmakkor történő viselés céljából, és mindezt azért teszi, hogy feleségét megcsodálják. A bona fides követelménye a megfordult érdekhelyzetre tekintettel ebben az egyedi esetben custodia helyett megelégszik a dolusért való felelősséggel. Ld. Bessenýó: i.m. 364. o.; Földi – Hamza: i.m. 502. o.; Ulp. D. 13, 6, 5, 10 Interdum plane dolum solum in re commodata qui rogavit praestabit, ut puta si quis ita convenit: vel si sua dumtaxat causa commodavit, sponsae forte suae vel uxori, quo honestius culta ad se deduceretur, vel si quis ludos edens praetor scaenicis commodavit, vel ipsi praetori quis ultro commodavit. A haszonkölcsönbe vevő felelősségének kérdéséhez az újabb hazai irodalomból ld. Siklósi: i.m. 109-122. o.

⁸¹ Ilyen szabállyal találkozhatunk például az osztrák polgári törvénykönyvben. Ld. ABGB 977. §.

⁸² Franco Pastori: Commodato Contratto Responsabilità, Milano 1982, 454. o.

⁸³ Serrano: i. m. 498. o.

⁸⁴ Negri: i. m. 36. o.; Paul. D. 13, 6, 17, 3.

⁸⁵ Ulp. D. 13, 6, 5, 8.

⁸⁶ Negri: i. m. 36. o.

⁸⁷ Schwarz: i. m. 129-130. o.

⁸⁸ Ld. ABGB § 977.

Jusztinger János, PhD
adjunktus
PTE ÁJK Római Jogi Tanszék

Észrevételek az ókori római superficies jogintézményének fogalmához

1. Problémafelvetés

A felülepítmenyi jog (*superficies*) eredeti antik római jogintézmény, keletkezése valamikor a köztársaság korának végére tehető.¹ Látszólag olyan, a tankönyvek által is csak röviden – általában az örökhaszonbérlettel párhuzamba állítva – tárgyalt jogintézményről van szó, amely nem vet fel különösebb dogmatikai kérdéseket. A *superficies (aedificium) solo cedit* elve² alapvetően meghatározza a telek és a rajta emelt építmény tulajdoni viszonyait: az elvált tulajdonjog koncepciójának hiányában az épületnek a telektulajdonostól különböző személy általi hasznosítására így csak a felülepítmenyi jog létesítése lehetett megoldás az ókori Rómában. Az irodalomban uralkodónak tekinthető nézet alapján kialakulása az állami, illetve községi telkeknek építkezés céljára történő bérbeadására vezethető vissza, eképpen a jogintézmény közjogi eredetű.³ Annyi bizonyos, hogy létrejött a városok népességének a köztársaság végén kezdődő hirtelen megnövekedésével, a polgárháborús pusztításokkal és az ezek eredőjeként előálló lakásínséggel függött össze. Figyelemmel továbbá arra, hogy ebben az időben a *municipiumok* elidegeníthetetlen tulajdona mellett egyre több építkezésre alkalmas telek került olyan patrícius családok kezébe, akik – nagy mennyiségben összevásárolva a háborúk során elkobzott földeket – ingatlanjaikon vagy egyáltalán nem, vagy csak megfizethetetlenül magas áron voltak hajlandóak túladni, plauzibilisnek tűnik az a romanisztikában kisebbségének tekinthető tézis, miszerint a *superficies* eredetileg magánszemélyek között jött létre.⁴ A tulajdonjog megőrzése mellett ugyanis jó vagyonszerzési lehetőségnek mutatkozott tőkével rendelkező vállalkozóknak átengedni a telkek használatát bizonyos ellenszolgáltatásért, leggyakrabban bérbe adva avégett, hogy a befektetni kívánó ott lakóházat (bérkaszárnnyát) építve biztosítsa a városba özönlő tömegek lakhatását. A telektulajdonos az *inaedificatio* szabályai (*solo cedit, quod inaedificatum est*) szerint telke *accessió*jaként megszerezte ugyan az épület tulajdonjogát, ezzel a konstrukcióval ugyanakkor a bérház építtetője is jól járt, hiszen megszőrolta az építési telek magas vé-

telárát, az építmény tekintetében viszont a tulajdonjoghhoz közelítő terjedelmű jogosultság illette meg. Az – általában évente fizetendő *solarium* formájában jelentkező – ellenszolgáltatást pedig az épületben lévő lakások kiadásából befolyó bevételből fedezte. Valószínűsíthetjük tehát, hogy a felülepítmenyi jog eredetét sokkal inkább a magánjogban, jelesen a telektulajdonosok és az építkezésre vagy a már meglévő épület bérbeadására vállalkozó személyek egymás közötti viszonyaiban, valamint a prétor ezzel összefüggő jogfejlesztő tevékenységében kell keresnünk.⁵

2. A superficies fogalma

2.1 Örökbérlet vagy felülepítmenyi jog?

Ha mármost a *superficies* jogi lényegét akarjuk közelebbről meghatározni, akkor primer forrásainkat áttekintve igen hamar kitűnik, hogy e jogintézményt maguk a rómaiak nem definiálták, így az antik juristák egyáltalán nem könnyítik meg a dolgunk.⁶ Az már jóval meglepőbb, hogy a hazai tankönyvirodalom is meglehetősen változatosan jelöli, illetve határozza meg a fogalmát.

Míg a régebbi római jogi tankönyvekben – mintegy az örökhaszonbérlet párjaként – általában az örökbérlet elnevezéssel találkozunk,⁷ a jelenleg használatosak közel sem egységesek e kérdésben. Így a Brósz – Pólay tankönyvben szereplő definíció⁸ tovább finomító, s ezzel talán a legárnyaltabb meghatározást adó Földi-Hamza tankönyvben már a felülepítmenyi jog kifejezést találjuk.⁹ A pécsi Benedek – Pókecz,¹⁰ illetve a szegedi Molnár – Jakab tankönyv¹¹ a gordiuszi csomót átvágva mindkét megjelölést alkalmazza. A sorból némileg kilógva Bessenyő András épülethasználatként nevesíti a *superficiest*.¹²

Az örökbérlet kifejezés kétségkívül jól érzékelteti a *superficies* és az *emphyteusis* közti alapvető funkcionális egyezést, a magam részéről mégis úgy vélem, hogy korántsem szerencsés fordítása¹³ a latin *terminus technicus*nak, hiszen az is a föld felszínén való létesítésre (*super facere*), ott emelt épületre utal.¹⁴ Didaktikai szempontból természetesen hasznos lehet az örökhaszonbérlettel párhuzamba állítva örökbérletként említeni a jogintézményt,¹⁵ de annak tartalmát tekintve egy sokkal árnyaltabb definíció szükségeltetik. Ehhez pedig a felülepítmenyi jogot létesítő *causa/causák* kérdéskörének tisztázása mellett a *superficiariust* megillető primer jogosultság és – ezzel szoros összefüggésben – a jogintézmény alapvető gazdasági rendelkezésének meghatározása is elengedhetetlen.

2.2 A superficiest létesítő causák köre

A szakirodalom a *superficies* alapjául elismert jogcímekek kérdésében is igen megosztott. A romanisták

jelentős részének álláspontja szerint csak bérleti szerződés alapján létesülhetett felülepítményi jog.¹⁶ Mások azonban lehetségesnek tartják, hogy a bérlet mellett egyéb jogcímen – így adásvétel, ajándékozás, illetve hagyomány útján – is létrejöhetett a superficies.¹⁷ A romanisták egy harmadik csoportja úgy véli, hogy a bérlet mellett csak adásvételi causa képzelhető el jogalaként.¹⁸

Ennek tisztázása már csak azért is fontos, hogy választ tudjunk adni arra az újabb kérdésre, hogy a felülepítményi jog kizárólag visszterhesen, avagy ingyenesen is megalapítható volt-e, előbbi esetben pedig az ellenszolgáltatásnak feltétlenül periodikusnak kellett-e lennie, esetleg egyszeri, egyösszegű juttatásként is teljesíthette azt a *superficiarius*. Annak érdekében, hogy helyesen foglaljunk állást a feltett kérdésekben, a legcélravezetőbb talán, ha a vonatkozó primer jogi forrásainkat engedjük beszélni. A témakört érintő – jórészt valószínűleg interpolált – *Digesta*-fragmentumokban az alap esetben tekinthető, a prétori *edictum* szövegében is rögzített bérleti¹⁹ mellett adásvételi, ajándékozási *causát*, továbbá hagyományrendelést egyaránt találunk.²⁰

Ami a *causa emptio* illeti, a felülepítményi jog *sedes materiae*jét adó *Digesta* 43. könyvének 18. titulusa (*De superficibus*) mindjárt a kompilátorok által az élére illesztett Ulpianus-fragmentumának 1. §-ában világosan fogalmaz:

Ulpianus D. 43, 18, 1, 1 (*libro 70 ad edictum*): *Qui superficiem in alieno solo habet, civili actione subnixus est: nam si conduxit superficium, ex conducto, si emit, ex empto agere cum domino soli potest.*

A remekjogász szerint tehát, akinek más telken felülepítményi joga van, annak a részére civiljogi *actio* biztosított: ha a felülepítményi jogot bérli, akkor *ex conducto* – tehát a bérletből fakadóan –, ha vásárolta, akkor *ex empto* – azaz adásvételi jogcímen – perelheti a telektulajdonost.

Hasonlóképpen szól Ulpianus az – egyébként a *stipulatio* melletti vagylagos – *ex empto* perelhetőségről ugyanezen fragmentum 5. §-ában a jogától megfosztott *superficiarius* javára.

Ulpianus D. 43, 18, 1, 5 (*libro 70 ad edictum*): *Si soli possessori superficies evincatur, aequissimum erit subvenire ei vel ex stipulatu de evictione vel certe ex empto actione.*

Ez a forráshely azonban már inkább egy fennálló felülepítményi jog továbbértékesítése, mintsem annak keletkezése kapcsán említi az adásvételt, csakúgy, mint az alábbi két fragmentum is.²¹

Pomponius D. 23, 3, 32 (*libro 16 ad Sabinum*): *Si ex lapidicinis dotalis fundi lapidem vel arbores, quae fructus non essent, sive superficium aedificii dotalis voluntate mulieris vendiderit, nummi ex ea venditione recepti sunt dotis.*

A jogtudós szerint, ha a férj – többek között felesége beleegyezésével – a hozományhoz tartozó épületen fennálló felülepítményi jogot adásvétel útján értékesíti, az így befolyt pénzüsszeg a hozományi vagyon részét képezi.

Paulus D. 6, 2, 12, 3 (*libro 19 ad edictum*): *Idem est (Publiciana competit) et si superficiariam in sola non domino bona fide emero.*

Paulus álláspontja alapján ugyanúgy biztosított az *actio Publiciana* annak a részére is, aki egy bérház felülepítményi jogát jóhiszeműen nem tulajdonostól vásárolta.

A primer jogi forrásainkban további jogalapok után kutatva ugyan több olyan fragmentumot is találunk, amely más jogcímekeket – így hagyományrendelést és ajándékozást – is említ a felülepítményi joggal összefüggésben, de ezek szinte kivétel nélkül²² egy már fennálló *superficies* átruházásáról és nem annak megalapításáról szólnak.²³ Így az alábbi, nagy valószínűséggel már a iustinianusi kompilátorok álláspontját tükröző²⁴ töredék is, amely egy sajátos, a hagyományos tulajdonában álló telekhez kapcsolódó felülepítményi jogra irányuló hagyományrendelésre hoz példát.

Iulianus D. 30, 86, 4 (*libro 34 digestorum*): *Valet legatum, si superficies legata sit ei, cuius in solo fuerit, licet is dominus soli sit: nam consequetur, ut hac servitute liberetur et superficiem lucrificiat.*

Iulianus érvényesnek tekinti tehát, ha egy olyan épületre vonatkozó felülepítményi jogot rendelnek hagyományul, mely a hagyományos tulajdonában lévő telken áll, jöllehet ő a telekkel együtt annak a tulajdonosa, mert ennek a hagyományrendelésnek az lesz a joghatása, hogy a *legatarius* ettől a szolgalmától megszabadul és az épületet immár korlátozástól mentesen megszerzi.

Végül ugyancsak nem beszélhetünk a szó technikus értelmében a felülepítményi jog megalapításáról hagyományrendelés útján a következő, terjedelmes fragmentum nyomán sem.

Iulianus D. 30, 81, 3 (*libro 32 digestorum*): *Qui fundum excepto aedificio legat, appellatione aedificii aut superficiem significat aut solum quoque, cui aedificium superpositum est. Si de sola superficie exceperit, nihilo minus iure legati totus fundus vindicabitur, sed exceptione doli mali posita consequetur heres id, ut sibi habitare in villa liceat: in quo inerit, ut iter quoque et actum in ea habeat. Si vero solum quoque exceptum fuerit, fundus excepta villa vindicari debet et servitus ipso iure villae debetur, non secus ac si duorum fundorum dominus alterum legaverit ita, ut alteri serviret. Sed inclinandum est testatorem etiam de solo cogitasse, sine quo aedificium stare non potest.*

A nehézkes megfogalmazású forrásszöveg szerint az örökhatályú egy telket rendelt hagyományul,

a rajta fennálló *aedificium* nélkül. A kérdés, hogyan kell értelmeznünk az örökgyó végrendeletét. Iulianus álláspontja alapján a válaszhoz nélkülözhetetlen, hogy megadjuk, mit kell *aedificium* alatt értenünk. Ha a kifejezés csak az építményre vonatkozik, s a telek azon részére, amire az épült nem, akkor a hagyományos ugyan az egész ingatlant vindikálhatja, de az örökös *exceptio dolival* védekezhet, és így érheti el, hogy az épületet lakhassa, használhassa, illetve azon a telekrészen, ahol a lakóház található, az őt megillető útszolgalmakat gyakorolhassa. Ellenkező esetben, tehát ha az *aedificium* fogalmába beleértjük azt a telekrészt is, amelyen az épület áll, akkor a hagyományos csak a telket vindikálhatja (ti. az épület nélkül), és a(z említett) szolgalmak *ipso iure* megilletik az örökös, éppúgy, mintha egy tulajdonos két telek közül egyet úgy rendelne hagyományul, hogy az egyik javára a másikon szolgalmi jog áll fenn. A jogtudós szerint inkább ez utóbbi módon kell értelmeznünk a végrendeletet, tehát úgy, hogy az örökgyó a telekkel együtt értette az *aedificiumot*, leszámítva azt a részt, amelyen nem állhat épület.

A vizsgált kérdéskör szempontjából a szöveg első fordulata bír jelentőséggel, ahol az örökös egyúttal *quasi superficiariusnak* tekinthető, hiszen a telek és azzal együtt, annak *accessiójaként* az épület tulajdonjogát is a hagyományos szerezte meg. Mivel azonban a hagyományrendelet az *aedificiumra* nem vonatkozott, az örökös megilleti az épülethasználati jog és az annak gyakorlását biztosító szolgalmak. Az bizonyos, hogy a forrásbéli tényállásban nem egy fennálló felülepítményi jogról, illetve annak hagyományrendelettel történő átruházásáról van szó, hiszen az örökgyó tulajdonosként rendelkezik az egész ingatlanról, a telket és az épületet is beleértve. Ebből következően e fragmentum elviekben – igaz csak áttételesen, közvetetten – akár a *superficies* mint idegen dologbeli jog *legatum* útján történő megalapításának is lehetne a példája. De elfogadva a felülepítményi jog kötelmi alapú kialakulásának és fokozatos dologjogiasodásának tézisést,²⁵ nehezen képzelhető el, hogy Iulianus egy csak időben jóval később kialakuló jogintézményre gondolt volna, sokkal inkább – a már a preklasszikus kortól önállósult haszonjogként létező,²⁶ s Iustinianus előtt ház, illetve lakás használatát is magába foglaló – az *usunak* megfelelő használati jogra.²⁷ Ezt a feltevést erősíti a szövegben szereplő *habitare* kifejezés is, másrészt az, hogy a jogász nem biztosít speciális *in rem* védelmet az örökösnek, aki így csak *exceptio dolival* élhet a hagyományossal szemben, hivatkozván arra, hogy utóbbi az örökös „felülepítményi jogát” az örökgyó végrendeletének megfelelően tartsa tiszteltben.

2.3 A *superficiarius* megillető primer jogosultság: a jogintézmény alapvető gazdasági rendeltetése

A *superficies* fogalmának pontos meghatározásához végül szükséges a felülepítményest megillető primer jogosultság és a jogintézmény alapvető gazdasági rendeltetésének tisztázása is. Mindenekelőtt választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy a felülepítményi jog lényegét vajon egy városi telek beépítés céljából történő átengedésében kell-e látnunk, avagy az idegen telken emelt építmény használatában. Ezzel szoros összefüggésben pedig, hogy a *superficies* létesítését elismerjük-e már fennálló épületen, valamint épületrészen. A jogi forrásaink szükségvisága, illetve hallgatása okán a szakirodalom igencsak megosztott e kérdéskörökben is.

A romanisztikában régtől elterjedt²⁸ – de tulajdonképpen még ma is uralkodónak tekinthető és számos tankönyvben is szereplő²⁹ – nézet szerint a felülepítményes fő jogosultsága az épület emelésére irányul, ehhez képest csak másodlagos az azon fennálló használati joga.³⁰ Más romanisták³¹ viszont éppen ez utóbbiban (ti. a *superficiarius* épülethasználati jogában) látják a felülepítményi jog lényegét, s ennek nyomán elismerik a *superficies* alapítását már létező, nem a *superficiarius* által emelt épületen is.³² Egyfajta köztes megoldásként, a kérdést némileg megkerülve a szakirodalom egy része nem jelöli meg *expressis verbis* a felülepítményest megillető jogosultságokat.³³

A kérdés helyes megválaszolásához célszerű a jogintézmény elnevezéséből kiindulni, melyből magától értetődően következik, hogy mindaddig, amíg a másik telken nincs semmilyen felülepítmény, amin a jogosultság fennállhat, nem beszélhetünk *superficies*ről. Ez azonban még nem jelenti egyben azt is, hogy a hangsúly a beépítésen lenne. Hiszen átruházható, örökölhető jogról lévén szó, a jogutód – például az örökös – felülepítményi joga már kétségkívül egy fennálló épületre vonatkozik.

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül továbbá a jogintézmény alapvető gazdasági funkcióját sem, közelebbről azt, hogy a felülepítményes – gazdag vállalkozóként – befektetési céllal alapítja e jogát. Vagyonos osztály tagjaként, saját villával rendelkezvén nyilván nem azért építkezik egy idegen telken, hogy ott a lakhatását biztosítsa. Sokkal inkább azért, hogy jövedelmező üzletet indítson be: általában egy bérházat (*insulát*) emel a másik telken, hogy azt bérbbe adva gyarapítsa a vagyonát. E gondolatmenetet folytatva azt is könnyen beláthatjuk, hogy nemigen akad olyan vállalkozó, aki tetemes pénzüsszeget investál egy épület felhúzásába csupán azért, hogy azt rövid ideig használja és adja bérbbe. Sokkal életszerűbb, ha úgy valósítja meg a projektet egy idegen telken, hogy aztán az épületet

– illetve az abban lévő lakásokat – hosszú időre bérbe adva biztosítsa a bekerülési költség leírását, a beruházás jól tervezett amortizációját. Egy rövidebb ideig fennálló felülepítményi jognak³⁴ pedig csak akkor van gazdasági realitása, ha megspórolhatóak az építés költségei, azaz, ha már fennálló épületen alapítják meg a jogot.

Fentiek alapján a superficies lényegét tehát nem az idegen telek beépítésére irányuló jogosultság, hanem a *superficiarius* épülethasználati joga adja. Ebből azonban véleményem szerint még nem következik az – a romanisztikában általánosan elfogadottnak tekinthető³⁵ – tézis, miszerint a felülepítményi jog egy adott épülethez kötődne, ezért az építmény megsemmisülésével vagy lebontásával szükségképpen és többé nem megújíthatóan megszűnne. Tekintettel arra, hogy a forrásokban e különös megszűnési oknak egyáltalán nem találjuk nyomát, a magam részéről nem zárnam ki olyan megállapodás lehetőségét, miszerint az említett esetekben a *superficiarius* jogosult legyen a telket újra beépíteni, s így ne kössék a felek a felülepítményi jogot egy adott épület fennállásához:³⁶ az „örök” jelző is csak ennek az elfogadásával lehet teljesen helytálló. Minden más esetben e jog nem örök, hiszen legfeljebb csupán az épület fennmaradásáig szól.³⁷

A *superficiarius* tehát nem egyszerűen egy épület emelésére szerez jogot, hanem a telek és a felépítmény – a *lex locatationis*tól, illetve a megállapodástól függő – hosszú időre, vagy örökös teljes kihasználására: így mindenekelőtt a telek beépítésére, az épület használatára és bérbeadására. Jogosult továbbá utóbbi állapotát megváltoztatni, valamint – a felek eltérő rendelkezése hiányában – át- és újjáépíteni. A felülepítményi jogát átörökítheti és élők közti ügylettel (adásvétel, ajándékozás útján) elidegenítheti, ráadásul az örökhaszonbérlettel ellentétben itt a telektulajdonosnak nincs elővételi joga és a vételárból sem részesedik. Jogosult a telek javára telki szolgálat alapítására, a felülepítményi jogán pedig haszonélvezetet, használatot, *habitatit*ot engedélyezhet, s azt zálogol is lekötheti.³⁸

Nem válik azonban a telek tulajdonosává,³⁹ sőt még a klasszikus korban sem tekintették *civilis possessornak*, így elvileg rászorult arra, hogy az épület használata során – akár keresetei átengedésével – maga a telektulajdonos védje meg. Ezek kiegészítésére azonban a prétor, amennyiben jogát ténylegesen gyakorolta, *iuris quasi possessori* minőségében *interdictum*ot bocsátott rendelkezésére, önálló jogvédelmet is biztosítva a *superficiarius* számára. Ez a jogeszköz az ún. *interdictum de superficie (superficiebus)*, amely az *interdictum uti possidetis* mintájára kiadott *interdictum duplex prohibitorium*.⁴⁰ Primer forrásaink tanúsága szerint a prétor ígéretet tett ediktumában arra is, hogy mérlegelési jogkörével (*causa cognita*) élve, indokolt

esetben önálló *in rem actio* kiadására is hajlandó az épülethasználati jog védelmében.⁴¹ A felülepítményest mindezekon felül kvázitulajdonosi minőségében petitórius jogeszközként – a posztklasszikus korban már mindenképpen – bármely birtokossal szemben megillették *utiliter* a tulajdonosi jogsegélyek is, így a *rei vindicatio utilis*, a telek javára szerzett szolgalmak védelmére az *actio confessoria utilis*, a szomszédal szemben pedig *operis novi nuntiatio* állt rendelkezésére.⁴²

A superficies tehát a klasszikus kor elején még valószínűleg csak interdiktális védelemben részesülő, kötelmi alapú jogviszony volt, a későbbiekben azonban – feltételezhetően már a klasszikus korban⁴³ – fokozatosan *in rem* védelemmel ellátott jogosítvánnyá vált. A posztklasszikus korban, az osztott tulajdon koncepciójának helyet adva, ugyan eltűnt a joggyakorlatból, de Iustinianus megújította a jogintézményt, és már kifejezetten petitórius védelemben részesülő dologi jogként ismerte el, egyúttal – annak nem tulajdonszerű jellegét hangsúlyozva – a szolgalmak sorába igyekezett illeszteni.⁴⁴

3. Összegzés

Összegzésként elmondhatjuk, hogy a vizsgált forrásszövegek alapján a felülepítményi jog a klasszikus korban még valószínűleg csak visszterhesen volt létesíthető. Szerződéses megalapítása főszabályként *locatio conductio* útján történt, s az – általában a kompilátorok keze nyomát magukon viselő, tehát már a iustinianusi jog álláspontját visszatükröző – forrásokban feltűnő egyéb *causák* (így az adásvétel, ajándékozás, hagyomány) eredetileg sokkal inkább egy már fennálló felülepítményi jog átruházására, mintsem létrehozására vonatkoztak. Éppen ezen átruházhatóság volt az egyik legfontosabb jele a jogintézmény fokozatos dologjogiasodásának.

A iustinianusi jogban a superficies dologi jogként a bérleti mellett már minden bizonytalansággal adásvétel útján is, sőt nem csupán visszterhesen, hanem ingyenesen (főként hagyományrendelettel, de akár ajándékozással) is megalapítható volt. Túl a jogalapok kérdésén, az örökbérlet elnevezés azért sem helytálló, mert egy épületnél – szemben az örökhaszonbérlet tárgyával, egy mezőgazdasági telekkel – nehezen értelmezhető az öröklét, főként nem olyan bérkaszányáknál, melyeket a gyors meggazdagodás reményében húztak fel rövid idő alatt. Ha a használati jog időtartamának maximális idejét akarjuk meghatározni, akkor azt a dolgok természetéből következően az építmény fennállásához kell kötnünk, azzal, hogy adott esetben nem zárható ki, hogy a *superficiarius* a megállapodásnak megfelelően új épületet emelhet annak lebontása, megsemmisítése után.

misülése esetén. Az „örök” jelzót ezért sokkal inkább úgy kell értelmeznünk e jogintézménynél, amely azt fejezi ki, hogy a superficies egy konstans és – legalábbis a későklasszikus kortól kezdve – nem egy meghatározott személyhez kötődő, hanem átruházható és átörökíthető épülethasználati jog volt az antik Rómában.

Jegyzetek

¹ A kérdéskörhöz a szakirodalomból áttekintően ld. C. Koehne: Das superficiarische Rechtsinstitut. Untersuchungen zu seiner Geschichte, Regelung und wirtschaftlichen Bedeutung im Altertum, Berlin 1909; G. Pugliese: Note sulla superficie nel diritto giustiniano, in: T. Emiliana (ed.): Studi giuridici dedicati dai discepoli alla memoria di Gino Segrè, Milano 1943, 119-144. o.; H. Vogt: Das Erbbaurecht des klassischen römischen Rechts, Marburg 1950; G. Branca: Considerazioni intorno alla proprietà superficiaria nel diritto giustiniano, Revue internationale des droits de l'antiquité 4/1950, 189-201. o.; S. Solazzi: La superficies' nel diritto giustiniano, Archivio Giuridico «Filippo Serafini» 146/1954, 24-32. o.; F. Pastori: La superficie nel diritto romano, Milano 1962; ^{rec.} Th. Mayer-Maly: Problemi della «Superficies», Labeo 11/1965, 78-82. o.; Brósz R.: Geschichtliche Ausbildung und Wesen der Superficies, Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae, Sectio iuridica 9/1968, 63-93. o.; F. Sitzia: Studi sulla superficie in epoca giustiniana, Milano 1979; F. Pastori: Prospettiva storica della superficie nel sistema dei diritti, Milano 1988; J. M. Rainer: Superficies und Stockwerkseigentum im klassischen römischen Recht, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung 106/1989, 327-357. o.; A. B. Zaera García: La propiedad superficiaria en el derecho romano Justiniano, Revue internationale des droits de l'antiquité 51/2004, 369-379. o.

² Gai. 2, 73: *Praeterea id, quod in solo nostro ab aliquo aedificatum est, quamvis ille suo nomine aedificaverit, iure naturali nostrum fit, quia superficies solo cedit*. Más megfogalmazásban Gai. D. 41, 1, 7, 10.: *Cum in suo loco aliquis aliena materia aedificaverit, ipse dominus intellegitur aedificii, quia omne quod inaedificatur solo cedit...* Hasonlóképpen Ulp. D. 43, 17, 3, 7; Paul. D. 46, 3, 98, 8. A regulához a szakirodalomból ld. S. Riccobono: La violazione del principio superficies solo cedit' nel diritto giustiniano, in: Scritti di Diritto Romano, II, Palermo 1964, 301-317. o.; J. P. Meincke: Superficies solo cedit, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung 88/1971, 136-183. o.; A. B. Zaera García: Superficies solo cedit, Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña 12/2008, 1007-1015. o.

³ Így pl. Vogt: id. m. 5. o. További hivatkozásokkal ld. M. Kaser: Das römische Privatrecht, I, München 1971², 456. o.

⁴ E tézis a hazai szakirodalomban elsőként Brósz: Geschichtliche Ausbildung (id.), 64-78. o. kül. 73skk. jelent meg. A szerző a műben tüzetes analízis alá veti az ókori római superficies primer forrásait és a jogintézmény lényegére vonatkozó, lucidus rendben feltett kérdésekre sorjában választ adva számos, a korabeli szakirodalomban *communis opinio*nak tekinthető nézetet cáfol, szemléletesen feltárva a felülepítmenyi jog fejlődését, változásait a római jog története során. Mindeközben sikerült mind a jogintézmény kialakulása, mind célja, rendeltetése tekintetében az általánosan bevett nézettől eltérően állást foglalnia, és új eredményekkel gazdagítania a romanisztika tudományát. A korabeli romanisztikában ld. még V. Pastori: La superficie (id.), 27-38. o. A magyarországi

tankönyvirodalomban elsőként Brósz professzornak a felülepítmenyi jogról publikált tanulmányával egy időben megjelenő – s voltaképpen a Brósz-Pólay-tankönyv előfutárának tekinthető – Pólay Elemérről és Móra Mihállyal közösen kiadott római jogi egyetemi jegyzetben jelent meg a gondolat. Ld. Brósz R. – Pólay E. – Móra M.: A római magánjog elemei, I, Budapest 1967, 14. o. Ugyanígy Brósz R. – Pólay E.: Római jog, Budapest 1995¹⁰, 270. o.

⁵ Vö. Földi A. – Hamza G.: A római jog története és intézményei, Budapest 2015²⁰, 368. o.

⁶ A közismert iavolenusi regulát figyelembe véve mindez nem is meglepő. Amint arra a klasszikus jogtudós is felhívja a figyelmet, nem veszélytelen vállalkozás a jogban fogalom-meghatározásokat kidolgozni, mivel a való életben előforduló esetek sokféleségével szemben ezek az elvont definíciók könnyen csődöt mondhatnak: egy ellenpélda ugyanis bármelyik érvényét könnyen leronthatja. Ld. Iav. D. 50, 17, 202: *Omnis definitio in iure civili periculosa est; parum est enim, ut non subverti potest*.

⁷ Ld. pl. Szentmiklósi M.: A római jog intézményei, Budapest 1929¹², 202. o.; Marton G.: A római magánjog elemeinek tankönyve. Intézmények, Debrecen 1947⁶, 214. o.

⁸ Ld. Brósz – Pólay: i.m. 14. o.

⁹ Földi – Hamza: i.m. 368. o.: „A superficies olyan, más telkén emelt építményen – tipikusan bérleti causa alapján – fennálló, sok tekintetben a tulajdonjogot megközelítően széles körű jogosultság, amely in rem védelmet (Ulp. D. 43, 18, 1, 3) élvez, s amely hosszú ideig (a szerződéstől függően „örökre” vagy 100 évig), de legfeljebb az építmény megsemmisüléséig illeti meg a jogosultat, ill. jogutódait.”

¹⁰ Benedek F. – Pókecz Kovács A.: Római magánjog, Budapest-Pécs 2015³, 228. o.

¹¹ Molnár I. – Jakab É.: Római jog, Szeged 2008⁵, 233. o.

¹² Bessenýő A.: Római magánjog. A római magánjog az európai jogi gondolkodás történetében, Budapest-Pécs 2010⁴, 291. o.

¹³ Különösen zavaró, hogy az „örökbérlet” elnevezés tulajdonképpen a német jogi terminológiában használt „Erbpacht” kifejezés tükörfordításának tekinthető, miközben ott azzal az *emphyteusis* jogintézményét jelölik, szemben a *superficies*re vonatkozó „Baurecht / Erbbaurecht”-tel. Ld. H. Heumann – E. Seckel: Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts, Graz 1958¹⁰, 170-171. o. (s.v. Emphyteusis – Erbbaurecht / Erbpacht) és 570. o. (s.v. Superficies – Baurecht / Erbbaurecht).

¹⁴ Vö. Brósz – Pólay: id. m. 270.⁴⁶ o. és Földi – Hamza: i.m. 368.¹ o.

¹⁵ Marton: id. m. 214. o. egészen lapidáris definíciója szerint: „A superficies ugyanaz a jog, ami az emphyteusis, de városi telken: a telek átengedése örökre vagy igen hosszú időre állandó évi bér (*solarium*) fizetése ellenében építés céljaira.”

¹⁶ Így pl. Koehne: i.m. 42. o. vagy Marton: i.m. 174. o. A klasszikus korra vonatkoztatva ld. Pastori: La superficie (id.), 59-61. o. Az újabb irodalomban Rainer: i.m. 332-333. o. a *solarium* (*pensio*) fizetésére irányuló kötelezettséget mintegy a megállapodás esszenciális elemének tekintő primer források – így pl. Paul. D. 6, 1, 74; Ulp. D. 39, 1, 3, 3 és Pomp. D. 39, 2, 39, 2 – alapján ugyancsak kétségesnek tartja, hogy a *locatio conductio* mellett más jogcímen megalapítható volt-e a felülepítmenyi jog.

¹⁷ Így pl. C. A. Maschi: Proprietà divisa per piani, superficie e l'estensione ai provinciali del principio «superficies solo cedit», in: M. Lauria (ed.): Studi in onore di Vincenzo Arangio-Ruiz: nel XLV anno del suo insegnamento, IV, Napoli 1953, 158-161. o. vagy B. Biondi: La categoria romana delle «servitutes», Milano 1938, 455-456, 471 és 494. o.

¹⁸ Így pl. Brósz: Geschichtliche Ausbildung (id.), 80. o. szerint a klasszikus korban a *locatio conductio* mellett egyedül az *emptio causa* volt alkalmas jogalap. Hasonlóképpen Mayer-Maly: i.m. 80. o.

¹⁹ Ulp. D. 43, 18, 1 pr.: *Ait praetor: Uti ex lege locationis sive conductionis superficiei, qua de agitur, nec vi nec clam nec precario alter ab altero fruamini, quo minus fruamini, vim fieri veto. Si qua alia actio de superficiei postulabitur, causa cognita dabo.*

²⁰ Adásvételi causa jelenik meg: Ulp. D. 43, 18, 1, 1; Ulp. eod. 1, 5; Pomp. D. 23, 3, 32 és Paul. D. 6, 2, 12, 3. Hagymányrendelést és ajándékozást egyaránt említ Ulp. D. 43, 18, 1, 7; csak az előbbi jelenik meg Iul. D. 30, 86, 4 és Iul. D. 30, 81, 3.

²¹ Ugyan a *sedes materiae* más konkrét példát nem hoz a felülépítmenyi jog adásvétel útján történő megalapítására, és az első fragmentumba illesztett *emptio causa* könnyen lehet iustinianusi betoldás, de teljes bizonyossággal természetesen nem zárható ki, hogy már a klasszikus jogban is lehetséges volt a bérlet mellett adásvétel útján *superficiem* létesíteni. Elég csak Gaius *Institutióinak* azon szakaszát felidézni, amelyben a jogtudós maga is kiemeli, hogy az adásvétel és a bérlet közötti nagyfokú hasonlóság miatt igen gyakran (például az *agri vectigalisra* irányuló megállapodások esetén) kérdéses volt adott ügylet minősítése a klasszikus jogtudósok számára. Ld. Gai. 3,145: *Adeo autem emptio et venditio et locatio et conductio familiaritatem aliquam inter se habere videntur, ut in quibusdam causis quaeri solet, utrum emptio et venditio contrahatur an locatio et conductio. Veluti si qua res in perpetuum locata sit, quod evenit in praediis municipum, quae ea lege locantur, ut, quamdiu [id] vectigal praestetur, neque ipsi conductori neque heredi eius praedium auferatur. Sed magis placuit locationem conductionemque esse.* Az adásvétel és a bérlet határeseteiről további irodalommal ld. Jusztinger J.: A római adásvétel és bérlet határain: vételár vagy bérleti díj?, *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum* 7/2007, 113-133. o.

²² Egy valószínűsíthetően interpolált Ulpianus-fragmentum áttételesen – a *superficiarius*nak biztosítandó dologi keresetről szólva – látszólag elismeri ugyan a *superficiem* keletkezését nem csupán *legatum*, hanem *donatio* útján is, de a felülépítmenyi jog e jogcímeken történő megalapítására konkrét példát másutt egyáltalán nem találunk. Ld. Ulp. D. 43, 18, 1, 7: *Sed et tradi posse intellegendum est, ut et legari et donari possit.* Vö. Brósz: *Geschichtliche Ausbildung* (id.), 80. o.

²³ Ellentétesen véli Pastori: *La superficie* (id.), 63-67. o.

²⁴ Az interpoláció-gyanúval kapcsolatban ld. S. Solazzi: *Sulla superficie come servitù*, *Studia et documenta historiae et iuris* 13-14/1947-1948, 308. o. Maschi: id. m. 160. o. és Rainer: i.m. 342. o. is úgy foglal állást, hogy a forrásszöveg zárómondata („*nam ... lucrifaciat*”) kétségtelenül iustinianusi betoldásnak tekinthető. Vogt: i.m. 26. o. a szövegben használt „*servitute*” kifejezés és az esetleges interpoláció ellenére nem zárja ki, hogy a gondolat eredetileg Iulianustól származott.

²⁵ Vö. Brósz: *Geschichtliche Ausbildung* (id.), 78. o.; Mayer-Maly: i.m. 78. o.; Rainer: i.m. 329. o.

²⁶ Ld. Földi – Hamza: i.m. 363. o. A (telki) szolgálmak és a haszonjogok (személyes szolgálmak) viszonyához áttekinthetően ld. Brósz R.: *A klasszikus szolgalm fogalma különös tekintettel a szolgalm és a haszonjogok viszonyára.* Római jogi értekezés. Budapest 1949.

²⁷ Hasonlóképpen Rainer: i.m. 343. o.

²⁸ Így ld. már A. Pernice: *Parerga*, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 5/1884, 90-91. o.

²⁹ A hazai tankönyvirodalomból pl. Marton: i.m. 214. o.; Benedek – Pókecz: i.m. 228. o.

³⁰ Ld. Vogt: i.m. 89. o.; Meincke: i.m. 145. o.; Rainer: i.m. 331.

³¹ Ld. pl. Koehne: i.m. 46²⁸. o.; V. Arangio-Ruiz: *Istituzioni di diritto romano*, Napoli 1927², 258. o.; Brósz: *Geschichtliche Ausbildung* (id.), 84. o.

³² Bessenýó: i.m. 291-292. o. – amint arról fentebb már volt szó – ennek megfelelően kifejezetten épülethasználati jogként jelöli a jogintézményt.

³³ Így pl. Kaser: i.m. 456. o. neutrális megfogalmazása szerint a *superficiarius* jogosultsága: „...ein Gebäude zu halten”. Biondi: i.m. 453. o. ugyancsak nem ad választ a kérdésre. Nézeti szerint ugyanis a *superficiem* egy „kétfázisú” jogintézmény: megalapításakor adott telekre vonatkozó, építmény emelésére irányuló jogot jelent, majd, amikor az épület már áll, az arra vonatkozó használati jogot.

³⁴ Amint erre volt is lehetőség primer forrásaink tanúsága szerint, jóllehet egy ilyen, csupán korlátozott ideig fennálló *superficiem* dologi jogvédelemben nem részesült. Ld. Ulp. D. 43, 18, 1, 3: ... *si ad tempus quis superficiem conduxerit, negetur ei in rem actio.* Vö. ^{rec}G. Pugliese: *Heinrich Vogt, Das Erbbaurecht des klassischen römischen Rechts, Studia et documenta historiae et iuris* 17/1951, 369. o.

³⁵ Ld. pl. Brósz: *Geschichtliche Ausbildung* (id.), 85. o.; Földi – Hamza: i.m. 368. o.

³⁶ Benedek – Pókecz Kovács: i.m. 229. o. is utal erre, hangsúlyozva, hogy az építmény megsemmisülése vagy lebontása különös megszűnési okként csak akkor érvényesülhetett, ha új épület emelésére nem volt joga a megállapodás szerint a *superficiarius*nak.

³⁷ Talán nem véletlen, hogy a primer forrásszövegeinkben nem is találunk az „öröklétre” utaló – így pl. „*ius perpetuum*”, „*in perpetuum*”, „*infinitas*” – kifejezéseket. Ezek sokkal inkább az *ager vectigalis* bérletével, illetve az *emphyteusis* jogintézményével kapcsolatban gyakoriak. Vö. Brósz: *Geschichtliche Ausbildung* (id.), 86. o.

³⁸ Vö. Benedek – Pókecz: i.m. 228-229. o.

³⁹ Gai. D. 43, 18, 2: *Superficiarias aedes appellamus, quae in conducto solo positae sunt: quarum proprietates et civili et naturali iure eius est, cuius et solum.*

⁴⁰ Ulp. D. 43, 18, 1, 2: *Proponitur autem interdictum duplex exemplo interdicti uti possidetis. Tuetur itaque praetor eum, qui superficiem petit, veluti uti possidetis interdicto, neque exigit ab eo, quam causam possidendi habeat: unum tantum requirit, num forte vi clam precario ab adversario possideat. Omnia quoque, quae in uti possidetis interdicto servantur, hic quoque servabuntur.*

⁴¹ Ulp. D. 43, 18, 1, 3: ... *Et sane causa cognita ei, qui non ad modicum tempus conduxit superficiem, in rem actio competet.*

⁴² Vö. Brósz: *Geschichtliche Ausbildung* (id.), 81-83. o.; Rainer: i.m. 333-336. o.

⁴³ Így már Koehne: i.m. 36-37. o.

⁴⁴ Ld. Solazzi: *Sulla superficie* (id.), 307-312. o.; Pastori: *La superficie* (id.), 203-221. o.; Brósz: *Geschichtliche Ausbildung* (id.), 78. o.

Kásler András
doktorjelölt, PPKE JÁK

Az Európai Unió külpolitikájának emberi jogi alapjai

„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.”¹

1. Alapvetés

Az Európai Unió meghatározott elvek mentén felépülő és működő nemzetközi szervezet, amely elköteleződését fejezi ki a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett. Ezen elveket az EU nem kizárólag tagállamaival szemben és határain belül kívánja érvényre juttatni, hanem nemzetközi kapcsolataiban is meghatározó szerepet játszanak. Az EU integrációja során egy hat tagállamból álló egyesületsből a globális világ meghatározó szereplőjévé lépett elő, mely elsősorban gazdasági befolyással rendelkezett, de az elmúlt évtizedek során politikai akarata is komoly meghatározó erővel bír. Az EU által képviselt érdekek, értékek és elvek mértékadókká váltak. Az EU gazdasági befolyása, politikai ereje és földrajzi nagysága predesztinálja arra, hogy az emberi jogok, a béke és biztonság elősegítésének élharcosa lehessen, a kérdés azonban az, hogy megvan-e benne a potenciál, hogy érvényre is juttassa azokat. Ahhoz, hogy az EU által képviselt értékek érvényesülni tudjanak, az EU-nak egy jól működő emberi jogi politikára van szüksége, mely minden téren példamutató és kikezdetlen.

Napjainkban az EU politikái közül az emberi jogi politika az egyik legmeghatározóbb terület, amely alapjaiban határozza meg a szervezet teljes működését. Az integráció több évtizedes múltjában azonban az emberi jogok védelme, az alapjogvédelem és az emberi értékek nem minden esetben kapták meg azt a kiemelt figyelmet, melyet az adott terület megérdemel. A lisszaboni reformok azonban az EU emberi jogi gondolkodását magasabb szintre emelték és rendelkezéseivel egy olyan elv- és keretrendszert hozott létre, mely az emberi jogok

védelmét és betartásának elősegítését helyezi a középpontba. A reformszerződés hatálybalépésével az emberi jogok központi szerepet kaptak, mely nem csak kitüntetett figyelmet jelent, hanem az EU más politikáit befolyásoló tényezővé lépett elő.

Az EU emberi jogi politikáját vizsgálva meg kell állapítani azonban, hogy a fentebb vázolt kitüntetett figyelem az integráció történetében nem volt jelen. Az EU fejlődéstörténetének elején a gazdasági érdekeknek volt döntő szerepe, a politikai integráció, és ezzel együtt a különböző közös politikák létrehozása csak a későbbiekben kapott hangsúlyt, így a külkapcsolatok terén is.

Az EU emberi jogi politikájának kialakulása különösen hosszú folyamatot vett igénybe, azonban e fejlődés és előrehaladás azt szemlélteti, hogy az emberi jogok egyik meghatározó védelmezője az Európai Unió és tagállamai. Meg kell azonban állapítani, hogy ez a szerep vitatható, habár a külkapcsolatok teljes egészét átfogja az emberi jogi gondolkodás, de az EU határain belül az emberi jogok védelme nem rendezett, számos nyitott kérdés maradt még megválaszolatlanul, mely aláássa az EU globális megítélését e téren.

2. Az emberi jogi gondolkodás kialakulása az integráció során

Az EU gazdasági célok és meggondolások mentén épült fel – ez egyértelműen látszik is az alapító szerződéseken és az azokhoz kapcsolódó kiegészítéseken, módosításokon is. A gazdasági integráció fejlődése indukálta változások okán azonban az EU életében egyre fontosabb szerepet kaptak egyéb politikai szempontok is, mely megkerülhetetlenné tették, hogy új politikai irányvonalakat is kijelöljenek, és létrehozzanak közös politikákat, melyek nem csak az EU, hanem tagállamai viszonyait is nagyban befolyásolják.

Az emberi jogi politika meglehetősen fiatal területe az európai integrációnak, melynek alapjai azonban meglehetősen sok összetevőből állnak össze. Napjaink emberi jogi politikájának előzményei között szerepelnek a Szerződésben foglalt emberi jogi vonatkozású rendelkezések, az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő gyakorlata, az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége, illetve a tagállami hagyományok, amelyek együttesen szolgálták azt, hogy a Lisszaboni Szerződés egy egységes emberi jogi alapot alakíthatott ki, mely egységes elv- és keretrendszer mellett megfelelő kiindulási pontja lehet egy hatékony emberi jogi politika kialakításnak.

Az EU-t létrehozó alapító szerződésekben² emberi jogi vonatkozású rendelkezéseket ugyan találunk, de azok említés szintjén történő szerepeltetése³ nem az emberi jogi gondolkodás kezdeti megje-

lenését bizonyítja, azok és gazdasági megfontolásból kerültek be a Szerződésekkbe, ezt támasztja alá a kezdeti felfogás is, mely szerint az emberi jogok kérdésköre tagállami hatáskörbe tartozik.⁴

A Szerződések elég szűkmarkúan nyilatkoznak az emberi jogokról, azok első jelentős említése a Maastrichti Szerződés szövegében található, amely kimondja, hogy az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.⁵ Az EUSz nem részletezi azonban, mely jogokat ismer el és milyen tartalommal teszi ezt, hivatkozik azonban az 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény által elismert, illetve a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő jogokra és azok értelmezésére.⁶

Megállapítható tehát, hogy az EU meglehetősen széles körben ismerte el az alapjogokat, azok tartalmi meghatározását az egyezményből illetve a tagállamok gyakorlatából eredeztette, melyek konkrét megfogalmazására – uniós alapjogi szabályok hiányában – az Európai Unió Bírósága (EuB) hivatott. Az Amszterdami és Nizzai Szerződések módosítása már meglevő esetjogra építkezett, csak az Európai Bíróság létező – közösségi pillérben kifejtett – joggyakorlatát erősítette meg, az utalások továbbra is általánosak maradtak. Említést érdemel ugyanakkor a nizzai módosításokkal párhuzamosan elkészített és elfogadott – alábbiakban kifejtett – Alapjogi Charta.

Az integráció történetben az emberi jogokra a legnagyobb hatást az EuB joggyakorlata és jogfejlesztő tevékenysége gyakorolta. Egyre kevésbé szokás tagadni az EuB jogalkotó szerepét,⁷ ugyanakkor gyakran éri kritika, hogy túllép jogértelmező szerepén és kvázi jogalkotást, jogfejlesztést⁸ végez. Mind a gazdasági, mind a politikai integráció területén egyre többször jelent meg az alapjogok alkalmazásának szükségessége, melyre elsődlegesen az EuB joggyakorlata igyekezett megoldást találni értelmezései során. A bírói gyakorlat elsősorban a Közösségek jogi aktusaival szemben érvényesülő alapjogi védelmet fejlesztett ki, a tagállami aktusok csak annyiban képezték vizsgálódásának tárgyát, amennyiben azokra a közösségi jog végrehajtása, illetve alkalmazása érdekében került sor.

Az EuB eleinte elutasította az alapjogi tárgyú kérelmeket hivatkozva arra, hogy nincs hatásköre a tagállami alkotmányokban foglalt elvek megsértésére alapozott panasz vizsgálatára, azonban a '60-as évektől kezdve figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit, a '70-es évektől pedig a közösségi jogban „íratlanul benne rejlő”⁹ alapvető jogok elméletének megfogalmazásával a Bíróság közvetetten foglalkozni kezdett alapjogértelmezéssel is. A bírói gyakorlat elsősorban a Közösségek jogi aktusaival szemben érvényesülő alapjogi védelmet fejlesztett ki, a tagállami aktusok csak annyiban képezték vizsgálódásának tárgyát,

amennyiben azokra a közösségi jog végrehajtása, illetve alkalmazása érdekében került sor.

Az emberi jogok vonatkozásában meglehetősen visszás joggyakorlatot hozott a Costa kontra Enel¹⁰ ügyben kimondott elv, mely szerint a közösségi jog elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben. Figyelemmel arra, hogy a korabeli közösségi szabályok híján voltak a közvetlen és írott alapjogi kontrollnak, azonban a tagállamok belső jogában az alapjogok már akkor is a legmagasabb szintű normák között helyezkedtek el, ez számos összeütközéshez vezetett. A fenti elvet az EuB az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben (1970)¹¹ is kimondta, mikor lefektette, hogy a közösségi jog még a tagállami alkotmányokkal szemben is elsőbbséget élvez. Megerősítette, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása a közösség általános jogelveinek szerves részét képezi, kimondta továbbá, hogy a jogok védelmének a tagállamok közös alkotmányos hagyományából kell merítenie, de a jogvédelmet a közösségi érdekek szem előtt tartásával kell biztosítani.¹² Az ügy az EuB és a német alkotmánybíróság – valamint más szempontból az elsőbbség elvének és az alapjogok védelmének – nagy összeütközését hozta magával.¹³ Az NSZK Alkotmánybírósága 1974-ben kimondta, hogy „addig amíg” – innen az ítélet elnevezése, a Solange – „a közösségi jog nem biztosít az alapjogoknak a német alkotmánnyal azonos szintű védelmet, addig az Alkotmánybíróság fenntartja magának a jogot a közösségi jogi aktusok alapvető jogok szempontjából történő ellenőrzésére.”¹⁴

Az igen éles „kritika” hatására és a gazdasági integráció széleskörű elterjedésével a Közösség vezetése fokozatosan felismerte, hogy az emberi jogok kérdését nem lehet megkerülni. Az EK Bizottsága 1979-ben kiadott egy memorandumot, melyben szorgalmazta az Európai Gazdasági Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozását, azonban előrelépés az ügyben ugyan nem történt, helyette egy saját emberi jogi katalógus elkészítése került napirendre.

A fentiek mellett az EuB jogfejlesztő tevékenységbe kezdett, hangsúlyozva, hogy az Unió alapelvei tartalmazzák az emberi jogokat, e munka hatására a jogvédelem olyan szintre jutott, amely a német alkotmánybíróságot korábbi döntésének visszavonására készítette, ezzel is elismerve, hogy a közösségi jog tiszteletben tartja az alapvető emberi jogokat s mindaddig ameddig ez így marad, a német AB nem kontrollálja a közösségi aktusokat.¹⁵

3. A kettős út, az Alapjogi Charta és az EJEE

Látható, hogy az EuB-nak az alapjogi szempontok európai integrációban való megjelenésében meghatározó szerepe volt, az Alapjogi Chartához való

viszonya és annak jelentősége is alapvető fontosságú az emberi jogok uniós fejlődése szempontjából, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságával kialakított kapcsolat is fontos tényező az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerében.

3.1 Az Alapjogi Charta szerepe az uniós jogvédelemben

Az emberi jogi politika egyik alapköve az Európai Unió Alapjogi Chartája, mely az első alapjogkatalógus, amely a tagállamok akarata alapján az Unió legitimációs bázisának tekinthető. A katalógus a legújabb nemzetközi jogfejlődést nagymértékben tükröző jogokat tartalmazza, a liberális alapjogok mellett kiterjed az alapvető szociális, kulturális és politikai jogokra. Meg kell azonban említeni a legalapvetőbb jogtételt, melyre mind az EUSz, mind az Alapjogi Charta utal, hogy az uniós jogban biztosított alapjogok védelme csak a Szerződés alkalmazási körében – az uniós tevékenység határai között – érvényesül. A Charta 51. cikk (2) bekezdése utal arra, hogy nem lehet úgy értelmezni, mint ami az uniós hatáskörök szélesítését, vagy újakat alkotna.¹⁶ Szerződések és az Alapjogi Charta nem terjeszti ki az uniós hatáskörök oly módon, hogy általában biztosítaná az alapjogok védelmét, mint ahogyan azt az Emberi Jogok Európai Egyezménye teszi. „Az alapszabadságok – az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”¹⁷ – elsősorban és főként a tagállamok korlátozó intézkedéseivel szemben érvényesíthető jogok. Az EU összes tevékenységi területére kiterjedően (főként az Unió intézményeivel szemben) érvényesítendő alapjogok és a közösségi jog által (főként a tagállamokkal szemben) garantált gazdasági alapszabadságok közötti áthidaló funkciót esetenként a diszkrimináció tilalma látja el. Amennyiben ugyanis egy tagállam közösségijog-ellenes, korlátozó intézkedésének indoka az eltérő tagállami állampolgárság, ez a tény megalapozhatja valamelyik gazdasági alapszabadság sérelmét.

Az Alapjogi Charta hét fejezetben szabályozza az emberi jogokat – összesen 54 cikkben –, melyek tartalmazzák az Európai Unió alapvető értékeit, és az uniós polgárok polgári, politikai, gazdasági és szociális jogait. Hat fejezet a jogok különböző fajtáival foglalkozik, az utolsó pedig meghatározza a Charta hatályát, illetve az értelmezését irányító alapelveket. A Charta egyik fontos sajátossága a jogok egyedi csoportosításában rejlik – sorrendben a méltóság, a szabadság, az egyenlőség, a szolidaritás, a polgárok jogai és igazságszolgáltatás –, mivel felhagy a polgári és politikai jogok, illetve a gazdasági és szociális jogok közötti hagyományos különbségtétellel, megtartja azonban a jogok és alapelvek közötti egyértelmű különbségtételt.

A Charta saját eljárásjogot, érvényesítési mechanizmust azonban nem tartalmaz. Az alapjogok betartásának kikényszeríthetősége nem biztosított, csak a már meglévő eszközökkel történik, melyek az alábbiak, az uniós polgár személyes érintettsége esetén a luxemburgi bírói testületek előtt folymodhat közvetlen kereset formájában jogorvoslatért, másrészt pedig a nemzeti bíróságok előtti, a nemzeti jogok szerint nyitva álló eljárásokban lehet az alapjogokra hivatkozni.

3.2 Az EJEE-hez csatlakozás, mint a következő „lépcsőfok”

Az EuB jogalkalmazása során kialakította azokat az elveket, melyek az alapjogok védelmére vonatkoznak eljárásaiban, az alapító szerződések kellő iránymutatása híján, a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és a tagállamok által kötött nemzetközi emberi jogi egyezményekre – mindelelőtt az Európai Emberi Jogi Egyezményre – támaszkodott. Az EuB alapjogvédelmi tevékenységével európai szinten a kilencvenes évekre kettős nemzetközi emberi jogi ítélkezési rendszer alakult ki. Az EuB jogalkalmazása során erős alapjogvédelmi gyakorlatot alakított ki, melynek hatása erősen fejlesztette az alapjogvédelmet, illetve az emberi jogi gondolkodást, ugyanakkor eljárása során gyakran hivatkozta meg az EJEE egyes rendelkezéseit és az EJEB döntéseit. Eljárása során igazodott a strasbourgi bíróság megváltozott vagy a későbbiekben kifejezetten megmutatózó esetjogához, és figyelembe vette és veszi az ott kibontakozó joggyakorlatot, ezáltal a két fronton feltűnő európai szintű alapjogvédelem egységes képet kezdett mutatni.

Mindamellet, hogy az Alapjogi Charta elfogadásával – és elsődleges jogba történő beemelésével – az EU és ezzel az EuB rendelkezésére áll egy a védendő alapjogokat tartalmazó, kötelezően alkalmazandó dokumentum, az emberi jogok védelme nem nevezhető teljesnek. Kijelenthető ez arra hivatkozással, hogy az európai polgároknak nincs lehetősége az EuB-hoz fordulni abban az esetben, ha a tagállam jogorvoslati lehetőségeit kimerítették, ez a garancia csak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatlakozott tagállamok polgárait illetik meg, de ez egy Unión kívüli eljárást eredményez, melynek eredményeként a döntés az uniós belső jogra is hatással lehet. Az EJEE-hez való esetleges csatlakozás már korábban az EU napirendjén volt, de a Lisszaboni Szerződés már deklarálta is azt, mikor kimondja, hogy az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.¹⁸

Az emberi jogok védelme az EuB ad hoc módon történő jogfejlesztésével, illetve az Alapjogi Charta uniós jogba történő beemelésével magasabb szintre

lépett, korántsem tekinthetjük kielégítőnek a jelenlegi állapotot, hiszen a Charta bár kötelező erővel bír, inkább egyfajta eligazodást segítő térképként működik, mintsem komplex rendszerként (Douglas-Scott 2011)¹⁹. Az EJEE-hez történő uniós csatlakozás az EU emberi jogi rendszerének újabb mérföldköve lenne, amellyel magasabb szintre léphetne az uniós alapjogvédelem és egységesebb kép formálódna ki, s ezzel teljessé válhatna az EU alapjogvédelme.

Annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés deklarálja az EJEE-hez történő csatlakozást, ezen aktus még nem jött létre. A tény, hogy EU egyes emberi jogi döntéseit egy rajta kívül álló nemzetközi szervezet vizsgálja számos támogatót, mindazonáltal számos ellenzőt is szerzett magának.

Az EJEE-hez történő csatlakozás már a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt is kérdésként merült fel az integráció történetében, viszont pont az EuB volt az, aki mindmáig ellenzi a csatlakozást annak ellenére, hogy eljárásában, ahogy fentebb is szerepel, nagymértékben támaszkodik az EJEB döntéseire.

Az EuB 2/94. számú tanácsadó véleményében²⁰ kimondja, hogy az Európai Unió az alapító szerződések, illetve az Európai Unióról szóló szerződések módosítása nélkül nem csatlakozhat az Európa Tanácshoz, mivel nincs rá felhatalmazása. A Maastrichti szerződést követően az Amszterdami Szerződés bővítette a szerződés által garantált emberi jogi garanciák körét és még több emberi jogi vonatkozású rendelkezést iktatott be, habár magát a csatlakozást továbbra sem tette lehetővé. Az egyezményhez csatlakozás kizárólag államok számára állt nyitva: „Az Egyezmény az Európa Tanács tagjai számára áll nyitva, aláírásra.”²¹ Az Európa Tanács kimondja, hogy alapokmánya csak a tagjaira vonatkozik, kizárólag államokat nevez meg, mint szerződő feleket: „egy szervezet, amely közelebb hozza egymáshoz az európai államokat.”²²

Az Unió csatlakozása egy újabb mérföldköv lehetne a jogi integráció történetében, hiszen ezzel mind az unió polgárainak, mind a vállalkozásoknak lehetősége lesz arra, hogy az EJEB-nél egyes uniós intézmények jogait csorbító – kétségtelenül a mindennapi életben egyre fontosabb szerepet betöltő – cselekedeteivel szemben felülvizsgálatot kérjenek.²³ A fennálló akadályok egyikét az EJEE-hez csatolt 14. számú kiegészítő jegyzőkönyve hárította el. A jegyzőkönyv nem csak feljogosítja az Uniót a csatlakozásra, hanem egyenesen kötelességévé is teszi azt: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.” A másik akadály 2010-ben hárult el (Bargiotti 2010)²⁴, a 14. számú jegyzőkönyv életbe lépésével, mely *expressis verbis* lehetővé tette az Európai Unió csatlakozását. A jegyzőkönyv 17. cikkének értelmében az EJEE 59. cikk (2) bekezdését

a következő kitétellet kell módosítani: „Az Európai Unió csatlakozhat a jelen egyezményhez.”²⁵

Az Unió ezzel a megoldással azonban nem az Európa Tanács tagja lesz, csupán az EJEE-t aláíró, részes fél. Ebből következően az Unió részvétele és képviselése az Európa Tanács testületeiben – köztük a Strasbourgi Bíróságban –, külön megállapodást igényel, ilyen kérdés az Unió bírójának jelölésére vonatkozó szabályok, valamint annak jogállása²⁶. A csatlakozást követően az EJEE – mint az összes többi nemzetközi szerződés – az Unió jogforrasi hierarchiájában, az elsődleges és a másodlagos jogforrások között fog elhelyezkedni; ennek megfelelően nem lehet ellentétes a primer joggal, viszont elsőbbséget sem fog élvezni a másodlagos joggal szemben²⁷. A csatlakozás vizsgálata során az EuB rámutatott arra, hogy a csatlakozás magasabb szintre emelné az alapjogvédelem uniós rendszerét, erre tekintettel a Chartát összhangba kell hozni az EJEE rendelkezéseivel és eszközrendszerével.²⁸

A csatlakozási tárgyalások 2010-ben kezdődtek meg, melyek végül a Csatlakozási Megállapodás Tervezet (CsMT) megalkotásához vezettek. A Bizottság 2013-ban az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének megfelelően az EuB véleményét kérte a megállapodás-tervezet uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, az EuB a 2/13. számú véleményében²⁹ kimondja, hogy a CsMT ellentétes az EU joggal. Az EuB döntése számos kritikát kapott, melynek okán többen hangoztatták, hogy az emberi jogok európai védelmében jelentős visszalépés történt.³⁰

Az EuB csatlakozási szerződést illető aggályai a következőképpen összegezhetők, azok vagy az EU-s jog autonómiájára jelentett fenyegetéssel, vagy az EuB kizárólagos hatáskörével kapcsolatosak. A csatlakozással az EJEE az uniós jog szerves részét képezné és így kötné az uniós intézményeket. A csatlakozással az EJEB az Unió jogrendszerének részévé válna, így szabadon álló forrásává válik az uniós emberi jogi szabályozásnak, ezzel döntéseinek kötelező ereje lesz az Unió területén és intézményein belül, beleértve az Európai Bíróságot is.³¹ Ebben az esetben az Unió „külső ellenőrzés alá kerülne, amelynek tárgya az EJEE-ben foglalt jogok és szabadságok tiszteletben tartása. Az EuB – idézve a Kadi-ügyben megállapítottakat³² – egy nemzetközi szerződésnek nem lehet kedvezőtlen hatása közösségi jogrendszer autonómiájára nézve. Emellett a csatlakozás nem korlátozhatja az EU és intézményei belső hatásköreinek gyakorlását az EU-s joganyag értelmezésében.”³³

4. Az emberi jogi védelem a középpontban

A Lisszaboni Szerződés az emberi jogok tekintetében egy egységes elv- és keretrendszert állított fel, hatálybalépésével az emberi jogok az EU politikáinak középpontjába kerültek, hiszen a szerződés

vezérelvként határozta meg az emberi jogoknak történő megfelelést.

Az EUSZ-ben foglaltak alapján az EU a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul.³⁴ Az EUSz az EU külpolitikájának célkitűzéseiként határozza meg a szegénység felszámolását és az emberi jogok, különösen a gyermekek jogainak védelmét, illetve a nemzetközi jog szigorú betartását és fejlesztését, így különösen az ENSZ Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartását. Az Unió a nemzetközi szintű fellépései során EUSz-ben meghatározott elvek alapján az abban foglalt célkitűzések megvalósítására törekszik,³⁵ nemzetközi kapcsolatai során érvényre juttatja értékeit és érdekeit, továbbá hozzájárul polgárainak védelméhez.³⁶

Azzal, hogy az Európai Unió elismeri az Alapjogi Chartájában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, illetve kijelenti, hogy a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések, azt az uniós intézményeknek, szervezeteknek és tagállamoknak nem csak az EU belső politikáiban, hanem a külkapcsolataiban is tiszteletben kell tartaniuk. Ezzel párhuzamosan e rendelkezés az EU-val csatlakozási szerződést aláíró országoknak és az azt kötni kívánó országoknak is kötelezővé teszi a Chartának való megfelelést és annak tiszteletben tartását.³⁷

Az egységes elv- és keretrendszer, ahogy az előbbiekből következtethető az Unió külkapcsolataira is vonatkozó szabályozás, azonban mindezt megerősíti az EUSz 21. cikke is, mikor kimondja, hogy az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték. Külső tevékenysége arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.³⁸

Az Unió külső tevékenysége során többek között törekszik arra, hogy nemzetközi együttműködései során megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását, illetve megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit.³⁹

Az EUSZ és EUMSZ emberi jogokra vonatkozó rendelkezéseit vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy azok általánosan, részben teoretikusan fogalmaznak. A Szerződés konkrétumokat az emberi jogok védelme vonatkozásában nem határoz meg, nem szabályozza egyértelműen a belső alapjogvédelmi rendszert sem. Az Alapjogi Charta elsődleges jogba emelése és az emberi jogok védelmének kijelentése mellett nem mutat irányt. Az EJEE-hez való

csatlakozás ugyan a belső jogvédelmet magasabb szintre emelné, amely kellő alapot nyújtana a külpolitikát befolyásoló emberi jogi megfelelés kikényszeríthetősége végett. Ugyan a Lisszaboni Szerződésnek nem feladata részletekbe menően szabályoznia az emberi jogok védelmének rendszerét, de amennyiben kijelenti, hogy az alapvető, egységesen elfogadott emberi jogok az integráció egyik alappillére és ennek védelme mind belső, mind külső tevékenységét befolyásoló tényező, akkor kellő részletességet várhatnánk annak szabályozásában.

Figyelemmel arra, hogy az EU elsődleges joga nem rendelkezik az emberi jogok védelmének kellő szabályozásáról, az uniós szabályozás egyéb szegmenseire hárul a feladat, hogy részleteiben mutasson irányt.

4.1 Az Európai Unió emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó 2012-ben elfogadott stratégiai kerete

Az Európai Tanács 2012. június 25-én elfogadta az emberi jogokra és demokráciára vonatkozó stratégiai keretet⁴⁰ egy kiegészítő cselekvési tervvel. Az elfogadottak meghatározzák azon elveket, célkitűzéseket és prioritásokat, melyek az uniós politikának következetességét és hatékonyságát biztosítják, magukban foglalva az emberi jogok valamennyi uniós politikába való integrálását. A terv rámutat arra, hogy egy emberi jogokért felelős különleges képviselői⁴¹ tiszt rendkívül fontos szerepet játszhatna az uniós emberi jogi politika hatékonyságának és ismertté tételének fokozásában. A tervben a Tanács kifejti továbbá, hogy a megfelelő uniós védelem érdekében a Tanácsnak hatékonyan együtt kell működnie a Parlamenttel, illetve a Bizottsággal, továbbá az Uniónak az emberi jogok és demokrácia területén együtt kell dolgoznia partnereivel, nemzetközi szervezetekkel és a világ egyéb szereplőivel is.⁴²

A terv II. melléklete tartalmazza az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós stratégiai keret részletezését. A stratégiai keret kiterjed az emberi jogok és demokrácia uniós politikában való megjelenésére, kifejezi, hogy az emberi jogok egyetemesen alkalmazandó jogi normák, a demokrácia pedig egyetemes törekvés; ezeket nem szabad adottnak tekinteni és előmozdításuk érdekében az Unió határozottan törekszik még többet tenni azért, hogy azok mindenki számára nyilvánvalóvá váljanak.⁴³

A terv kitér arra, hogy az Unió és tagállamai nem csak saját területükön tartják tiszteletben az emberi jogokat és igyekeznek előmozdítani azok érvényre jutását, hanem külkapcsolataik során is. Az Unió célja, hogy a világon mindenütt megakadályozza az emberi jogok megsértését, továbbá, az esetleges jogsértések bekövetkezése esetén biztosítsa, hogy a

sértettek bírósághoz fordulhassanak és jogorvoslatot élhessenek, és a felelősök elszámoltatása megtörténjen. Ennek érdekében az Unió felhívja partnereit, hogy tartsák tiszteletben az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt rendelkezéseket, továbbá ratifikálják és hajtsák végre a kulcsfontosságú nemzetközi emberi jogi szerződéseket és mozdítsák elő az azokban foglaltakat. Az Unió elkötelezi magát, hogy fokozni fogja a nemzetközi partnereivel a demokrácia előmozdítása érdekében folytatott munkát.⁴⁴

A terv mindamellett, hogy kifejezi az Unió törekvéseit és elkötelezettségét az emberi jogok tekintetében, kiemeli azon prioritásokat, melyek megvalósulása elsődleges szempontot képez e cselekvése során. E területek a halálbüntetés elleni fellépés, emberi jogi párbeszéd előmozdítása, a gyermekek jogainak védelme, a kínzás és más kegyetlen bánásmód elleni fellépés, a fegyveres konfliktusok által érintett gyermekek védelme, az emberi jogi jogvédők védelme, a nemzetközi humanitárius jog betartása és betartatása, a nők és lányok elleni erőszak leküzdése, a vallás és a meggyőződés szabadságának előmozdítása, a leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális (LMBTI) személyek jogainak védelme, továbbá az online és offline véleménynyilvánítás szabadságának előmozdítása.⁴⁵

A stratégiai keret ugyan több helyen kifejezi, hogy az Unió külpolitikája során törekszik az emberi jogok és a demokrácia elősegítésére, azonban külön foglalkozik a kétoldalú partnerkapcsolatokról és az Unió szomszédságpolitikája során követendő irányvonalról. Ez alapján az Unió harmadik országokkal – a stratégiai partnereivel – fenntartott kapcsolatainak középpontjába fogja helyezni az emberi jogok kérdését, teszi ezt úgy, hogy az adott ország körülményeihez igazítja politikáját, ennek érdekében országspecifikus emberi jogi stratégiát dolgoz ki. Az Unió harmadik országokkal folytatott párbeszédei során kiemelt figyelmet szentel az emberi jogi kérdéseknek, célja, hogy e párbeszéd eredményre vezessenek. Ennek előmozdítása érdekében támogatja azon törekvéseket, melyeket a partnerország az emberi jogok érvényesülése érdekében tesz, illetve a megkötött megállapodásokba foglalt emberi jogi záradékára tekintettel az esetleges szankciók, intézkedések megtételétől sem riad vissza. A szomszédságpolitika területén határozottan elkötelezi magát az emberi jogok köré szerveződő, helyi irányítású átfogó politikai reformok programja mellett, beleértve a „többet többért” elv alkalmazását is. Ennek okán az emberi jogok érvényesülése továbbra is az uniós bővítési politika központi elemét fogja képezni.⁴⁶

Az Unió emberi jogi stratégiája a multilaterális szervezetekkel kapcsolatban is tartalmaz szabályozásokat, mely értelmében a velük fenntartott kap-

csolatok sarokkövévé emeli az emberi jogok előmozdítását. A terv kitér az ENSZ-szel és szervezeteivel fenntartott kapcsolatokra, az Európai Tanács és az EBESZ munkájára, de más regionális szervezetekkel fennálló kapcsolatokra is.⁴⁷

A stratégiai kerethez fűzött cselekvési terv célja a keret kellően rugalmas módon történő végrehajtása, figyelemmel az uniós politikai- és külső tevékenységek során kialakult eszközökre.⁴⁸

A cselekvési terv 7 főpontban és 36 alpontban határozza meg azon eredményeket és feladatokat, melyek elérését meghatározott tevékenységgel és időkeretben kell végrehajtani és ellenőrizni. A fő pontok vizsgálatakor láthatjuk, hogy az főleg az EU és tagállamainak külkapcsolatai során tanúsított magatartását határozza meg. A területek az emberi jogok és a demokrácia az uniós politikában, az emberi jogok egyetemességének előmozdítása, a koherens szakpolitikai célok megvalósítása, az emberi jogok az EU valamennyi külső politikájában, az emberi jogokkal kapcsolatos prioritásainak megvalósítása, az együttműködés kétoldalú partnerekkel, illetve többoldalú intézmények révén végzett munka meghatározása. Látható, hogy a fő pontok elsősorban a külső tevékenységekre fókuszálnak és az EU, illetve tagállami kapcsolatok vonatkozásában is a külpolitikai kapcsolatok során tanúsítandó egyetemes magatartások szükségességét hangsúlyozza.

4.2 Az emberi jogok központi szerepének megőrzése az uniós menetrendben⁴⁹

A 2012-ben elfogadott cselekvési terv hatására az Unió többek között továbbfejlesztette a legfontosabb emberi jogi kérdésekkel kapcsolatos iránymutatásokat, fokozta az emberi jogokat és a demokráciát érintő kétoldalú tevékenységek hatékonyságát, továbbá javította az emberi jogoknak az EU külső tevékenységeiben való horizontális érvényesítését.⁵⁰

Az Európai Parlament és a Tanács közös közleményében⁵¹ kiemelte, hogy az Unió milyen eredményeket ért el a 11855/12 számú stratégiai keret és cselekvési terv nyomán. A dokumentum kiemeli az Unió emberi jogi különleges képviselőjének hatékony munkáját és annak kimagasló eredményét, hogy az emberi jogi gondolkodás beépült az uniós külpolitikába és a végrehajtandó műveletek kidolgozásába, továbbá azt, hogy a szükséges forrásokat és eszközöket előteremtették, hogy a multilateralizmus hatékonyabbá vált, és az Unió fellépései átláthatóbbá váltak, amellyel együtt az elszámoltathatóság is fejlődött. Felhívja viszont a figyelmet arra, hogy az elért eredmények további intézkedéseket indukálnak annak érdekében, hogy a fejlődés folyamatos lehessen.⁵²

Az Európai Tanács felülvizsgálva a tapasztalatokat és az elért eredményeket a 2015 és 2019 közötti

időszakra egy újabb stratégiai keretet dolgozott ki.⁵³ A kerethez kapcsolódó cselekvési terv a 2019. december 31-ig történő időszakot öleli fel, mely végrehajtásának felülvizsgálatát 2017-ben végzik el. A cselekvési terv kihangsúlyozza, hogy a megfelelő eredmények eléréséhez szükséges az európai intézmények együttműködése és a kölcsönös tisztelet, továbbá az, hogy a tagállamok a rájuk vonatkozó feladatoknak maradéktalanul eleget tegyenek.⁵⁴

A cselekvési tervben meghatározzák az EU emberi jogi politikájának alapelveit, melyek iránymutatásként szolgálnak kétoldalú kapcsolataiban, illetve nemzetközi szervezetekkel – elsősorban az Európa Tanáccsal és az ENSZ-szel – kapcsolatos tevékenysége során, illetve többoldalú és regionális fórumokon való megjelenésekor.

Az EU-nak a helyi erők támogatására kell összpontosítania, mely során a harmadik országbeli partnereket és az igazságszolgáltatás szerepét meg kell erősíteni, továbbá folytatnia kell a civil társadalom támogatását, valamint elősegíteni a regionális szervezetek és mechanizmusok hatékonyságát.

Az EU-nak az emberi jogok tekintetében példamutató magatartást kell tanúsítania, tekintettel arra, hogy emberi jogi tevékenysége előtérbe került, és folyamatos figyelem irányul rá. A terv hangsúlyozza, hogy az EU-nak megújított kötelezettségvállalásra van szüksége annak érdekében, hogy javuljon a koherencia az EU külső tevékenységei és a belső politikák külső szempontjai terén. Ennek alapját a Bizottság Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtása érdekében kidolgozott megközelítése szolgálja, melyet 2010-ben fogadtak el.⁵⁵

Az EU-nak mind határain belül, mind külkapcsolataiban koncentrálnia kell az emberi jogi kihívásokra, melyek közül a különösen fontos területeket fokozott figyelemmel kell kezelnie, így a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelmet, a véleménynyilvánítás szabadságát és a magánélet védelmét, valamint az emberi jogok tiszteletben tartását a migrációs, a kereskedelmi, illetve a terrorizmusellenes politika során.

A fentiek érdekében az Uniónak meg kell erősítenie magát, illetve jobban kell kommunikálnia tevékenységeit és hatékonyabb megoldásokat kell találnia a felmerült problémákra.

A korábbi cselekvési tervvel összehasonlítva a 10897/15 számú terv ugyan kevesebb – szám szerint 5 – főponttal rendelkezik, de sokkal részletesebben és tematizáltabban foglalja össze azon feladatokat, melyek a kívánt fejlődést elérni hivatottak. Az 5 cselekvési stratégiai terület, melyre a következő időszakban kiemelt figyelmet szentel az Unió, a helyi szereplők szerepének növelése, a fő emberi jogi kihívások kezelése, a konfliktusok és válságok átfogó emberi jogi megközelítésének biztosítása, a nagyobb koherencia és konzisztencia támogatása, illetve a hatékonyság és az eredmé-

nyek kultúrájának elmélyítése az emberi jogok és a demokrácia terén.⁵⁶

A helyi szereplők részvételének növelése érdekében az EU az összes külső, kormányzati és nem kormányzati érdekelt féllel folytatott interakció fejlesztését célzó intézkedésekre és tevékenységekre koncentrálni, e tekintetben külön figyelmet kapnak a civil társadalom mozgásterét érintő kihívások. A főbb emberi jogi kihívások terén megőrzi a szükséges egyensúlyt egyrészt a polgári és politikai, másrészt a gazdasági, szociális és kulturális jogok között s a célkitűzések mentén igyekszik megoldani azokat.

A cselekvési terv harmadik pontja a konfliktusok és válságok átfogó emberi jogi megközelítésének biztosítása, amely vonatkozásában a terv számos intézkedést javasol az emberi jogi jogsértések megelőzését, kezelését és jóvátételét célzó nemzeti, regionális és nemzetközi szintű eszközök és politikák fejlesztésének ösztönzésére és támogatására, különös hangsúlyt fektetve a nemzetközi közösség számára aggodalomra okot adó legsúlyosabb bűncselekményekre. E fejezet vizsgálata rámutat, hogy az EU-nak meglévő eszközeit összhangba kell hoznia a konfliktusok jellegének átalakulásához és folyamatosan fejlődnie kell.

A terv is kitért arra, amit a Lisszaboni Szerződés lefektetett, nevezetesen, hogy az emberi jogi szempontoknak be kell épülniük az EU-s politikákba. Ennek érdekében a Bizottság és a főképviselő illetve az alelnök építsék be az emberi jogi szempontokat az uniós politikák külső vonatkozásaiba, különös tekintettel a kereskedelmi, beruházási, migrációs, menekültügyi, illetve menedékgöki és fejlesztési politikákba, valamint a terrorizmus elleni küzdelembe.

A fokozódó kihívásokra és a korlátozott forrásokra figyelemmel a meglévő eszközök, tevékenységek és politikák jobb felhasználása az egyetlen lehetőség arra, hogy az EU nagyobb hatással legyen az emberi jogokra. Ezért a terv olyan intézkedésekre tesz javaslatot, amelyek hozzá fognak járulni ahhoz, hogy az EU eredményorientáltabb és stratégiai jellegű megközelítéseket dolgozzon ki, és amely által hatékonyabb és eredményesebb tevékenységet végezhet.

A cselekvési terv céljaként azt határozza meg, hogy intézkedéseivel az EU az emberi jogok és a demokrácia előmozdítása terén megfelelő rugalmasságot nyújtson a felmerülő kihívások során. A külső tevékenységek terén pedig az emberi jogi és demokráciát támogató politikai környezetet alakítsa ki, melynek eszközei az uniós iránymutatások, eszköztárak és egyéb elfogadott álláspontok, valamint a különféle külső finanszírozási eszközök.

A cselekvési tervben foglaltak elérése érdekében az egyik legfontosabb alapvetés, hogy az csak abban az esetben vezethet eredményre, ha az uniós

intézmények együtt dolgoznak, tiszteletben tartják az eltérő intézményi szerepeiket, továbbá, ha adott esetben a cselekvési tervet nemzeti szinten a tagállamok is végrehajtják. A tevékenységek elvégzéséért az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) által támogatott főképviselő felel, akinek a munkáját a Bizottság, a Tanács és a tagállamok saját illetékeségi területükön támogatják. Mindezek mellett az EU emberi jogokkal foglalkozó különleges képviselője megbízatásával összhangban hozzájárul a cselekvési terv végrehajtásához.

Érezhető, hogy az újabb cselekvési terv célja továbbra is az, hogy a külkapcsolatok során erősítse az EU emberi jogi védelmét. A terv ugyan megszólítja a tagállamokat, de oly mértékben, hogy járuljon hozzá az emberi jogok külkapcsolatok során történő erősítésében és a tervvel összhangban alkítsák politikájukat.

5. Összegzés

A fentiekből kitűnik, hogy az Európai Unió emberi jogi politikája egy összetett, lépcsőzetes felépítésű, egymással szorosan összefüggő terület. Az Alapjogi Charta elsődleges jogba emelése, a Lisszaboni Szerződés emberi jogi rendelkezései, az Emberi Jogok Európai Egyezményhez történő csatlakozás kimondása és Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége és az elfogadott stratégiai programok egy egységes emberi jogi politikát mutat.

Részletesebb vizsgálat azonban rámutat arra a deficitre, hogy az EU külkapcsolatai vonatkozásában igen intenzíven foglalkozik az emberi jogok elősegítésével és annak gyakorlati kérdéseivel, mely területeken előrelépések mutatkoznak, azonban a belső problémákat nem kezeli megfelelően. Habár az EU meglehetősen széles körben elismeri az emberi jogokat, az alapjogi katalógusa mellett, tagállamai, az ENSZ dokumentumaiban foglalt, illetve az EJEE által egyetemlegesen elfogadott jogok is a védendő körbe tartoznak, megfelelő belső jogrendszer nem áll rendelkezésére.

Az EU nem biztosítja polgárai számára a tagállami fellebbezési lehetőségek kimerítése után uniós jogorvoslati rendszert, ugyan az EJEE-hez történő csatlakozás ezt az anomáliát kiküszöbölhetné, a Lisszaboni Szerződés előírása ellenére továbbra sem történt ez meg. Ebben a viszonylatban azonban meglehetősen visszás az a helyzet, hogy a kialakított elv- és keretrendszer, mely az EU mind belső, mind külső politikáit meghatározza, a külkapcsolatok során sokkal erőteljesebben jelentkezik és erősebb szankciók övezik.

Az EU a szerződések mellett számos irányelvvel konkretizálta tennivalóit és célkitűzéseit az emberi jogok területén, melyek meghatározták, milyen feladatok és elvárások állnak a közösség illetve a tagállamok előtt. A kiadott emberi jogokra és a

demokráciára vonatkozó stratégiai keretek és a hozzájuk tartozó cselekvési tervek összefoglalóan tartalmazzák, hogy az emberi jogok érvényre juttatása milyen eszközökkel érhető el. A kitűzött célok megvalósítása érdekében bevezetett kontrollmechanizmusok és jelentések elősegítik azok érvényesülését és lehetőséget nyújtanak az esetleges változtatások eszközölésére, azonban ezek leginkább a külkapcsolatok javítását szolgálják.

Meg kell állapítani továbbá, hogy önmagában a szabályozás és a politikai célkitűzések meghatározása nem fog eredményre vezetni, az csak akkor fogja előremozdítani az emberi jogok érvényesülését, ha azokat a gyakorlatba átültetik, és következetesen kitanácsolják mellettük. Azonban mindaddig, amíg a belső hiányosságokat az EU nem képes rendezni és megfelelő megoldást találni a fennálló problémákra, addig a külkapcsolatai során elvárt emberi jogi megfelelés a partnerországoktól meglehetősen visszás és a hitelesség szempontjából nem elfogadható.

Jegyzetek

¹ Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk

² ESZAK, EGK és EURATOM alapító szerződései

³ Ilyen elvek voltak az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvének deklarálása, amely a férfi és női munkavállalók közti különbségtételt tiltja, illetve munkavállalók szabad mozgása, és ehhez kapcsolódóan a diszkrimináció tilalma. forrás: Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (aláírás: 1957. III.25., hatály: 1958. I.1.), 119. cikk és 48. cikk

⁴ Raisz Anikó: Az Európai Unió hatása az Európa Tanács emberi jogvédelmi rendszerére. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica Et Politica*. 2006. 24. sz. 315. o.

⁵ EUSz. 6 cikk (1) bek.

⁶ EUSz 6. cikk (2) bek.

⁷ L.N. Brown – T. Kennedy: *The Court of Justice of the European Communities*. Sweet and Maxwell, 2000. pp. 321-381.

⁸ Werner Schroeder: *Die Auslegung des EU-Rechts* In: *JuS* 3/2004. 180-186. p.

⁹ Szalayné Sándor Erzsébet: *Alapjogok (európai) választáson*. *Jogtudományi Közlöny* 2013. 1. sz. 15-27. o. (a továbbiakban Szalayné: *Alapjogok*), 16. o.

¹⁰ 6/64. sz. Costa kontra ENEL ügy (1964) EBHT 585. o. para. 588.

¹¹ A vonatkozó közösségi rendeletek kaució letételét írták elő a kukoricagrizre vonatkozó exportengedély beszerzéséhez, melyet az engedély fel nem használása esetén a jogosult elveszít, ahogy ez az Internationale Handelsgesellschaft esetében is történt. Az eljáró német közigazgatási bíróság a közösség által előírt óvadékrendszert ellentétesnek találta a nemzeti jog egyes alkotmányos elveivel, mint például a cselekvési szabadsággal és az arányossággal.

¹² 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125, 4. pont.

¹³ Chronowski N. – Zeller J.: Az alapjogok védelme az Európai Unióban. In: Összehasonlító alkotmányjog. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006. 411-456. o.

¹⁴ BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I-Beschluß, para. 7 (c)

¹⁵ BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 Solange II- Beschluß, II/1/f pont

¹⁶ C-617/10 Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson /2013/ EBHT I-0000 /2013.FEB.26./ 22. pont; C-256/11 Murat Dereci és társai v Bundesministerium für Inneres /2011/ EBHT I-0000, (2011.NOV.15.) 71. pont

¹⁷ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (Római Szerződés) harmadik részének I. és III. pontjai értelmében.

¹⁸ EUSZ 6. cikk (2) bek.

¹⁹ Sionaidh Douglas-Scott: The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon, Human Rights Law Review 11:4 – The Author [2011]. Published by Oxford University Press: 2011. 656. o.

²⁰ 2/94. számú tanácsadó vélemény (1996) EBHT I-1759. o.; para. 1. 188-189. o.

²¹ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (eredeti formájában), 59. cikk (1)

²² Az Európa Tanács Statútuma (aláírás: 1949. V. 5., hatályba lépés: 1949. VIII.3.), preambulum

²³

<http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/accessioneu&c=>

²⁴ Leda Bargiotti: The approval of Protocol 14 opens the way to the EU adhesion to the European Convention on Human Rights – European Area of Freedom Security & Justice – 2010. január 19.

²⁵ Az EJEE 14. kiegészítő jegyzőkönyve (Aláírás dátuma: 2004. V. 13., hatályos: 2010. június 1.), 17. cikk

²⁶ Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Közjogi Szemle 2010. 3. sz. 33-40. o.

²⁷ Sulyok Gábor: Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása. Acta Humana: emberi jogi közlemények. 2005. 2. sz. 45-46. o.

²⁸ Court of Justice rejects draft agreement of EU accession to ECHR – 2015. January 14.

<http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/court-justice-rejects-draft-agreement-eu-accession-echr-310983>

²⁹ The Court of Justice delivers its opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and identifies problems with regard to its compatibility with EU law – 2/13 opinion <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>

³⁰ Szalbot Balázs: Az Európai Unió Bírósága elutasította az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozást: Mit jelent ez a döntés? – Arsboni jogi folyóirat – 2015. február 5.

³¹ Oby Johansen Stian: The European Union's Accession to the ECHR – As seen from Strasbourg, University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2012-29, 37. o.

³² T-315/01. sz. ügy Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága

³³ Michèle Finck: The Court of Justice of the European Union Strikes Down EU Accession to the European Convention on Human Rights: What Does the Decision Mean?, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 28, 2014

³⁴ EUSZ 2. cikk

³⁵ EUMSZ 205. cikk

³⁶ EUSZ 3. cikk (5)

³⁷ EUSZ 6. cikk (1) cikk

³⁸ EUSZ 21. cikk (1) cikk

³⁹ EUSZ 21. cikk (2) a)-b) pont

⁴⁰ Emberi jogok és demokrácia: uniós stratégiai keret és cselekvési terv – Európai Unió Tanácsa – 11855/12 – Brüsszel, 2012. június 25.

⁴¹ Az első képviselő Sztávrosz Lambrinídisz volt, akit a 2012/440/KKBP határozattal neveztek ki 2012-ben, mandátuma – kétszeri hosszabbítás után – 2017. február 28-án jár le.

⁴² Ibid I. melléklet 2. o.

⁴³ Ibid II. melléklet 3. o.

⁴⁴ Ibid 4-5 o.

⁴⁵ Ibid 6. o.

⁴⁶ Ibid 7. o.

⁴⁷ Ibid 8. o.

⁴⁸ Cselekvési terv III. melléklet

⁴⁹ E címen adott ki közös közleményt az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és az Európai Bizottság.

⁵⁰ A Tanács új uniós cselekvési tervet fogadott el az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozóan „Az emberi jogok központi szerepének megőrzése az uniós menetrendben” című közlemény alapján – Külügyek és nemzetközi kapcsolatok – Sajtóközlemény – 2015. július 20. – <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/>

⁵¹ Közös Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak Cselekvési terv az emberi jogokról és a demokráciáról (2015-2019) „Az emberi jogok központi szerepének megőrzése az uniós menetrendben” – Brüsszel, 2015.4.28. JOIN(2015) 16

⁵² Ibid 3-4. o.

⁵³ A Tanács következtetései az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó cselekvési tervről (2015–2019) – 10897/15 – Brüsszel, 2015. július 20.

⁵⁴ 10897/15 Cselekvési terv

⁵⁵ Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union – A Bizottság Közleménye – Brüsszel, 2010.10.19 COM(2010) 573

⁵⁶ JOIN(2015) 16

András Kecskés

associate professor and head of department,
Department of Business & Commercial Law,
Faculty of Law, University of Pécs

The European Regulation on Drafting Prospectuses in Initial Public Offering Transactions* (with special regard on the rules of Commission Regulation (EC) No 809/2004)

1. The purpose and main features of prospectus documents in IPO transactions

In the course of an initial public offering the prospectus is the primary informational and marketing document for investors. In fact, the issuer tells the story of the company (and that of the security) in this document.¹ It contains all the information that might be necessary for the investors for making a decision regarding the investment.² During its preparation it also has to be taken into consideration that the prospectus must comply with the rules of the stock exchange where the securities are to be listed. For issuing shares at foreign markets it is advisable to prepare the prospectus in the language used in the international financial sector.

In principle, each state, securities commission and stock exchange has its own regulation concerning the content of the prospectus. At the same time, each has similar characteristics. In 1998 the *International Organization of Securities Commissions (IOSCO)* released its own international disclosure standards (*International Disclosure Standards*) in order to promote cross-border offerings. The standards are meant to guarantee the comparability of information and high levels of investor protection. As content requirements of the prospectus, ten different categories are indicated. The order and organization of information can be changed, but each item has to be incorporated. This is important, because the effective Community regulation on prospectus is also founded on the

above standards with regard to the content requirements.³ In the European Union, Commission Regulation (EC) No 809/2004 lays down the format of prospectus and the minimum information requirements to be included in a prospectus.⁴

The prospectus is indispensable during the transaction for three reasons. Firstly, it is a statutory obligation to prepare one, secondly, it is an essential marketing tool, and thirdly, an accurate prospectus reduces possible liability arising from misleading investors. Thus, it has to fulfil several functions. As it reduces the liability of the company's management, it should be sufficiently long, yet to-the-point. Nevertheless, its marketing function should not be neglected either during the preparation.⁵

The disclosure of the prospectus provides the investors the necessary data in order to evaluate the securities.⁶ It gives an accurate picture of the shares offered for purchase, the financial situation of the company and its capital structure. It contains the description of the company's business activity, and the presentation of business results from the last period.⁷ The composition of these data is primarily the task of the issuer and the investment service provider acting as lead bank. The basis of the prospectus is the information reviewed and compiled in the course of the *due diligence* investigation. Consultants of investment service providers participating in the transaction also review and complete the prospectus⁸, and auditors check all of its statements of financial relevance, and confirm their accuracy (this is the so-called *comfort letter*). Regarding questions of liability, the legal advisor assists in the preparation of the document. However at the end of the day the company is liable for the content and the accuracy of the data.⁹

The legal advisor also reports on whether the prospectus can be regarded as complete, and whether the data included in it are accurate.

On the other hand the prospectus has a significant marketing role as well. It is advisable to make a favourable impact and to promote purchase intentions. Therefore, it contains the strategy of the company and its investment activity; it also indicates the position of the company within the industry. Preparing the prospectus is an important and time-consuming element of the IPO process. The full length of a prospectus might even be 300–400 pages. Accordingly one must devote sufficient time for its preparation in the timetable of the transaction. The preparation might last for one or two months depending on the company and the amount of data to be processed. As it was pointed out previously, the issuer, his legal advisor, the auditors and investment service providers also take part in preparing the prospectus. Conflicts of interest may

* This paper is supported by the János Bolyai Research Scholarship of the Hungarian Academy of Sciences.

arise between issuer and the underwriter during an IPO which is why the NASDAQ requires to use independent investment bank as an adviser.¹⁰ The drafting requires considerable experience in order to find the delicate balance between the different functions. On one hand, it has to meet legal requirements and the regulations connected to listing; on the other hand, it has to function as an effective marketing tool as well.¹¹

2. Provisions of Regulation 809/2004/EC on the contents of the prospectus

The preparation of the prospectus is regulated in the European Union by Directive 2003/71/EC on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and amending Directive 2001/34/EC (Prospectus Directive). However, Commission Regulation (EC) No 809/2004 of 29 April 2004 implementing Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council as regards information contained in prospectuses as well as the format, incorporation by reference and publication of such prospectuses and dissemination of advertisements contains the exact, detailed and obligatory rules of the content of the prospectus in the European Union.

Pursuant to the Prospectus Directive, Article 25 of the Regulation sets forth that it is possible for an issuer, an offeror or a person asking for the admission to trading on a regulated market to draw up the prospectus as a single document. In this case, it contains the following parts in the following order: clear and detailed table of contents, the summary – provided for in Article 5 (2) of Directive 2003/71/EC –, the risk factors linked to the issuer and the type of security covered by the issue, the other information items included in the schedules and building blocks according to which the prospectus is drawn up.¹²

If an issuer, an offeror or a person asking for the admission to trading on a regulated market chooses – according to Article 5 (3) of Directive 2003/71/EC – to draw up a prospectus composed of separate documents, the securities note and the registration document shall be each composed of the following parts in the following order: a clear and detailed table of contents; as the case may be, the risk factors linked to the issuer and the type of security covered by the issue; the other information items included in the schedules and building blocks according to which the prospectus is drawn up. The order of these parts cannot be altered.¹³

However, the issuer, the offeror or the person asking for admission to trading on a regulated market shall be free in defining the order in the

presentation of the required information items included in the schedules and building blocks according to which the prospectus is drawn up.¹⁴ Where the order of the items does not coincide with the order of the information provided for in the schedules and building blocks according to which the prospectus is drawn up, the competent authority of the home Member State may ask the issuer, the offeror or the person asking for the admission to trading on a regulated market to provide a cross reference list for the purpose of checking the prospectus before its approval. Such list shall identify the pages where each item can be found in the prospectus.¹⁵

The Regulation applies so-called schedules, which mean a list of minimum information requirements adapted to the particular nature of the different types of issuers and/or the different securities involved.¹⁶ A prospectus shall be drawn up by using one or a combination of the schedules and building blocks set out in the Regulation.¹⁷ Building block means a list of additional information requirements, not included in one of the schedules, to be added to one or more schedules, as the case may be, depending on the type of instrument and/or transaction for which a prospectus or base prospectus is drawn up.¹⁸

3. Share Registration Document

For the share registration document, information shall be given in accordance with the schedule set out in Annex I of the Regulation.¹⁹ The most important elements of the share registration document are the following. The share registration document must indicate all persons responsible for the information given in the registration document and, as the case may be, for certain parts of it, (with, in the latter case, an indication of such parts).²⁰ A declaration must also be attached by those responsible for the registration document that, having taken all reasonable care to ensure that the information contained in the registration document is, to the best of their knowledge, in accordance with the facts and contains no omission likely to affect its import.²¹

It is necessary to introduce the statutory auditors of the issuer. Information must be provided on the names and addresses of the issuer's auditors for the period covered by the historical financial information (together with their membership in a professional body).²² If auditors have resigned, been removed or not been re-appointed during the period covered by the historical financial information, details shall be indicated, if material.²³

Thereafter the registration document includes selected (historical) financial information regarding the issuer, presented for each financial year for the

period covered by the historical financial information, and any subsequent interim financial period, in the same currency as the financial information. The selected historical financial information must provide the key figures that summarise the financial condition of the issuer.²⁴

The risk factors specific to the issuer or its industry shall be prominently disclosed.²⁵

The next part of the registration document is the information about the issuer. This part includes the history and development of the issuer, in which also the important events in the development of the issuer's business are mentioned. Also some basic information has to be divulged at this point, such as the legal and commercial name and place of registration of the issuer and its registration number; the domicile and legal form of the issuer, the legislation under which the issuer operates, its country of incorporation, and the address and telephone number of its registered office; and the date of incorporation and the length of life of the issuer (except where indefinite).²⁶ Information about the investments of the issuer can also be read here, which provide a description, (including the amount) of the issuer's principal investments for each financial year for the period covered by the historical financial information up to the date of the registration document,²⁷ and also about the issuer's principal investments that are in progress, or on which its management bodies have already made firm commitments.²⁸

In connection with the business overview of the issuer, his principal activities²⁹ and principal markets³⁰ must be disclosed.

It is necessary to introduce the organizational structure of the issuer. Within the frame of this – if the issuer is part of a group – a brief description of the group and the issuer's position therein are needed.³¹ A list of the issuer's significant subsidiaries also has to be included, including name, country of incorporation or residence, proportion of ownership interest and, if different, proportion of voting power held.³²

Property, plants and equipment of the issuer also have to be disclosed, that is information regarding any existing or planned material tangible fixed assets, including leased properties, and any major encumbrances thereon.³³ A description of any environmental issues that may affect the issuer's utilization of the tangible fixed assets can also be found here.³⁴

To the extent not covered elsewhere in the registration document, it is necessary to provide a description of the issuer's financial condition, changes in financial condition and results of operations for each year and interim period, for which historical financial information is required, including the causes of material changes from year to year in the financial information to the extent

necessary for an understanding of the issuer's business as a whole.³⁵ Operating results are also important elements of the share registration document which consists of information regarding significant factors, including unusual or infrequent events or new developments, materially affecting the issuer's income from operations, indicating the extent to which income was so affected. Where the financial statements disclose material changes in net sales or revenues, a narrative discussion has to be provided of the reasons for such changes. Information regarding any governmental, economic, fiscal, monetary or political policies or factors that have materially affected, or could materially affect, directly or indirectly, the issuer's operations shall also be included.³⁶

The capital resources of the company also have to be revealed in the registration document. These include information concerning the issuer's capital resources (both short and long term), an explanation of the sources and amounts thereof and a narrative description of the issuer's cash flows, information on the credit needs and funding structure of the issuer, information regarding any restrictions on the use of capital resources that have materially affected, or could materially affect, directly or indirectly, the issuer's operations.³⁷

Information must be included on research and development, patents and licenses. Where material, a description shall be provided of the issuer's research and development policies for each financial year for the period covered by the historical financial information, including the amount spent on issuer-sponsored research and development activities.³⁸

The registration document presents the most significant recent trends in production, sales and inventory, and costs and selling prices since the end of the last financial year to the date of the registration document.³⁹ Information can also be found there on any known trends, uncertainties, demands, commitments or events that are reasonably likely to have a material effect on the issuer's prospects for at least the current financial year.⁴⁰

If an issuer chooses to include a profit forecast or a profit estimate, the registration document must contain the information set out in the Regulation.⁴¹ According to Annex I. point 13.1. – 13.2., a statement shall be provided, setting out the principal assumptions upon which the issuer has based its forecast, or estimate. There must be a clear distinction between assumptions about factors which the members of the administrative, management or supervisory bodies can influence and assumptions about factors which are exclusively outside the influence of the members of

the administrative, management or supervisory bodies. The assumptions must be readily understandable by investors, be specific and precise and not relate to the general accuracy of the estimates underlying the forecast.⁴² Also a report is necessary, which is prepared by independent accountants or auditors stating that in the opinion of the independent accountants or auditors the forecast or estimate has been properly compiled on the basis stated, and that the basis of accounting used for the profit forecast or estimate is consistent with the accounting policies of the issuer.⁴³ Further requirements are defined by Annex I. point 13.2. – 13.4.

Administrative, management, and supervisory bodies and senior management (names, business addresses, functions, principal activities performed outside the issuer, management expertise and experience) and their possible conflicts of interests also have to be mentioned.⁴⁴ The registration document must provide information on remuneration and benefits⁴⁵, as well as board practices.⁴⁶

Important information on employees of the company shall also be disclosed, namely, the actual and average number of employees and - if possible and material - a breakdown of employees by category of activity and geographic location. If the issuer employs a significant number of temporary employees, the number of temporary employees on average during the most recent financial year shall be indicated as well.⁴⁷ With respect to administrative, management, supervisory bodies and senior management, information shall be provided as to their share ownership and any options over such shares in the issuer as of the most recent practicable date.⁴⁸ A description is needed about any arrangements for involving the employees in the capital of the issuer.⁴⁹

The major shareholders of the issuer must also be revealed. Within the frame of this, – in so far as is known to the issuer, – the name of any person other than a member of the administrative, management or supervisory body who, directly or indirectly, has an interest in the issuer's capital or voting rights which is notifiable under the issuer's national law, together with the amount of each such person's interest. If there are no such persons, an appropriate negative statement is necessary.⁵⁰ To the extent known to the issuer, it must be stated whether the issuer is directly or indirectly owned or controlled and by whom.⁵¹ The registration document shall also describe the nature of such control and the measures in place to ensure that such control is not abused.⁵² Any possible changes in the control⁵³ of the issuer shall also be described.⁵⁴ The registration document shall

include, whether the issuer's major shareholders have different voting rights.⁵⁵

Details of related party transactions must be disclosed in the registration document in accordance with Regulation (EC) No 1606/2002^{56,57}

The next part of the registration document is the financial information concerning the issuer's assets and liabilities, financial position and profits and losses. This contains historical financial information⁵⁸, pro forma financial information⁵⁹, financial statements⁶⁰, auditing of historical annual financial information⁶¹, the age of the latest financial information⁶², interim and other financial information⁶³, dividend policy⁶⁴, legal and arbitration proceedings⁶⁵, and any significant change in the issuer's financial or trading position⁶⁶.

Pro forma financial information is to be presented as set out in Annex II of Commission Regulation (EC) No 809/2004, and must include the information indicated therein. This building block must include a description of the transaction, the businesses or entities involved and the period to which it refers, and must clearly state the following: the purpose to which it has been prepared; the fact that it has been prepared for illustrative purposes only; the fact that because of its nature, the pro forma financial information addresses a hypothetical situation and, therefore, does not represent the company's actual financial position or results. In order to present pro forma financial information, a balance sheet and profit and loss account, and accompanying explanatory notes, depending on the circumstances may be included. Pro forma financial information must normally be presented in columnar format, composed of: the historical unadjusted information; the pro forma adjustments; and the resulting pro forma financial information in the final column. The sources of the pro forma financial information have to be stated and, if applicable, the financial statements of the acquired businesses or entities must be included in the prospectus. For further information about this building block See. Annex II of Commission Regulation (EC) No 809/2004.⁶⁷ Pro forma financial information must be accompanied by a report prepared by independent accountants or auditors.

Subsequently, the registration document must contain additional information on share capital, the Memorandum and the Articles of Association of the company.⁶⁸

In connection with material contracts, a summary of each of them, other than contracts entered into in the ordinary course of business is needed, to which the issuer or any member of the group is a party, for the two years immediately preceding publication of the registration document. It is necessary to provide a summary of any other

contract (not being a contract entered into in the ordinary course of business) entered into by any member of the group which contains any provision under which any member of the group has any obligation or entitlement which is material to the group as at the date of the registration document.⁶⁹

In addition, it is necessary to incorporate third party information and statement by experts and declarations of any interest in the registration document. Pursuant, where a statement or report attributed to a person as an expert is included in the registration document, such person's name, business address, qualifications and material interest in the issuer (if any) shall be indicated. If the report has been produced at the issuer's request, a statement shall be included to the effect that such statement or report is included, in the form and context in which it is included, with the consent of the person who has authorized the contents of that part of the registration document⁷⁰ (see for example, the comfort letter issued by auditors).⁷¹ If information has been sourced from a third party, a confirmation shall be provided that this information has been accurately reproduced and that as far as the issuer is aware and is able to ascertain from information published by that third party, no facts have been omitted which would render the reproduced information inaccurate or misleading. Also the source of the information shall be identified.⁷²

At the end of the registration document the documents on display⁷³ and information on holdings can usually be found. The latter must disclose information relating to the undertakings in which the issuer holds a proportion of the capital likely to have a significant effect on the assessment of its own assets and liabilities, financial position or profits and losses.⁷⁴

4. Share securities note

In the case of shares, the securities note contains information concerning the securities to be offered and/or admitted to trading.⁷⁵ The securities note contains the introduction of the securities to be offered and of the marketing procedure. During its preparation, the schedules and building blocks in relation to a particular security and issuer pursuant to Regulation (EC) No 809/2004 also have to be considered.⁷⁶

The minimum disclosure requirements for the share securities note include the persons responsible for the prospectus: all persons responsible for the information given in the prospectus and, as the case may be, for certain parts of it, with, in the latter case, an indication of such parts. In the case of natural persons including members of the issuer's administrative,

management or supervisory bodies the name and function of the person; in case of legal persons the name and registered office shall be indicated.⁷⁷ Also a declaration is needed by those responsible for the prospectus (or for certain parts of the prospectus) that, having taken all reasonable care to ensure that the information contained in the prospectus (or in the part of the prospectus) is, to the best of their knowledge, in accordance with the facts and contains no omission likely to affect its import.⁷⁸

The share securities note must ensure the prominent disclosure of risk factors that are material to the securities being offered and/or admitted to trading in order to assess the market risk associated with these securities in a section headed 'Risk Factors'.⁷⁹

Under "Essential information" a statement is presented by the issuer that, in its opinion, the working capital is sufficient for the issuer's present requirements or, if not, how it proposes to provide the additional working capital needed (working capital statement)⁸⁰. A statement of capitalization and indebtedness (distinguishing between guaranteed and unguaranteed, secured and unsecured indebtedness) as of a date no earlier than 90 days prior to the date of the document shall be included (capitalization and indebtedness) must be provided. Indebtedness also includes indirect and contingent indebtedness.⁸¹ A description is provided of any interest, including conflicting ones that is material to the issue/offer, detailing the persons involved and the nature of the interest.⁸² Reasons for the offer and use of proceeds shall be detailed: reasons for the offer and, where applicable, the estimated net amount of the proceeds broken into each principal intended use and presented by order of priority of such uses. If the issuer is aware that the anticipated proceeds will not be sufficient to fund all the proposed uses, state the amount and sources of other funds needed. Details must be given with regard to the use of the proceeds, in particular when they are being used to acquire assets, other than in the ordinary course of business, to finance announced acquisitions of other business, or to discharge, reduce or retire indebtedness.⁸³

The share securities note must include a description of the type and the class of the securities being offered and/or admitted to trading, including the ISIN (International Security Identification Number) or other such security identification code⁸⁴, the legislation under which the securities have been created⁸⁵, and also the description of the rights attached to the securities (including any limitations of those rights, and procedure for the exercise of those rights).⁸⁶ In the case of new issues, it contains the expected issue date of the securities.⁸⁷ A description of any

restrictions on the free transferability of the securities⁸⁸, and an indication of the existence of any mandatory takeover bids and/or squeeze-out and sell-out rules in relation to the securities are also necessary.⁸⁹

The next part of the securities note is about the terms and conditions of the offer. In this part investors can read about conditions, offer statistics, expected timetable and actions required to apply for the offer. So it includes the conditions, to which the offer is subject. The total amount of the issue/offer, distinguishing the securities offered for sale and those offered for subscription; if the amount is not fixed, description of the arrangements and time for announcing to the public the definitive amount of the offer, as well as the time period, including any possible amendments, during which the offer will be open and description of the application process also belong here. It is also indicated when, and under which circumstances, the offer may be revoked or suspended and whether revocation can occur after the dealing has begun. A description of the possibility to reduce subscriptions and the manner for refunding excess amount paid by applicants are also presented here. Furthermore it is necessary to indicate the details of the minimum and/or maximum amount of application (whether in number of securities or aggregate amount to invest), and the period during which an application may be withdrawn, provided that investors are allowed to withdraw their subscriptions. One can also find a description of the manner and date in which results of the offer are to be made public, and method and time limits for paying up the securities and for delivery of the securities. The procedure for the exercise of any right of pre-emption, the negotiability of subscription rights and the treatment of subscription rights not exercised are also included.⁹⁰

The information on the plan of distribution and allotment also must be included in the conditions of the offer. The various categories of potential investors to which the securities are offered also have to be indicated. If the offer is being made simultaneously in the markets of two or more countries and if a *tranche* has been or is being reserved for some of these, any such *tranche* shall be indicated.⁹¹ To the extent known to the issuer, an indication shall be included of whether major shareholders or members of the issuer's management, supervisory or administrative bodies intend to subscribe in the offer, or whether any person intends to subscribe for more than five per cent of the offer.⁹²

In the pre-allotment disclosure several further pieces of information must be disclosed to the investor community. For example, the division into

tranches of the offer including the institutional, retail and issuer's employee tranches and any other tranches, and the allotment method or methods to be used for the retail and issuer's employee tranche in the event of an over-subscription of these tranches. One can also find here a description of any pre-determined preferential treatment to be accorded to certain classes of investors or certain affinity groups (including friends and family programmes) in the allotment, the percentage of the offer reserved for such preferential treatment and the criteria for inclusion in such classes or groups, and whether the treatment of subscriptions or bids to subscribe in the allotment may be determined on the basis of which firm they are made through or by. A target minimum individual allotment within the retail tranche is presented as well (if there is any), and whether or not multiple subscriptions are admitted, and where they are not, how any multiple subscriptions will be handled.⁹³

The securities note also includes the description of the process for notification to applicants of the amount allotted and indication whether dealing may begin before the notification is made.⁹⁴ Besides, over-allotment and 'green shoe' options are also presented here.⁹⁵

In connection with pricing, the price at which the securities will be offered is indicated. If the price is not known or if there is no established and/or liquid market for the securities, the method for determining the offer price shall be indicated, including a statement as to who has set the criteria or is formally responsible for the determination. Indication of the amount of any expenses and taxes specifically charged to the subscriber or purchaser is also necessary. If the issuer's shareholders have pre-emptive purchase rights and this right is restricted or withdrawn, the basis for the issue price if the issue is for cash, together with the reasons for and beneficiaries of such restriction or withdrawal shall be specified. Where there is or could be a material disparity between the public offer price and the effective cash cost to members of the administrative, management or supervisory bodies or senior management, or affiliated persons, of securities acquired by them in transactions during the past year, or which they have the right to acquire, a comparison of the public contribution in the proposed public offer and the effective cash contributions of such persons shall be marked.⁹⁶

In connection with investment service providers (placing) and underwriting, the following pieces of information are relevant: the name and address of the coordinator(s) of the global offer and of single parts of the offer and, to the extent known to the issuer or to the offeror, of the investment service providers (placers) in the various countries where the offer takes place, as well as the name and address of any paying

agents and depository agents in each country. The name and address of the entities agreeing to underwrite the issue on a firm commitment basis, and name and address of the entities agreeing to place the issue without a firm commitment or under “best efforts” arrangements must also be included. Indication of the material features of the agreements, including the quotas must also be mentioned. Where not all of the issue is underwritten, a statement of the portion not covered is necessary. An indication of the overall amount of the underwriting commission and of the placing commission shall be added too. It also has to be indicated when the underwriting agreement has been or will be reached.⁹⁷

This part is followed by information on admission to trading and dealing arrangements. In connection with this, an indication as to whether the securities offered are or will be the subject of an application for admission to trading, with a view to their distribution in a regulated market or other equivalent markets with indication of the markets in question is needed. This circumstance must be mentioned, without creating the impression that the admission to trading will necessarily be approved. If known, the earliest dates on which the securities will be admitted to trading must also be given. All the regulated markets or equivalent markets shall be specified on which, to the knowledge of the issuer, securities of the same class of the securities to be offered or admitted to trading are already admitted to trading. If simultaneously or almost simultaneously with the creation of the securities for which admission to a regulated market is being sought, securities of the same class are subscribed for or placed privately or if securities of other classes are created for public or private placing, details shall be indicated of the nature of such operations and of the number and characteristics of the securities to which they relate. It is necessary to provide the details of the entities, which have a firm commitment to act as intermediaries in secondary trading, providing liquidity through bid and offer prices. The inclusion of the description of the main terms of their commitment is also needed. With regard to stabilisation – where an issuer or a selling shareholder has granted an over-allotment option or it is otherwise proposed that price stabilising activities may be entered into in connection with an offer – it is necessary to designate the fact that stabilisation may be undertaken, that there is no assurance that it will be undertaken and that it may be stopped at any time. The beginning and the end of the period during which stabilisation may occur shall be specified, as will the identity of the stabilisation manager for each relevant jurisdiction unless this is not known at the time of publication, and the fact that stabilisation transactions may

result in a market price that is higher than would otherwise prevail.⁹⁸

If not all of publicly sold shares are newly issued shares, the share securities note shall comprise of the name and business address of the person or entity offering to sell the securities, the nature of any position office or other material relationship that the selling persons has had within the past three years with the issuer or any of its predecessors or affiliates. The number and class of securities being offered by each of the selling security holders, and the content of the lock-up agreements shall also be displayed.⁹⁹

The securities note also contains the total net proceeds and an estimate of the total expenses of the issue/offer.¹⁰⁰ As issuing new securities dilutes holdings of existing securities holders, the amount and percentage of immediate dilution resulting from the offer is included.¹⁰¹

Based on the Regulation, it might be reasonable to provide additional information in the securities note with regard to advisors, auditors, experts or information sourced from a third party.¹⁰²

5. Summary of the provisions in Regulation 809/2004/EC

The issuer, the offeror or the person asking for the admission to trading on a regulated market shall determine the detailed content of the summary in accordance with Article 24 of the Regulation. According to this Article, a summary shall contain the key information items set out in Annex XXII of the Regulation. Where an item is not applicable to a prospectus, such item shall appear in the summary with the mention ‘not applicable’. The length of the summary shall take into account the complexity of the issuer and of the securities offered, but shall not exceed 7 % of the length of a prospectus or 15 pages, whichever is the longer. It shall not contain cross-references to other parts of the prospectus. The order of the sections and of the elements of Annex XXII shall be mandatory. The summary shall be drafted in clear language, presenting the key information in an easily accessible and understandable way. If an issuer is not under an obligation to include a summary in a prospectus pursuant to Article 5(2) of Directive 2003/71/EC, but produces an overview section in the prospectus, this section shall not be entitled ‘Summary’ unless the issuer complies with all disclosure requirements for summaries laid down in Article 24 of the Regulation and in Annex XXII.¹⁰³

6. The prospectus in the Hungarian Capital Markets Act

In Hungary, the regulations concerning public and private offering of securities are different. The effective Capital Markets Act of Hungary¹⁰⁴

differentiates between the public or private character of offering on the basis of the exemption from the disclosure of the prospectus laid down in Directive 2003/71/EC.¹⁰⁵ The offering of securities, on these grounds, is qualified as private, if the security is offered exclusively to qualified investors¹⁰⁶, or if the offering of securities is addressed to fewer than 150 persons per Member State, besides qualified investors.¹⁰⁷ Offering of securities is also qualified as private, if the securities are offered exclusively to investors, who buy of the offered securities for at least EUR 100,000 or the equivalent in value¹⁰⁸, or if the face value of the security is at least EUR 100,000 or its equivalent.¹⁰⁹ The latter possibility, however, is not characteristic in the case of equities, but it might have relevance in the case of debt securities. Another such case is, when the issue price of all the securities does not exceed EUR 100 000 or its equivalent within twelve months from the offer.¹¹⁰ Compared to Directive 2003/71/EC, a special element of the Hungarian regulation is the fact that the transformation of a cooperative into a corporation can also be regarded as private offering, and shares are offered exclusively to the members and quota holders of the cooperative in transformation.¹¹¹

Article 4 of the 2003/71/EC Directive expressed further exemptions from the disclosure obligation of the prospectus. The Capital Markets Act of Hungary applies these exceptions in a way that on the basis of the definitions in the Directive further instances are qualified as private offering in the case of securities issued privately earlier. This includes shares issued in substitution for shares of the same type and class already issued, if the issuing of such new shares does not involve any increase in the share capital.¹¹² A similar case is when the shares of a corporation are offered as part of a takeover bid¹¹³, in connection with the acquisition of a qualified holding, or if they are offered as compensation, in connection with the merger or division of companies.¹¹⁴ In this circle belong the shares offered, allotted or to be allotted free of charge by the corporation to existing shareholders, and dividends paid in the form of shares of the same type and class as the shares in respect of which such dividends are paid.¹¹⁵ One must also note the case when securities are offered, marketed or allocated by the issuer or his affiliated undertaking to current or former employees of any of them, executive officers, members of the supervisory board, if some securities of the issuer have already been admitted to trading on a regulated market.¹¹⁶ However, the cases described above have little relevance in connection with initial public offerings.¹¹⁷

In Hungary, based on the regulation of the Capital Markets Act (as the general rule) in the case of public offering of securities or the listing thereof on the regulated market, the issuer, the offeror and the person initiating the listing are obliged to disclose a prospectus and a notice specified in Article 31 of Commission Regulation 809/2004/EC.¹¹⁸ Article 21 paragraph (2), Article 22 paragraphs (1) and (4) of the effective Capital Markets Act define several exceptions from the disclosure of a prospectus regarding public offering of securities¹¹⁹ and listing securities on a regulated market¹²⁰. However, basically these are not relevant concerning initial public offering, either.¹²¹

Pursuant to the Capital Markets Act as a general rule, the issuer or the offeror are obliged to assign an investment service provider with the preparation and performance of the public offering of securities.¹²² In Hungary, if a security was publicly offered without a prospectus and notice authorised by the Supervisory Authority¹²³, and without employing an investment service provider – with the exception of the five cases¹²⁴ defined in Article 23 paragraph 1 of the Capital Markets Act¹²⁵ – then the subscription to the security and the sales contract are null and void. In this case the issuer, the offeror, and the person initiating the listing of the security to a regulated market and also the broker/dealer bear a joint and several liability for the damage caused to the investor.¹²⁶

Consequently, pursuant to the effective regulation in Hungary – unless otherwise specified in the Capital Markets Act¹²⁷ – in the case of public offering of securities and listing to a regulated market, the issuer, the offeror, and the person initiating the listing of securities on a regulated market are obliged to disclose a prospectus and a notice defined in Article 31 of Commission Regulation (EC) No 809/2004.¹²⁸

Based on Article 31 paragraph 3 of Commission Regulation (EC) No 809/2004, the notice shall contain the identification of the issuer, the type, class and amount of the securities to be offered and/or in respect of which admission to trading is sought, (provided that these elements are known at the time of the publication of the notice). The notice shall also contain the intended time schedule of the offer or admission to trading, and a statement that a prospectus has been published and where it can be obtained. If the prospectus has been published in a printed form, it is necessary to indicate the addresses where and the period of time during which such printed forms are available to the public. If the prospectus has been published in electronic form, the addresses to which investors shall refer to ask for a paper copy. The notice also contains the date of the notice.¹²⁹

In Hungary, pursuant to the Capital Markets Act, less strict requirements apply to the case of private placement. In this case, the issuer and the broker/dealer only have to ensure that each investor receives the same substantial information required for making a grounded judgement of their market, economic, financial, legal situation and the probable shaping thereof, as well as the rights connected to the securities.¹³⁰ Those pieces of information, which arise in the frame of personal discussions with the investors, also have to be included.¹³¹ The obligation concerning the disclosure of the prospectus does not have to be applied for private offerings.¹³² At the same time, the issuer is obliged to inform the Supervisory Authority about the private placement of securities within fifteen days of closing the placement procedure.¹³³ If the security was not issued in compliance with the rules governing public placement, the Supervisory Authority, in the frame of reporting data required from the issuer or the offeror, may supervise whether the placement is qualified as private placing pursuant to the Capital Markets Act.¹³⁴

The securities sales contract is null and void, if the security was not issued in compliance with the rules governing public placement and if the placement did not fulfil the requirements for private placement. In this case, the issuer and the broker/dealer bear a joint and several liability for the damage caused to the investors.¹³⁵

The intent of this article was to give a detailed analysis about the content of prospectus documents. In practice, the creation of these documents could take several months, and the aligned work of financial advisors, auditors, legal advisors (lawyers) and the managers of the company is needed during this process. As it is obvious from the – above described – content of the prospectus, legal advisors have an important role during its drafting, – and not just in case of certain matters, which require special legal expertise. Initial public offering transactions are of great value, hundred millions or in some cases billions of euros can flow to the company or to the selling shareholders. Because the prospectus is the primary information document on which investors rely, severe liability attaches to its content. Ensuring the completeness, accuracy and reliability of these documents and the diminution of legal risks is also an important role of the legal advisor taking part in the transaction. The content of my Article could serve as a useful fundamental for legal experts intending to take part in these complex capital market businesses.

In point of Hungarian legal regulation, we can also conclude, that it is in line with the European rules. In Hungary, in case of initial public offering

transactions, the drafting of prospectus documents is also based on the rules of Commission Regulation (EC) No 809/2004.

Notes

¹ See Ross Geddes, *IPOs and Equity Offerings* (Butterworth-Heinemann 2008) 95

² See Ross Geddes, *IPOs and Equity Offerings* (Butterworth-Heinemann 2008) 54

³ See Ross Geddes, *IPOs and Equity Offerings* (Butterworth-Heinemann 2008) 95–97

⁴ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeover* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 69-71.

⁵ See Ross Geddes, *IPOs and Equity Offerings* (Butterworth-Heinemann 2008) 95–97; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 69-71.

⁶ See James C Spindler, 'IPO Liability and Entrepreneurial Response' (2007) U Pa L Rev Vol 155 1187, 1195–1201

⁷ See Ross Geddes, *IPOs and Equity Offerings* (Butterworth-Heinemann 2008) 95

⁸ See Michael Coke, 'Success in the Form of an IPO: A Brief Case Study of A123 Systems, Inc.' (2009) *Nanotech L & Bus* Vol 6 513, 519

⁹ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 69-71

¹⁰ See Zsolt Bujtár *Gondolatok Kecskés András és Halász Vendel „Stock Corporations a Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers” című könyvéről* Európai Jog XV. évfolyam 2015. november 34

¹¹ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 69-71

¹² See Commission Regulation (EC) No 809/2004 of 29 April 2004 implementing Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council as regards information contained in prospectuses as well as the format, incorporation by reference and publication of such prospectuses and dissemination of advertisements [2004] OJ L 149/1 (Reg 89/2004/EC) art 25 para 1; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 86

¹³ Reg 89/2004/EC art 25 para 2

¹⁴ Reg 89/2004/EC art 25 para 3

¹⁵ Reg 89/2004/EC art 25 para 4; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 86

¹⁶ Reg 89/2004/EC art 2 para 1

¹⁷ Reg 89/2004/EC art 3

¹⁸ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 86-87

¹⁹ Reg 89/2004/EC art 4 para 1

²⁰ Reg 89/2004/EC Annex I point 1.1

²¹ Reg 89/2004/EC Annex I point 1.2

²² Reg 89/2004/EC Annex I point 2.1

²³ See Annex I point 2.2 of Reg 89/2004/EC; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial*

Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 87

²⁴ Reg 89/2004/EC Annex I. point 3.1

²⁵ Reg 89/2004/EC Annex I point 4

²⁶ Reg 89/2004/EC Annex I point 5.1

²⁷ Reg 89/2004/EC Annex I point 5.2

²⁸ Reg 89/2004/EC Annex I point 5.2

²⁹ Reg 89/2004/EC Annex I point 6.1

³⁰ Reg 89/2004/EC Annex I point 6.2

³¹ Reg 89/2004/EC Annex I point 7.1

³² See Annex I. point 7.2. of Reg 89/2004/EC; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) pp. 87-88

³³ Reg 89/2004/EC Annex I point 8.1.

³⁴ Reg 89/2004/EC Annex I point 8.2

³⁵ Reg 89/2004/EC Annex I point 9.1

³⁶ See Reg 89/2004/EC Annex I point 9.2; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 88-89

³⁷ Reg 89/2004/EC Annex I point 10

³⁸ See Reg 89/2004/EC Annex I point 11; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 89

³⁹ Reg 89/2004/EC Annex I point 12.1

⁴⁰ See Reg 89/2004/EC Annex I point 12.2; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 89

⁴¹ Reg 89/2004/EC Annex I point 13

⁴² Reg 89/2004/EC Annex I. point 13.1

⁴³ Reg 89/2004/EC Annex I point 13.2

⁴⁴ Reg 89/2004/EC Annex I point 14

⁴⁵ Reg 89/2004/EC Annex I point 15

⁴⁶ See Reg 89/2004/EC Annex I. point 16; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 89-90

⁴⁷ Reg 89/2004/EC Annex I point 17.1

⁴⁸ Reg 89/2004/EC Annex I point 17.2

⁴⁹ See Reg 89/2004/EC Annex I point 17.3; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 90

⁵⁰ Annex I. point 18.1. of Reg 89/2004/EC

⁵¹ Annex I. point 18.3. of Reg 89/2004/EC

⁵² Annex I. point 18.3. of Reg 89/2004/EC

⁵³ Regarding changes of control transactions and takeovers in the European Union see: Vendel Halász, 'Beveszik-e az amerikai méregpirulát az Európai Unióban?' (2012) *Európai jog* Vol 12 3

⁵⁴ Reg 89/2004/EC Annex I point 18.4

⁵⁵ Reg 89/2004/EC Annex I point 18.2

⁵⁶ Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council of 19 July 2002 on the application of international accounting standards [2002] OJ L 243/1

⁵⁷ See Reg 89/2004/EC Annex I point 19; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 90

⁵⁸ Reg 89/2004/EC Annex I point 20.1

⁵⁹ Reg 89/2004/EC Annex I point 20.2

⁶⁰ Reg 89/2004/EC Annex I point 20.3

⁶¹ Reg 89/2004/EC Annex I point 20.4

⁶² Reg 89/2004/EC Annex I point 20.5

⁶³ Reg 89/2004/EC Annex I point 20.6

⁶⁴ Reg 89/2004/EC Annex I point 20.7

⁶⁵ Reg 89/2004/EC Annex I point 20.8

⁶⁶ See Reg 89/2004/EC Annex I point 20.9; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 90-91

⁶⁷ Reg 89/2004/EC Annex II

⁶⁸ See Reg 89/2004/EC Annex I point 21; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 91

⁶⁹ See Reg 89/2004/EC Annex I. point 22; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 91.

⁷⁰ Reg 89/2004/EC Annex I point 23.1

⁷¹ Reg 89/2004/EC Annex I point 23.2

⁷² Reg 89/2004/EC Annex I point 23.2

⁷³ Reg 89/2004/EC Annex I point 24

⁷⁴ See Reg 89/2004/EC Annex I point 25; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 91-92

⁷⁵ Reg 89/2004/EC Annex III point 4

⁷⁶ See Erika Tomori dr, *Értékpapírijog és a tőkepiac szabályozása* (Közép-európai Brókerképző Alapítvány 2008) 173; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 92.

⁷⁷ Reg 89/2004/EC Annex III point 1.1

⁷⁸ Reg 89/2004/EC Annex III point 1.2

⁷⁹ Reg 89/2004/EC Annex III point 2

⁸⁰ Reg 89/2004/EC Annex III point 3.1

⁸¹ Reg 89/2004/EC Annex III. point

⁸² See Reg 89/2004/EC Annex III point 3.3; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 92-93

⁸³ See Reg 89/2004/EC Annex III point 3.4; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 93

⁸⁴ Reg 89/2004/EC Annex III point 4.1

⁸⁵ Reg 89/2004/EC Annex III point 4.2

⁸⁶ Reg 89/2004/EC Annex III point 4.5

⁸⁷ Reg 89/2004/EC Annex III point 4.7

⁸⁸ Reg 89/2004/EC Annex III point 4.8

⁸⁹ See Reg 89/2004/EC Annex III point 4. 9; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 93

⁹⁰ See Reg 89/2004/EC Annex III point 5.1; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 93-94

⁹¹ Reg 89/2004/EC Annex III point 5.2.1

⁹² See Reg 89/2004/EC Annex III point 5.2.2; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 94

⁹³ See Reg 89/2004/EC Annex III point 5.2.3; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 94

⁹⁴ Reg 89/2004/EC Annex III point 5.2.4

⁹⁵ Reg 89/2004/EC Annex III point 5.2.5

⁹⁶ See Annex III. point 5.3. of Reg 89/2004/EC.; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 94

⁹⁷ See Reg 89/2004/EC Annex III point 5.4; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 95

⁹⁸ See Reg 89/2004/EC Annex III point 6; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 95-96

⁹⁹ Reg 89/2004/EC Annex III point 7

¹⁰⁰ Reg 89/2004/EC Annex III point 8.1

¹⁰¹ Reg 89/2004/EC Annex III point 9.1

¹⁰² See Annex III. point 10. of Reg 89/2004/EC; András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 96

¹⁰³ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 96-97

¹⁰⁴ Capital Markets Act (Capital Markets Act)

¹⁰⁵ Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and amending Directive 2001/34/EC [2003] OJ L 345/64

¹⁰⁶ Capital Markets Act section 14 subsection 1 paragraph a

¹⁰⁷ Capital Markets Act section 14 subsection 1 paragraph b

¹⁰⁸ Capital Markets Act section 14 subsection 1 paragraph c

¹⁰⁹ Capital Markets Act section 14 subsection 1 paragraph d

¹¹⁰ Capital Markets Act section 14 subsection 1 paragraph e

¹¹¹ Capital Markets Act section 14 subsection (1) paragraph f; See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 78-79

¹¹² Capital Markets Act section 14 subsection (2) paragraph a, cf Directive 2003/71/EC Art 4 para 1 point a

¹¹³ Capital Markets Act section 14 subsection (2) paragraph b, cf Directive 2003/71/EC Art 4 para 1 point b

¹¹⁴ Capital Markets Act section 14 subsection (2) paragraph c, cf Directive 2003/71/EC Art 4 para 1 point c

¹¹⁵ Capital Markets Act section 14 subsection (2) paragraph d, cf Directive 2003/71/EC Art 4 para 1 point d

¹¹⁶ Capital Markets Act section 14 subsection (2) paragraph e, cf Directive 2003/71/EC Art 4 para 1 point e

¹¹⁷ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 79

¹¹⁸ Capital Markets Act section 21 subsection (1)

¹¹⁹ See Capital Markets Act section 22 subsection (1) regarding public offering of securities (exceptions from the disclosure of a prospectus and a notice)

¹²⁰ See Capital Markets Act section 22 subsection (4) regarding listing securities on a regulated market (exceptions from the disclosure of a prospectus)

¹²¹ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 79

¹²² Capital Markets Act section 23 subsection (1)

¹²³ The Supervisory Authority in Hungary is the *Magyar Nemzeti Bank*, the central bank of Hungary.

¹²⁴ Concerning initial public offerings, the only relevant exception is defined in Capital Markets Act section 23 subsection (1) paragraph a)

¹²⁵ Capital Markets Act section 25 subsection (1)

¹²⁶ Capital Markets Act section 25 subsection (2); See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 79-80

¹²⁷ See Capital Markets Act section 21 subsection (2) and section 22

¹²⁸ See Capital Markets Act section 21 subsection (1); András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 80

¹²⁹ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 80

¹³⁰ See Erika Tomori dr, *Értékpapírjog és a tőkepiac szabályozása* (Közép-európai Brókerképző Alapítvány 2008) 156

¹³¹ Capital Markets Act section 16

¹³² Pursuant to Capital Markets Act section 18, however, the private nature of offering shall be indicated prominently in any written document prepared in connection with private offering.

¹³³ of Capital Markets Act section 17 subsection (1)

¹³⁴ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 80-81; Capital Markets Act section 17 subsection (2)

¹³⁵ See András Kecskés and Vendel Halász, *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance, and Hostile Takeovers* (Anna Tolnai and others trs, HVG-ORAC-LexisNexis 2013) 78-81; Capital Markets Act section 17 subsection (3)

Kis Kelemen Bence

joghallgató,

PTE ÁJK Óriás Nándor Szakkollégium

Önkormányzati választások nemzetiségi szemszögből*

ELSŐ RÉSZ: A jogi szabályozás

I. Magyarország és a nemzetiségek

1. Bevezető gondolatok

Szinte minden államban a világon vannak olyan népcsoportok, amelyek kisebbségben vannak, őket nemzeti, etnikai vagy nyelvi hovatartozásuk különbözteti meg a többséget alkotó népességtől. Európában több mint háromszáz nemzeti és etnikai kisebbség, vagy nyelvi közösség él, így a kontinens minden hetedik lakója valamely őshonos nemzetiséghez tartozik és kisebbségi vagy regionális nyelven is beszél.¹ Nem különbözik ebben Magyarország sem, hiszen szinte mindig többnemzetiségű állam volt, viszont a történelmi változások során ezek összetétele és számaránya nagyon sokat változott, jelenleg azonban a magyar nemzetiség túlnyomó többségben van az ország területén.²

Magyarországon 13 törvényileg elismert nemzetiség él.³ Számuk az egész lakossághoz képest csekély, a magyar lakosság döntő többségben van.⁴ A 2011-es népszámlálási adatok fél milliós nemzeti kisebbségi csoportról beszélnek, de vannak olyan becslések is, amelyek számukat ennek körülbelül a kétszeresére taksálják.⁵ (Az 1. sz. táblázatot lásd a tanulmány végén)

Tanulmányomban arra törekszem, hogy bemutassam a nemzetiségek képviselőit alapjait mind a helyi, mind a nemzetiségi önkormányzatokban. Ehhez felvázolom a relatíve új szabályozás alapján a nemzetiségi önkormányzatok jellegét és főbb összefüggéseit, valamint mélyebben elemzem a kedvezményeket biztosító jogszabályhelyeket, végül bemutatom a képviselői képek közötti különbségeket.

2. A képviselő alapja, a kisebbségi jog

Kisebbségi jog alatt a kisebbségekre vonatkozó szabályok, rendelkezések összességét értjük, ame-

lyet tágan értelmezve három típusra oszthatunk fel. Első esetben a kisebbségre, mint a többséghez képest hátrányos helyzetben lévő népcsoportra tekintünk. Második megoldásként a hátrányos intézkedések tilalmát vezetjük be, de ez nem rendel a kisebbségi helyzethez kapcsolódó speciális megoldásokat. E módszer bár formailag nem kifogásolható, a kisebbségek asszimilációját idézheti elő. Harmadik lehetőségként – amely egyben a legfejlettebb az idézettek közül – a jogalkotó a diszkrimináció tilalma mellett már pozitív intézkedéseket is bevezet annak érdekében, hogy kiegyenlítse a hátrányos helyzetből fakadó egyenlőtlen társadalmi viszonyokat. Ennek egyik legtipikusabb formája az autonómia biztosításának valamilyen formája.⁶ A kisebbségi jog, mint a képviselő alapja tehát egy adott közösség valamiféle önrendelkezési jogát tételezi fel a jogosultak körében.⁷

3. A kisebbségek és a nemzetközi jog

A nemzetközi jogban nem találhatunk egységes kisebbségfogalmat, meghatározásához mindössze néhány nemzetközi szerződés nyújthat támpontot. Csakúgy, mint a „nép” vagy a „nemzet” fogalmának abszolút elfogadható és a tökéletességre törekvő meghatározása, a „nemzeti kisebbségek”, „etnikai kisebbségek” stb. definiálása herkulusi feladatot jelentene. A kérdést leegyszerűsítve a nemzetközi jog szempontjából nézve azonban azt mondhatjuk, hogy a nemzeti, etnikai „kisebbségek” és a „nép” egyaránt három közös ismérvel rendelkezik, ezek a közös nyelv, kultúra és történelmi gyökerek. Az egyetlen és legfontosabb különbség, hogy a „nép” saját állami szervezettel rendelkezik, a „kisebbség” azonban nem.⁸

Ebből következik az is, hogy a nemzeti szabályok is rendkívül eltérőek, csupán néhány – leggyakrabban előforduló – fogalmi ismerv szolgáltat kiindulópontot. Mindezek alapján a kisebbség az állam lakosságának körében nincs domináns helyzetben, tagjai a többségtől eltérő gazdasági, vallási, nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, valamint identitásuk megőrzésére törekszenek és szolidaritás jellemzi őket.⁹ A kisebbségi jogok alanyai tehát csakis azok lehetnek, akik az előbbieket tekintetben a többségtől különböznek. Speciális jogaikat, egyedül ez a tény igazolhatja.¹⁰

4. Az Alaptörvény és a nemzetiségek

Magyarország Alaptörvénye több ízben is említi a nemzetiségeket. A Nemzeti Hitvallás kinyilvánítja, hogy a nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők, amely kijelentést később a Szabadság és Felelősség rész is megismétel, valamint biztosítja a nemzetiségek jogait: az anyanyelvhasználatot, a saját nyelven való név-

* Tanulmányom egyes részei változatlan formában megjelentek a következő tanulmányokban: Kis Kelemen Bence: A nemzetiségi önkormányzati választások releváns szabályai, *Scriptura* (2015. I. szám) 153-169. o.; Kis Kelemen Bence: A helyi önkormányzati képviselők választása nemzetiségi szemszögből, in: *Választások Magyarországon – 2014* (szerk. Csefkó Ferenc – Horváth Csaba), PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2015, 231-249. o.

használatot, a saját kultúrájuk ápolását és az anyanyelvű oktatást. Mindezekon felül lehetőséget nyújt nemzetiségi önkormányzatok létrehozására, azzal, hogy a részletszabályokat sarkalatos törvény szabályozza.¹¹

Az államalkotó tényezőként való megjelölés kapcsán a kisebbségi ombudsman már 1999-ben az Alkotmánybírósághoz fordult a kifejezés értelmezését kérve, azonban a taláros testület konkrét alkotmányjogi probléma hiányában elutasította az indítványt.¹² Bragyova András azonban a testület egy 2005-ben született határozatában azonban a kérdéssel kapcsolatban kifejtette, hogy a kisebbségek olyan a magyar politikai közösségen belüli politikai és kulturális közösségek, amelyek a többségtől eltérő nemzetiségi-etnika és ehhez fűződő kulturális identitáson alapuló különleges társadalmi csoportokat alkotnak, azonban a többséggel egyenlően kezelendők.¹³ Álláspontom szerint az államalkotó tényezőként való megjelölés a fentiek túl azt is jelenti, hogy a nemzetiségek kollektívan jogosultak beleszólni az ország politikai döntéshozatalába, vagyis parlamenti képviselőre jogosítja őket.¹⁴ Ezen felül utal a nemzetiségi önkormányzatok fontosságára, mind helyi, mind pedig területi és országos szinten.

2012. január 1-jén lépett hatályba a 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Nektv.), amely szabályozza az említett tizenhárom nemzetiség – azelőtt 12 nemzeti kisebbség, illetve egy etnikai kisebbség létezett az országban¹⁵ – jogait. Egyes becslések szerint a nemzetiségek aránya Magyarország összlakosságának körülbelül 10%-át is elérheti.¹⁶

5. Kit tekintünk nemzetiségnek/nemzeti- ségnek?

Annak megállapítására, hogy mit tekintünk nemzetiségnek a 2012. január 1-jén hatályba lépett 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Nektv.), 1. §-a az irányadó. E törvény szabályozza az említett tizenhárom nemzetiség – azelőtt 12 nemzeti kisebbség, illetve egy etnikai kisebbség létezett az országban¹⁷ – jogait.¹⁸ „E törvény értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozástudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”¹⁹

Egyértelmű tehát, hogy a jogalkotó csak olyan népcsoportnak adja meg a nemzetiségi státuszt, amely rendelkezik egyfajta történelmi múlttal, illetve kötődik is ahhoz a területhez, ahol jelenleg is

él, erre utal az egy évszázados honosság követelménye, illetve a történelmileg kialakult közösségeik védelme és érdekeinek kifejezése.

Az alcím másik kérdésére, miszerint kit tekinthetünk nemzetiséginek a fenti § második bekezdése szolgálhat válasszal. „A nemzetiségi jogok és kötelezettségek vonatkozásában az (1) bekezdés szerinti nemzetiséghez tartozik az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személy, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti és ezen nemzetiséghez tartozását az e törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja.”²⁰

Három feltételt támaszt a törvény a kisebbségi állampolgárok felé. Egyrészt a magyarországi lakóhelyet, másrészt egy meghatározott nemzetiséghez való tartozást, harmadrészt ennek meghatározott módon és esetben történő kinyilvánítását. Érdekes megállapítás, hogy két tárgyi, valamint egy alanyi feltételről beszélhetünk, hiszen a meghatározott nemzetiséghez való tartozás objektíve kimutathatatlan. E feltétel csak akkor értelmezhető, hogy azt az állampolgár valamilyen formában kinyilvánítja, amely pedig már tárgyi feltétel. Ennél fogva úgy vélem, hogy az említett szubjektív feltétel felesleges szabályozási elem. Mindezekon kívül e bekezdés alapján arra is lehetőség van, hogy valaki nemzetiséget váltson, azaz más nemzetiség jelöltjeként is indulhasson egy önkormányzati vagy országgyűlési választáson.²¹

Problémás tehát, hogy míg az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy a nemzetiséghez tartozó állampolgárnak joga van önazonosságának szabad vállalásához, a gyakorlatban inkább a nemzetiségi hovatartozás megválasztására kerül sor. Ez nyilvánvalóan számos visszaéléshez vezethet, abban a kérdésben ugyanis, hogy az állampolgár milyen nemzetiséghez tartozónak vallja magát, senki sem korlátozhatja – sőt, abban sem, hogy később „megvallott” hovatartozását szabadon megváltoztassa.²² Így olyan helyzetet állunk szemben, ami egyrészt a valóban nemzetiségi választópolgárok méltóságát és kollektív érdekeit, valamint az alkotmányos értékek érvényesülését egyaránt csorbíthatja, másrészt a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapelveinek sérelmével a választás eredményeit is befolyásolhatja. Ez a gyakorlatban viszont azt is eredményez(het)i, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe olyan választópolgárok iratkozzak fel, akik valójában nem tagjai az adott nemzetiségnek.²³

6. A választójog

A képviselői mandátumok elnyeréséhez választásokra van szükség. A választójog szűk értelemben egyrészt meghatározza a képviselői szervek létrejöttét és egyben politikai jogként is funkcionál.²⁴ A választójog megkülönböztet anyagi és eljárásjogi szabályokat is, így tág értelemben ezeknek a

szabályoknak az összességét jelenti.²⁵ A rendelkezésekből alapelvek keletkeznek, amelyek betartása minden alkotmányos demokrácia követelménye.²⁶

Magyarország Alaptörvénye a következőképpen szabályozza az aktív és a passzív választójogot: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”²⁷

Minden magyar állampolgár választó, illetve választható is lehet mind a három fajta Alaptörvényben említett választáson, tehát alapvető állampolgári jogként rögzíti ezeket. Ez természetesen vonatkozik a nemzetiségekre is. Nemzetiségiként viszont csak olyan állampolgár szavazhat, aki előzőleg regisztrált a nemzetiségi választópolgárok névjegyzékébe, így értelemszerűen a nemzetiségi önkormányzatok választásán, ami a negyedik lenne a sorban, csak nemzetiségiként regisztrált magyar állampolgár vehet részt.²⁸

7. Az önkormányzatiság

Az önkormányzat fogalmának meghatározása nem egyszerű feladat,²⁹ számunkra viszont elég az, hogy általános értelemben véve a következő három dolgot jelenti: szerződési elvet, működési mechanizmust és eljárási technikát.³⁰

Az önkormányzatok többféleképpen csoportosíthatóak, ilyenek a szabadságjogok alapján létrejövő önkormányzatok, a funkcionális önkormányzatok, a helyi önkormányzatok, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok.³¹

Nemzetiségi illetve etnikai kisebbségi önkormányzatokra általában akkor van szükség, ha egy adott területen egy tömbben élnek az adott állam nemzetiségétől eltérő emberek, és így az ő érdekeik jobb képviselete jegyében szükség lehet ilyen önkormányzatok állítására, amelyek között különbség tehető civil szerveződésként létrejövő, illetve alkotmányi, valamint törvényi szabályozáson alapulókról.³²

A fent leírtakat az Alaptörvény a helyi önkormányzatok esetében az Állam című részben a helyi önkormányzatok alcím alatt szabályozza.³³ A nemzetiségi önkormányzatokról a korábban már említett XXIX. cikk szól.

II. helyi önkormányzati képviselők választása nemzetiségi szemszögből

Az Alaptörvény korábban már idézett XXIII. cikke meghatározza, hogy kik rendelkeznek aktív, illetve passzív választójoggal. E jogok gyakorlásáról részletesen a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övj.) rendelkezik.

Az országgyűlési választásoknál bővebb választói körrel találkozhatunk helyi szinten, ugyanis mind az aktív és passzív választójog megilleti az olyan uniós állampolgárokat, akik magyarországi lakóhellyel rendelkeznek. A jelenlegi menekült helyzet mellett fontos lehet megemlíteni, hogy a személyek e köre, továbbá a bevándorlók is rendelkeznek választójoggal, viszont ők csak választók lehetnek.³⁴ A fentiek alapján ez több mint 9 millió választópolgárt jelent, mivel a magyar állampolgárság nem feltétele a választáson való részvételnek.³⁵

A választások részletes ismertetésétől e helyütt eltekintünk, mivel jelen tanulmány célja csupán a nemzetiségi reprezentációjának bemutatási a politikai döntéshozatalban.³⁶

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán lehetőség van nemzetiségi állampolgár indulására is.³⁷ A törvény számos követelményt támaszt a nemzetiségi jelöltként való induláshoz. Ezek közül a leglényegesebbek a nemzetiségi névjegyzékben való szereplés, illetve, hogy a megelőző 10 évben nem vallotta magát más nemzetiséghez tartozónak a jelölt. Mindezekon felül vállalnia kell nemzeti kisebbségének képviseletét, valamint beszélnie kell az adott közösség nevét és kultúráját is ismernie kell.³⁸

1. Nemzetiségi kompenzációs lista

„Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz képviselő, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.”³⁹ A mandátumot nem eredményező ún. töredékszavazatok „megmentésére” létrehozott jogintézmény a kompenzációs lista. A rendes és nemzetiségi kompenzációs lista szabályai lényegüket tekintve megegyeznek.

A nemzetiségi kompenzációs listán szereplő jelöltekre leadott, mandátumot nem eredményező szavazatok, töredékszavazatként kerülnek beszámításra, amely az összesített töredékszavazatok arányában keletkeztet mandátumot a kompenzációs listán, figyelemmel a bejelentés sorrendjére. Szavazategyenlőség esetén sorsolással döntenek a mandátum sorsáról. Betöltetlenek maradnak azonban azok a mandátumok, amelyek a jelöltek számán túl járna a kompenzációs lista után. Amennyiben a jelölőszervezet rendelkezik önálló, vagy közös listával a nemzetiségi jelöltet erre a listára kell tenni. Ha ilyen lista nem létezik, akkor nemzetiség szerint kerülnek beosztásra a jelöltek.⁴⁰

2. Kedvezményes nemzetiségi mandátum

Az Övj. két módon is kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosít a kisebbségek számára. A törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő település esetén, mind az egyéni listán,

mind a kompenzációs listán kedvezményesen szerezhettek mandátumot a nemzetiségi jelöltek.

Az egyéni listás választások esetén kedvezményes mandátumot szerezhettek a nemzeti kisebbséghez tartozó jelöltek, amennyiben megfelelnek a lentebb tárgyalt két feltételnek.⁴¹

Kedvezményes mandátum szerzéséhez az adott település választópolgárainak legalább ötven százalékának szerepelnie kell a nemzetiségi névjegyzékben.⁴² Negatív kitételként emellett az, hogy sem egyéni listán, sem pedig a polgármesterek választásán nem szerezhettek mandátumot az adott nemzetiséghez tartozó jelölt.⁴³

A fenti rendelkezés az Övjt. 2011. évi módosításával 2012. január elsején lépett hatályba. A törvény indokolását vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a feltételek meghatározását a törvény semmilyen módon nem indokolja. Abban mindössze annyi olvasható, hogy a korábbi Nektv-ben szereplő kedvezmény ezzel a módosítással kerül be a választási törvénybe, amely biztosítja, hogy a hatályos Övjt. is tartalmazza a fenti lehetőséget.⁴⁴

A kedvezményes mandátumra jogosultak körét matematika képlet útján állapíthatjuk meg. Először vesszük a legkevesebb érvényes szavazattal mandátumhoz jutott jelölt szavazatainak kétharmadát. Ezután megvizsgáljuk, hogy van-e olyan nemzetiségi jelölt, aki több szavazatot kapott, mint az így megállapított küszöb; ha igen, kedvezményes mandátumot szerez és így bővül a képviselő-testület. Ha több ilyen jelölt is van, akkor a legtöbb szavazatot begyűjtő képviselő jelölt kapja a mandátumot, szavazategyenlőség esetén viszont sorsolással döntenek.⁴⁵

$$A \text{ legkevesebb érvényes mandátumhoz jutott jelölt szavazatainak száma} \times \frac{2}{3}$$

< A nemzetiségi jelölt szavazatainak száma

A kedvezményes mandátum megszűnésének is több esetét különböztethetjük meg. Először ha egy kedvezményes mandátumot szerző nemzetiségi képviselő mandátuma valamilyen okból megszűnik, akkor az ő helyébe egy ugyanazon nemzetiséghez tartozó jelölt léphet, feltéve, hogy ő is több szavazatot ért el a matematika képletünk által meghatározott küszöbnél. Abban az esetben, ha az egyéni listán üresedik meg egy mandátum, és a kedvezményes mandátumhoz jutott képviselő szerezné meg azt a mandátumot is, akkor az új jogcímen megtarthatja a mandátumát, viszont mint nemzetiségi elveszíti kedvezményes mandátumát.⁴⁶ Hasonló helyzettel találkozunk, ha időközi választások alkalmával ugyanazon nemzetiség jelöltje polgármesteri, vagy egyéni listás mandátumot szerez. Ebben az esetben is megszűnik a kedvezményes mandátum.⁴⁷

Kompenzációs listán való kedvezményes mandátumszerzésnél is közel azonos feltételrendszerre talál-

kozhatunk. Eltérésként értékelhetjük, hogy az egyéni listás választás esetében a meghatározott ötven százalékos küszöb itt mindössze huszonöt százalék. A mandátumszerzés tilalma a kompenzációs listákkal egészül ki, beleértve a fentebb tárgyalt nemzetiségi kompenzációs listát is.

A mandátumszerzés megállapítása is az egyéni listához hasonlóan működik, tehát matematika képlet segítségével. Először megállapítjuk az egyéni választókerületekben mandátumot szerzett képviselőkre leadott érvényes szavazatok számának átlagát, majd ennek vesszük a kétharmadát. Az a nemzetiségi kompenzációs lista szerez kedvezményes mandátumot, amelyik több töredékszavazattal rendelkezik, mint a fent meghatározott átlag kétharmad része. Szavazategyenlőség esetén szintén sorsolás dönt, illetve bővül a képviselő-testület az itt megszerzett mandátummal.⁴⁸

$$\frac{\sum \text{Az egyéni választókerületben mandátumot szerzett képviselők szavazatai}}{\text{Mandátumot szerzett képviselők száma}} \times \frac{2}{3}$$

< Nemzetiségi kompenzációs listára leadott szavazatok száma

A megszűnés esete analóg az egyéni listával, azaz ha a nemzetiségi kompenzációs listán mandátumot szerzett jelölt mandátuma megszűnik, akkor az a jelölt lép a helyére, aki a megszűnt jelölthöz képest legtöbb szavazattal rendelkezik. Az időközi választásokon bármilyen mandátumszerzés a nemzetiség részéről szintén megszünteti a kedvezményes mandátumot.⁴⁹

3. Az országgyűlési választások nemzetiségi szemszögből

Az országgyűlési képviselők választásánál azok a nemzetiségi választópolgárok, akik szerepelnek a nemzetiségi névjegyzékben, az egyéni választókerületben egy egyéni jelöltre, illetve a saját nemzetiségi listájukra szavazhatnak.⁵⁰

A jogalkotó szándéka ezzel az lehetett, hogy megóvja a választójog egyenlőségének elvét, tehát, hogy senki ne rendelkezzen másoknál többet érő szavazati joggal. Így viszont felmerül egy másik alapelv, az általánosság elvének a sérelme, mert nem minden választópolgár rendelkezhet teljes választójoggal, érte ezalatt mind az egyéni, mind a listás választás lehetőségét.⁵¹ Véleményem szerint ez *de jure* nem korlátozza az általánosság elvét, mivel a nemzetiségeknek ugyanúgy lehetőségük van arra, hogy az országos pártlistára szavazzanak, feltéve, hogy lemondanak nemzetiségi szavazatukról. Természetesen ez azt jelenti, hogy a választóknak dönteniük kell, hogy melyik képviselő fontosabb számukra: a nemzetiségi, vagy az országos. Álláspontom szerint ez hosszú távon a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok számának folyamatos csökkenéséhez fog vezetni, így a jelenlegi szabályozás *de facto* csökkenti a nemzetiségi választópolgárok számát, még akkor is, ha ez nincs kihatással a népszámlálási adatokra.

Dióhéjban a kedvezményes mandátum lényege az, hogy a helyi önkormányzati választásokhoz hasonlóan segítsék a nemzetiségek képviselőihez való hozzájutását a parlamentben. A kedvezményes mandátum megszerzésének folyamatát röviden úgy tudnám meghatározni, hogy az összes országos listás szavazatot el kell osztani az országos listán megszerzhető mandátumok számával, majd az eredményt tovább kell osztani négygel. Így kapunk egy számot, amelynek egész része lesz a kedvezményes nemzetiségi kvóta, amelynél ha az adott nemzetiségi listára több vagy ugyanannyi szavazat érkezett, a nemzetiség kedvezményes mandátumhoz juthat.⁵²

Összes listás szavazat

93

4

≤ Nemzetiségi listára leadott szavazat

A nemzetiségek kedvezményes mandátumszerzési lehetőségei ellenére nem sikerült a 2014-es országgyűlési választáson nemzetiségi képviselőnek bejutnia a parlamentbe. Ennek oka az volt, hogy egy lista sem érte el a kedvezményes kvótát.

Így csak nemzetiségi szószólók képviselik jelen ciklusban a nemzetiségek érdekeit a parlamentben – mind a 13 nemzetiség 1 db szószólóval rendelkezik. Nemzetiségi szószóló az lesz, aki a nemzetiségi listán, az első helyen szereplő jelölt volt.⁵³

Az országgyűlési választások eredményei egyértelműen mutatják, hogy a nemzetiségek bevonása a parlamenti munkába nem, vagy – a szószóló intézményére figyelemmel – csak részben sikerült. Véleményem szerint a kedvezményes nemzetiségi mandátumok megszerzése eleve lehetetlen volt a kvótarendszer miatt, ha figyelembe vesszük azt, hogy bizonyos nemzetiségek számszerűleg *túl kevesen* vannak ahhoz, hogy élni tudjanak ezzel a lehetőséggel. A jövőben érdemes lenne átgondolni a jelen szabályozás szisztémáját és főleg azt, hogy szükség van-e egyáltalán külön nemzetiségi mandátumokra. Egy olyan rendszerben, ahol minden nemzetiséget egy-egy szószóló képvisel – aki szavazati joggal nem rendelkezik – és lehetőség nyílik kedvezményes mandátum szerzésére, nemzetiségi lista indítására, ugyanaz a helyzet, mintha nem lenne mód külön nemzetiségi listákat állítani és a nemzetiségiek is szavazhatnának a pártlistákra, amivel effektíve jobban befolyásolhatnák az ország politikai berendezkedését. Emellett minden ciklusban valamennyi országos nemzetiségi önkormányzat kiválaszthatna egy-egy szószólót, aki a parlamentben képviseli az érdekeiket.⁵⁴

4. A két választási rendszer rövid összehasonlítása nemzetiségi szemszögből

Álláspontom szerint lényegében analógnak tekinthető a két szabályozási rendszer. Állítom ezt abból a nézőpontból, hogy mind a két rendszer igyekszik a nemzetiségeknek kedvezményes mandá-

tumot biztosítani egy olyan szavazatszámval, amely kevesebb annál, mint amennyit egyébként el kellene, hogy érjenek ahhoz, hogy mandátumot szerezzenek.

Bemutattam, hogy míg az országgyűlési választások alkalmával a kedvezményes kvótánál kellett több vagy egyenlő szavazatot elérnie a nemzetiségi listának, addig a helyi önkormányzati választásoknál gyakorlatilag a legkevesebb mandátumszerző jelölt szavazatainak kétharmadánál kellett, hogy többet kapjanak a nemzetiségi jelöltek.

Természetesen vannak különbségek a kiszámítás terén, de a jogintézmény lényegét tekintve azonos, néhány feltétel esetében azonban különböznek. Példának okáért a helyi önkormányzati választásoknál a nemzetiségi névjegyzékben szereplő személyeknek az összes választópolgár ötven vagy huszonöt százaléknál többen kell, hogy legyenek. Ennek a szabálynak azért nem lenne értelme országos szinten, mert egyrészt nagyon kicsi a nemzetiségek számaránya a magyar lakossághoz képest, és ha itt is egy mennyiségi kvótához kötnénk a kedvezményeket, akkor az *de facto* kizárna bizonyos nemzetiségeket a kedvezményes mandátum megszerzéséből. Fontos különbség még az is, hogy az országgyűlési választások esetén a kedvezményes mandátum megszerzése ellenére az a nemzetiségi lista, amelyik eléri a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazatok öt százalékát szintén szerezhethet még mandátumot. A helyi önkormányzati választások estén viszont láthattuk, hogy azok a nemzetiségek, amelyek egyszer már szereztek mandátumot, a kedvezményes listára nem jogosultak.

Úgy vélem, összességében elmondható, hogy az apróbb eltérések ellenére a szabályozás analógnak tekinthető és véleményem szerint *maga az analógia egy jó szabályozási eszköz* egy olyan esetben, ahol hasonló eredményt kívánunk elérni mind országos, mind pedig helyi szinten. Az eredmények elemzésénél azonban majd kiderül – mint ahogy az országgyűlési választások esetében már ki is derült –, hogy sajnos *a szabályozás nem képes megfelelni a jogalkotó által támasztott követelményeknek*, s így elérni a célját, ami lényegében a nemzetiségek képviselete mind a parlamentben, mind pedig a helyi önkormányzatok képviselő-testületében. Álláspontom szerint maga a konstrukció jó lehet a helyi önkormányzati képviselők választása esetén, egy alacsonyabb kvóta kitűzése mellett.

III. A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választása

1. Néhány gondolat a nemzetiségi önkormányzatokról

Magyarország területén szórványban élnek a nemzeti kisebbségi csoportok. Vannak olyan nép-

csoportok, név szerint a bolgár, görög, lengyel, örmény és ruszin kisebbségek, amelyek sok megyében még a száz főt sem érik el. Az ukránok is hasonlóképpen szerepelnek, ők ugyan elérik a 100 fő/megyés számot, azonban körükben igen magas a nem magyar állampolgárok számaránya. Az összes fent említett nemzetiségre igaz, hogy nem élnek tömbökben, így számukra nehezebb, hogy érdekeiket megfelelőképpen érvényesíthessék.⁵⁵

A magyar kisebbségi önkormányzati modellről első pillantásra elmondható, hogy a személyi elven nyugvó kulturális autonómiára épül. Magyarországon a nemzetiségi önkormányzatok alapvető feladata az, hogy védje és képviselje az őket alkotó nemzetiségek érdekeit.⁵⁶ Ezen felül kötelessége az is, hogy érvényesítse a nemzetiségeket megillető jogosultságokat és a törvény által a feladat- és hatáskörébe utalt ügyekben mindhárom – települési, területi és országos – szinten önállóan intézze az ügyeit.⁵⁷ A Nektv. kötelező közfeladatokat ír elő a nemzetiségi önkormányzatoknak, ilyenek például a képviselt közösség érdekképviseletével, esélyegyenlőségének megteremtésével kapcsolatos feladatok ellátása, különös tekintettel a helyi önkormányzatnak a nemzetiségi jogok érvényesítésükkel kapcsolatos feladataira vagy a kisebbségi nyelven folyó nevelésre és oktatásra irányuló igények felmérésére.⁵⁸

A Nektv. a nemzetiségi önkormányzatok teljes körű szabályozását magába foglalja, amely kiterjed a képviselők megválasztásától az önkormányzat gazdálkodásán át szinte mindenre.

A sarkalatos átalakulásoknak köszönhetően a legfontosabb változásokat célszerű áttekinteni. Immáron a nemzetiségi önkormányzati választások mindhárom szintje közvetlen és egyidejű választással történik, a helyi önkormányzati választásokkal azonos időpontban. A jogalkotó népszámlálási adatokhoz köti a nemzetiségi önkormányzati választások megtartását,⁵⁹ valamint szigorú feltételeket szab a jelöltek számára az induláshoz – ehhez kapcsolódik az is, hogy közhasznú szervezetek számára teszi csak lehetővé a jelöltállítását, amely rendelkezést az alapvető jogok biztosa hevesen kritizált.⁶⁰ A törvény együttműködési kötelezettséget ír elő a helyi és a nemzetiségi önkormányzatok számára, amelyeket jogorvoslati garanciákkal is igyekszik erősíteni, valamint lehetőséget biztosít a települési önkormányzatok számára, hogy átalakuljanak nemzetiségivé.⁶¹ Mindezekon felül a nemzetiségi önkormányzatok önállóan gazdálkodó és jogi személyiséggel rendelkező jogalannyá váltak.

2. A nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának szabályai

A nemzetiségi önkormányzatok a képviseletnek az egyetlen olyan szintje, amely tisztán a nemzeti kisebbségek érdekeinek védelmét tűzi ki célul.

2.1 A három szintű képviselet

Mint azt már fentebb is említettem, a nemzetiségi önkormányzatok háromszintűek. Léteznek ún. települési, területi és országos önkormányzatok is.

Települési szinten a képviselők számát az adott községben élő nemzetiségek számától függően differenciálhatjuk. Azokban a helységeken, ahol a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma kevesebb mint száz fő, ott három, ahol több vagy pontosan száz, ott négy képviselőt választanak.⁶² A területi önkormányzatok minden esetben hét főből állnak.

Az országos nemzetiségi önkormányzatokban helyet kapó képviselők számát szintén az országos nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma határozza meg. Ha ebben a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a választások kitűzésének napján nem több mint ötezer fő, akkor tizenöt, ha több mint ötezer, akkor huszonhárom, ha több mint tízezer, akkor harmincegy, ha több mint huszonötezer, akkor harminckilenc, ha pedig több mint ötvenezer, akkor negyvenhét képviselőt választanak.⁶³

Nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma	Kiosztható mandátum az országos nemzetiségi önkormányzatokban
5.000, vagy annál kevesebb fő	15
több mint 5.000 fő	23
több mint 10.000 fő	31
több mint 15.000 fő	39
több mint 50.000 fő	47

2. táblázat – Az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselői száma

A választókerületekről fontos megjegyezni, hogy országos szinten annak egész területe egy választókerületet alkot. Területi szinten a főváros, illetve a megyék is szintén egy-egy választókerületet alkotnak. Települések esetén ezek is egy-egy választókerülétként funkcionálnak.⁶⁴

Az aktív és passzív választójoggal kapcsolatban elmondható, hogy aktív választójoggal rendelkezik mindenki, aki a helyi önkormányzati képviselők választásán választójoggal rendelkezik és a nemzetiségi névjegyzékben is szerepel. Passzív választójoggal viszont az rendelkezik, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, illetve a nemzetiségi névjegyzékben is szerepel.⁶⁵ Fontos megjegyezni, hogy egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiségi névjegyzékben szerepelhet. A választópolgárnak a választást megelőző harmincadik napig van lehetősége kérelmezni, hogy a bejelentett tartózkodási helyén szerepeljen a nemzetiségi névjegyzékben. Minden egyéb esetben

ott szerepel a névjegyzékben, ahol a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán is, tehát az állandó lakóhelyén.⁶⁶

2.2 A választás kitűzése és a választási szervek

A nemzetiségi választások kitűzése esetében az Alaptörvény nem tartalmazza a kitűző szerv nevét, ezt megteszi helyette a Ve., ami a Nemzeti Választási Bizottságot jelöli ki erre a feladatra. A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választását legkésőbb a szavazás előtti hetvenötödik napon, a helyi önkormányzati képviselők választásának időpontjára tűzik ki.⁶⁷ Az időközi választások kitűzését az adott szintnek megfelelő választási bizottságok teszik meg.⁶⁸

A Ve. taxatív felsorolja a fent említett választási szerveket, valamint a szavazatszámoló bizottságokat. A szavazatszámoló bizottsággal kapcsolatban érdekes megjegyezni, hogy értelemszerűen azokon a településeken, ahol a népszámlálási adatok miatt, vagy elegendő jelölt hiányában nem tartanak választásokat, ott nem működik ilyen bizottság. Ahol viszont igen, és a szavazókör névjegyzékében kilencszáz főnél több választópolgár szerepel, ott a helyi választási iroda vezetője a pótagokkal a szükséges mértékben kiegészítheti a szavazatszámoló bizottságot, a szavazás zavartalan lefolytatásának érdekében. A többi választással ellentétben, itt a jelölő szervezetek nem delegálhatnak tagot a választási bizottságokba.⁶⁹

Az előbb említett delegációs tilalom által generált feszültségre a jogalkotó azt a megoldással szolgált, hogy az a nemzetiséghez tartozó jelölőszervezet, amely települési önkormányzati választáson jelölttel rendelkezik, a szavazóhelyiségben egy megfigyelőt bízhat meg.⁷⁰ Ebből az is következik, hogy olyan jelölőszervezet, amely csak területi, illetve országos szinten állít jelöltet, erre a kedvezményre nem jogosult. A megfigyelőt a helyi választási iroda vezetőjénél kell bejelenteni, különböző adatok megadásával együtt, azt viszont, hogy az adott nemzetiséghez tartozóként szerepel-e a központi névjegyzékben a helyi választási iroda *ex officio* ellenőrzi.⁷¹

2.3 Jelölés és ajánlás

A nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán nemzetiségi szervezet állíthat jelöltet. Értelem szerűen lehetőség van arra, hogy két vagy több szervezet közös jelöltet állítson. A települési önkormányzati képviselők választásán a megszerzendő ajánlások száma a nemzetiségi névjegyzékben szereplők öt százaléka, de mindenképpen szükséges legalább öt választópolgár ajánlása.⁷²

A jogbiztonság követelményének kíván eleget tenni az a Ve.-ben található rendelkezés, miszerint a jelölt és listaállításához szükséges ajánlások számát

a választást kitűző határozatban egész számra keréskítve kötelező megadni, hogy mindenki előre tudjon kalkulálni azzal az ajánlásmennyiséggel, amit majd el kell, hogy érjen, továbbá pontosítja a Nektv. százalékos meghatározását.⁷³

A Nektv. a továbbiakban azt is meghatározza, hogy területi, illetve országos szinten mely nemzetiségi szervezet állíthat listát. Ebben az esetben a szabályozás teljesen azonos, nevezetesen csak azok a szervezetek állíthatnak területi, valamint országos listát, akik a kitűzött települési választások legalább tíz százalékban önálló jelöltet tudtak állítani és a választópolgárok minimum két százalékának ajánlását összegyűjtötték.⁷⁴

Az ajánlások gyűjtéséhez az illetékes választási iroda kiadja a névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és címét. Ez szükséges a *fair* kampány lebonyolításához, valamint a megfelelő számú ajánlás összegyűjtéséhez. Mindezen felül a választási iroda által átadott információk csak a választással kapcsolatos célokra használhatók fel.⁷⁵

Időközi választások esetén azok a nemzetiségi szervezetek jogosultak lista állítására területi, illetve országos szinten, amelyek a korábbi általános választáson is jogosultak voltak.⁷⁶

2.4 A szavazás

Minden nemzeti kisebbséghez tartozó választópolgár azon a településen szavazhat, ahol a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. Ha az adott településen több nemzetiségnek is tartanak önkormányzati választásokat, akkor ugyanazt a helyiséget használhatják a szavazás lebonyolításához. Minden választópolgár a fentiekben már említett lakosság-szám határ alatt három, a fölött négy szavazattal rendelkezik települési szinten, ezen felül egy területi és egy országos listára is szavazhat.⁷⁷

A Ve. szerint olyan településen, ahol nem kerül sor egyetlen települési nemzetiségi önkormányzati választásra sem, ott a szavazatszámoló bizottság szerepét a helyi választási bizottság látja el.⁷⁸

A szavazás kérdése még egy esetben is érdekes lehet, ez pedig a megüresedett mandátummal van összefüggésben. Abban az esetben, ha a Nektv.-ben meghatározott módon⁷⁹ nem sikerül a megüresedett mandátumot betölteni⁸⁰ és a képviselő-testület a közgyűlés működéséhez szükséges létszámban nem tud felállni, időközi választásokat kell kiírni.⁸¹

Az időközi választások tartását a törvény négy plusz egy – a korábban már említett esetben – teszi lehetővé. Ezek az esetek a következők: az általános választás eredménytelen volt; az önkormányzat a választások után nem alakult meg; a képviselő-testületet, vagy közgyűlést feloszlatták, vagy maga mondta ki a feloszlását.⁸²

3. Nemzetiségi képviselők jogállása

A képviselők jogállásának tárgyalásához érdeemes tisztában lennünk azzal, hogy mi a szabad mandátum lényege. Értelemszerűen nem abszolúte szabad mandátumról van szó, ilyen nem létezik, illetve nem is létezett sohasem. A mandátumnak vannak bizonyos korlátai, ilyenek például a meghatározott időn belüli lejárat (esetünkben ez 5 év) – de a rendes időn belül is megszűnhet, lásd a később tárgyalt méltatlanság jogintézménye kapcsán.⁸³

A nemzetiségi önkormányzati képviselő egy helyi típusú képviselet mellett, egyfajta egész nemzeti képviseletet lát el, azaz ötvözi a választókerületi vagy „territoriális” képviselői szerepet az érdekvédelmi szereppel, amely a parlamenti képviselők esetében élesen elválik.⁸⁴ „A nemzetiségi önkormányzati képviselő mint a nemzetiségi önkormányzat testületének tagja, nemzetiségi ügyekben az adott nemzetiség érdekeit képviseli. Részt vesz a nemzetiségi önkormányzat testületi döntéseinek előkészítésében, a döntésben és a végrehajtás megszervezésében.”⁸⁵

Mint azt fentebb már többször említettem, a nemzeti kisebbségek képviselőinek fő feladata az érdekvédelem, így a nemzetiségi önkormányzatokban is főként ilyen szerepet látnak el, ahogy azt az idézett jogszabályhely is jól mutatja.

A képviselők mandátuma, így a megbízása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, amik a mandátum megszűnésével szintén elvesznek. Az alakuló ülésen esküt kell, hogy tessenek, amelynek megtételére mind a nemzetiség saját, mind a magyar vagy akár mindkét nyelven is lehetőségük van.⁸⁶

Néhány mondatban érdemes összefoglalni a nemzetiségi képviselők jogait és kötelezettségeit, amelyhez a Nektv. taxatív felsorolása kellő alapot nyújt.

A képviselőnek joga van a testületi ülésen, a nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyben felvilágosítást kérni az elnöktől, elnökhelyettestől, a bizottság elnökétől, valamint a helyi önkormányzat jelenlevő képviselőjétől, amelyre a választ az ülésen szóban, vagy írásban – de legfeljebb 15 napon belül – meg kell kapnia. Véleményem szerint ez a legerősebb jogosultság, ami a nemzetiségi képviselők kezében összpontosul, de természetesen vannak még ezen felül apróbb jogosítványaik. Ami a képviselők kötelezettségeit illeti, itt a legerősebb ilyen jellegű kötelességük a testület munkájában való részvétel, valamint egy ingyenes képzésen való megjelenés.⁸⁷

3.1 A mandátum megszűnése, különös tekintettel a méltatlanságra

A mandátum megszűnésének tipikus esete, a megbízás lejáratja, tehát a képviselői jogállás osztraja a

nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének, közgyűlésének jogállását. Vannak azonban olyan megszűnési okok, amelyek ciklus közben jelentkeznek és egyáltalán nincsenek kötve a képviselő-testülethez, hanem magához a nemzetiségi képviselő személyéhez kapcsolódnak, ilyenek példának okáért a választójog elvesztése, az összeférhetetlenség kimondása, a méltatlanság jogintézménye, a lemondás vagy a képviselő halála.⁸⁸

A Nektv. nagyon hosszú felsorolást tartalmaz arra nézve, hogy melyek az összeférhetlenségi esetek a nemzeti kisebbség képviselőivel szemben,⁸⁹ ezeket viszont részletesen nem kívánom elemezni jelen tanulmány keretei között.

A méltatlanság jogintézménye új elemként került bele a nemzetiségek jogairól szóló törvénybe, ugyanakkor nem egyedülálló a magyar jogban, hiszen a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Mötvt.) is rendelkezik róla hasonló tartalommal.⁹⁰ A szabályozás alapján kötelező megszüntetni azoknak a nemzetiségi képviselőknek a mandátumát, akik bizonyos törvényben meghatározott feltételeknek nem tesznek eleget.⁹¹

A jogintézmény kellő megértéséhez célszerű, ha végigvesszük a megszűnésre alapot adó okokat. Az első ilyen ok az, ha (i) a képviselőnek az állammal szemben köztartozása áll fenn, és azt az arról szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül nem fizeti meg. E szabály kiegészül azzal, hogy a jogorvoslati lehetőségeket ki kell meríteni, illetve a részletfizetés, vagy halasztott fizetés szabályaira is figyelemmel kell lenni. A törvény szerinti második ok az, ha (ii) a képviselő felszámolási eljárás során ki nem elégített követelések miatt a bíróság megállapította a felelősségét és azt, hogy ezért helytállni köteles. Harmadik okként szerepel a törvényben (iii) a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen szabadságvesztésre ítéelés, a negyedik pedig (iv) a valóságnak nem megfelelő vagyonynyilatkozat tétele szolgál.⁹²

A méltatlanságot megalapozó okok közül az állammal szemben fennálló köztartozás, illetve a szándékos bűncselekmény elkövetése miatti szabadságvesztésre ítéelés az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényi rendelkezésben is helyet kapott.⁹³ A valóságnak nem megfelelő vagyonynyilatkozat tételét a Nektv. nem részletezi, így feltehető, hogy azt a bíróság egyedi ügyekben meghozott ítéletei töltene majd meg tartalommal, valószínűsíthető továbbá az is, hogy nem a formai, hanem inkább a tartalmi hibákra tekintettel állapítják meg a felelősségüket.⁹⁴ E rendelkezésnek meglátásom szerint szintén szerepelnie kellene az *Ogytv.-ben meghatározott összeférhetlenségi okok között*, így úgy vélem nem analóg a két szabályozás, amelyet indokolatlannak érzek. Végül a felszámolási eljárás so-

rán ki nem elégített követelésekkel kapcsolatos méltatlansági okot, – egyetértve a szakirodalom fő csapásirányával – aránytalan korlátozásnak érzem a nemzetiségi képviselőkre nézve. Ezt az felfogást képviseli az alapvető jogok biztosa is, aki alkotmánybírósági indítványában kérelmezte, hogy ez a kritérium ne vezessen a méltatlanság megállapítására, valamint Gerencsér Balázs Szabolcs is, aki írásában szintén aránytalannak nevezi ezt a törvényi rendelkezést.⁹⁵

Véleményem szerint a *méltatlanság* eredetét tekintve nem jogi kategória. Mitől lesz méltatlan valaki arra, hogy a nemzetiségét képviselje? Álláspontom szerint a méltatlanság a felelősségtan és összeférhetetlenség körében sorolható be a jog alá. Mindenekelőtt szükség van egy kötelezettségre, amelyet a képviselő megszeg azáltal, hogy egy bizonyos magatartást tanúsít, holott adott helyzetben tőle más magatartás lett volna elvárható. E jogintézmény jelen formájában tehát *nem a nemzetiségek képviselőjére* teszi méltatlanná az egyént, hanem – ahogy az az Mötv. idézett rendelkezéséből is helyesen kitűnik – az általános képviselői státuszra teszi méltatlanná azt. A méltatlanság egy *erkölcsi jellegű közjogi jogintézmény*,⁹⁶ amely eseteiben, eljárásrendjében és szankciórendszerében is nagyban osztozik az összeférhetetlenséggel. Ennek nyomán állítom, hogy a *méltatlanság az összeférhetetlenség egy különös esete*, amelynél a fentebbi kifogásokon túl csupán az elnevezéssel kapcsolatban lehetnek aggályaink.

A felszámolási eljárás kapcsán megállapított méltatlansági ok azonban a nemzetiségi képviselők irányába állított magasabb mércét eredményez, amely úgy vélem szükségtelen, továbbá nem látom igazolhatónak az Ogytv. és a Mötv. - Nektv. képviselőképei közti különbségtételt.⁹⁷

4. Nemzetiségi önkormányzatok együttműködése az állami és a helyi önkormányzati szervekkel

A későbbi konklúzió levonása miatt fontos tisztázni a nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok között fennálló együttműködési kötelezettséget.

A nemzeti kisebbségek önkormányzatainak joga van a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező helyi vagy állami szerv eljárását kezdeményeznie, olyan esetekben, ami nemzetiségi közügyek intézését érinti. A kezdeményezési jog magába foglalja egy az állami- vagy helyi önkormányzat tulajdonában lévő intézmény nemzetiségek jogait sértő gyakorlatának megszüntetését, jogszabály vagy egyedi döntés megváltoztatását, illetve visszavonását.⁹⁸

Abban az esetben, ha a megkeresett állami vagy önkormányzati szerv nem tesz eleget a nemzetiségi önkormányzat kérésének, akkor jogosultak felettes

szervhez, vagy a fővárosi, illetve megyei kormányhivatalhoz fordulni, ahol soron kívüli eljárással rendezik a helyzetet.⁹⁹

Álláspontom szerint mivel nincs semmilyen szankció (pl. bírság-megfizetési kötelezettség) ami az önkormányzati, illetve állami szerveket terhelne abban az esetben, ha nem teljesítik a nemzetiségi önkormányzatokkal szemben fennálló törvényalkotta kötelezettséget, a szabályozás nem képez kellő visszatartó erőt, így nem nyújt kellő védelmet a nemzetiségi érdekek kifejezésre jutásának.

A helyi önkormányzatok kötelesek a nemzetiségi önkormányzatok technikai feltételeit biztosítani, illetve még többet is, amelyek a két önkormányzat közötti megállapodásokkal érhetőek el.¹⁰⁰

A helyi önkormányzatok jogalkotásának van egy korlátja a nemzetiségek jogaira tekintettel. Meghatározott nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörét érintő helyi önkormányzati határozatot, amely természetesen a teljes nemzetiségi lakosságot érinti, csak a települési – annak hiányában a területi, vagy országos – nemzetiségi önkormányzat jóváhagyásával alkothatja meg a település képviselő-testülete.¹⁰¹

A nemzetiségi önkormányzatok feladatot és hatáskört ruházhatnak át egy másik nemzetiségi önkormányzatra, tartozzanak azonos, vagy különböző nemzetiséghez, ennek az átruházásnak viszont kölcsönösnek kell lennie. A Nektv. meghatároz egy kivételszabályt ez alól a rendelkezés alól, mégpedig azt, hogy nemzetiségek oktatási és kulturális öngazgatása keretében történő intézményfenntartói jog átvételére másik nemzetiségi önkormányzat nem jogosult.¹⁰²

5. Összegző gondolatok

Jelen tanulmány első része bemutattam a nemzetiségeket érintő összes lényeges kérdést, ami az önkormányzati választásokkal kapcsolatban érdemleges és új szabályozást jelent. Természetesen tanulmányomnak nem célja a nemzetiségi önkormányzatokat érintő összes lényeges kérdés tisztázása, ezeket csak érintőlegesen vettem számításba, mint például tettem azt a tárgyaló önkormányzatok közötti együttműködési kötelezettségek estében. E tanulmány célja inkább a választási rendszer bemutatása, amelynek célja az volt, hogy egy tisztább képet kapjunk az ilyen formában 2014-ben először lezajlott választásokról. A következő fejezet célja az eredmények áttekintése és elemzése, valamint a választással kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok felvázolása.

MÁSODIK RÉSZ:

A 2014. évi önkormányzati választások eredménye és az ezzel kapcsolatos konklúziók, gyakorlati tapasztalatok

I. A helyi önkormányzati képviselők választásának eredményei¹⁰³

1. Az eredmények ismertetése és elemzése

A 2014. évi helyhatósági választások bebizonyították azt, hogy a jelenlegi szabályozás sikertelenül igyekszik bevonni a nemzetiségeket a helyi önkormányzatok munkájába, ugyanis az Övjt. olyan feltételeket szab a kedvezményes nemzetiségi mandátumok megszerzéséhez, amely reálisan nem elérhető, vagy csak kevés nemzetiség számára lehetséges.

A Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) adatai alapján a választás kitűzésének idején nem volt olyan 10000-nél több lakosú település Magyarországon, ahol a névjegyzékben szereplő választópolgárok számának legalább 25%-a bármely nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében szerepelt volna. Ez azt jelenti, hogy az ilyen lakosság-számú településeken még a kompenzációs listán történő kedvezményes mandátumszerzésre sincs lehetőség. Egy nagyobb településen adott esetben még az alacsonyabb százalékban jelen lévő nemzetiségi választópolgár is több embert jelent, mint egy kisebb településen 25, illetve 50%-os arányt elérő

nemzeti kisebbség. Következésképpen kizárásuk a kedvezményekből véleményem szerint indokolatlan és sérti az egyenlő bánásmódhoz való jogot.

Úgy vélem adott esetben nagyobb nemzetiségi tömböt kizárni egy kedvezményből azért sérti az egyenlő bánásmódhoz való jogot, mert nem biztosít ugyanolyan feltételeket egyes nemzeti kisebbségi csoportok számára csupán lakóhelyük különbözősége okán. A kedvezmények lényege az, hogy egy hátrányosabb helyzetben lévő csoportot vagy egyént ugyanolyan, vagy hasonló helyzetbe hozzuk – mindazonáltal megerősítünk – azáltal, hogy nem a többségre érvényes szabályokat alkalmazzuk velük szemben. A fent hivatkozott kedvezményes küszöb nem veszi figyelembe a nemzetiségek magyarországi eloszlását, így nem a kedvezmény eredeti célját szolgálja, azaz, hogy elősegítse az egyébként hátrányos helyzetben lévő nemzetiségi mandátumszerzési lehetőségét.

A különbségtétel a nagyobb településeken, illetve kisebb településeken élő nemzetiségi választópolgárok között lényegében azonos a később tárgyalt nemzetiségek közötti különbségtétellel, amelynek indokolása a konklúzióban olvasható.

Az eredmények elemzésével, így a 10000 főnél alacsonyabb lakosság-számú településekkel kell foglalkoznunk. Meglepő azonban, hogy az egész országban 13 olyan település van, amelynél lehetőség nyílt arra, hogy egyéni listán kedvezményesen szerezhessen mandátumot az adott nemzetiség jelöltje.

Megye neve	Település neve	Nemzetiség	Választópolgár szám	Nemzetiségi választópolgár szám	Arány százalék
Baranya	Piskó	Roma	182	130	71
Somogy	Rinyabesenyő	Roma	130	84	64
Somogy	Potony	Horvát	181	105	58
Baranya	Felsőszentmárton	Horvát	836	481	57
Somogy	Tótújfalu	Horvát	193	107	55
Tolna	Keszőhidegkút	Német	181	101	55
Veszprém	Ganna	Német	244	132	54
Somogy	Pálmajor	Roma	216	117	54
Vas	Ólmod	Horvát	92	49	53
Baranya	Feked	Német	193	103	53
Baranya	Szúr	Német	246	131	53
Borsod-Abaúj-Zemplén	Vágáshuta	Szlovák	75	40	53
Baranya	Pócsa	Német	157	80	50

3. táblázat – Egyéni kedvezményes mandátumra jogosult települések

Az adatok alapján megállapítható, hogy a 13 nemzetiség közül csupán 4 nemzeti kisebbségnek volt objektíve lehetősége arra, hogy egyéni listás kedvezményben részesüljön. Itt is csak pár száz fős, néhol még ennél is kevesebb lelket számláló közös-

ségeknek volt adott, hogy törvény adta lehetőségüket érvényesíthessék. Az NVI-től kapott adatokból azonban az is kiderül, hogy az itt említett települések egyikén sem indult nemzetiségi jelölt, így nem is érvényesítették jogaikat.

A nehézségek ellenére azonban nem zárult teljes kudarccal a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása a nemzetiségi jelöltek számára, mivel két nemzetiség (roma, illetve román) jelöltjei is mandátumot szereztek a 2014. októberi választásokon.

A roma jelöltszervezetek közül a Lungo DROM volt a legeredményesebb, amely 5 db mandátummal gazdagodott, ezt követi második helyen a Magyarországi Cigánypárt 3 db, illetve holtversenyben a dobogó harmadik fokán 2-2 mandátummal a Kisebbségi Közösségi Ház KHE (ebből egy kompenzációs listán, de nem a nemzetiségi kedvezménytel élve), valamint a PHARALIPRE, Független Cigány Szervezet Országos Szervezete – Központi Szervezet.

A román jelöltek számára Méhkerék települési választása hozott nagy sikert, mivel a 2189 fős¹⁰⁴ település 6 képviselőjét és polgármesterét is a Méhkeréki Románok Egyesületének jelöltjei adták.

2. Az eredményekhez kapcsolódó konklúzió a korábbiakban ismertetettek tükrében

Ahhoz, hogy megfelelő következtetéseket vonhassunk le a hatályos szabályozás helyességét illetően, nem csak az eredményeket kell, hogy megvizsgáljuk, hanem azokat a szociológiai együtthatókat is, amelyek véleményem szerint erőteljesen befolyásolják a Magyarországon élő nemzetiségek politikában való részvételét.

Előjáróban annyi bizonyos, hogy a nemzeti kisebbségek bevonása a helyi önkormányzatok döntéshozó testületeibe kudarccal végződött, ezt támasztják alá a fentiekben bemutatott eredmények is. Méhkerék település esete azonban rávilágított arra a tényre, hogy annak ellenére, hogy a 2011. évi népszámlálási adatok tanúsága szerint a lakosság 78 %-a románnak vallotta magát a település mégsem került fel az egyéni listán kedvezményes mandátumszerzési lehetőséggel rendelkező települések az NVI által vezetett nyilvántartásába. Ebből az a következtetés vonható le, hogy nem minden magát románnak valló magyar állampolgár kívánja magát a választások alkalmával is nemzetiségiként nyilvántartatni, elveszítve így az országgyűlési választások alkalmával a pártlistákra történő szavazás jogát. Ez lehet az oka a nemzetiségi névjegyzék és a népszámlálási adatok közötti lényeges negatív irányú eltérésnek.

Az itt vázolt problémát feltehetőleg megoldaná, ha lehetőség lenne arra, hogy az országgyűlési választások alkalmával *nem nemzetiségiként*, az önkormányzati választások esetében viszont *nemzeti választópolgárként* voksolni.

Annak eldöntése, hogy egy adott állampolgár milyen nemzetiségűnek vallja magát összetett kérdés, amelyet több faktor is jelentősen befolyásol.

Ilyenek például az életkor, az iskolai végzettség, a foglalkozás, a lakóhely és nem utolsósorban az a szubjektív érzet, hogy mennyire tartja fontosnak saját nemzeti identitását az adott választópolgár. E kérdések tisztázása azonban mindenképp mélyebb szociológiai elemzést igényel.

Így tehát kijelenthetjük, hogy az eredmények festette borús képet némiképpen árnyalja a nemzeti névjegyzék és a tényleges nemzeti kisebbségek közötti különbség.

A jogi szabályozás több kedvezményes lehetőséget is biztosít arra, hogy a nemzetiségi jelöltek mandátumot szerezzenek a helyhatósági választásokon, azonban tekintettel arra, hogy ezzel a lehetőséggel az egész ország területén sehol sem sikerült élniük, felveti azt a lehetőséget, hogy a rendszer jelenlegi formájában nem megfelelő.

A kedvezményes mandátumszerzéshez kapcsolódó 50, illetve 25 %-os *névjegyzéki küszöb túlságosan magas*, olyannyira, hogy az egyéni listás lehetőségből a 13 törvényileg elismert nemzetiség közül *kilencet objektíve kizár* az Övjt.,¹⁰⁵ amely véleményem szerint nem csak, hogy teljesen indokolatlan, hanem sérti is a fennmaradó 9 nemzetiség egyenlő bánásmódhoz való jogát. A diszkrimináció tilalmával kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat már a kilencvenes évek elején kialakult, amikor is meghozták az ezzel az elvvel kapcsolatos alapvető, precedens értékű határozatokat. Ekkor értelmezték az „*azonos csoport*” kifejezést is, amely olyan homogén csoportot jelent, amelynek tagjai összehasonlítható helyzetben vannak és azonos szabályozási koncepcióval érintettek. Álláspontom szerint az egyes nemzetiségek, amelyek kizárására itt sor került mindenben megfelelnek a homogén csoport definíciójának. Elmondható tehát, hogy a kedvezmény esetében alkotmányellenes megkülönböztetésről van szó, mivel az Övjt. egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából megegyező csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget, alkotmányos indok nélkül. Az így létrejött megkülönböztetés a nemzetiségek között alapjogsérelmet okoz. Annak ellenére, hogy a szabályozásban bevezetett küszöb szükségszerű, ebben a mértékben alkalmazva aránytalan, az alanyi jogok tekintetében pedig nem ésszerű a különbségtétel, így az egyenlő méltóság követelményét is sérti.¹⁰⁶

Azt is fontos megjegyezni, hogy – ahogy azt már fentebb jeleztem – a törvény e rendelkezése minden indokolást nélkülöz, amely álláspontom szerint egy jogállamban megengedhetetlen. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a kellő indokolás hiányát nem tartja közjogi érvénytelenséget eredményező fogyatéknak. Ez „*csupán*” a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (1) bekezdésébe¹⁰⁷ ütköző szabályellenesség, viszont nem alkotmányellenes.¹⁰⁸ Véleményem szerint viszont egy, a választójoggal foglalkozó tör-

vény, sarkalatos mivoltából adódóan is megfelelőbb indokolást igényelne.

Természetesen a képet itt is árnyalja az a jelenlegi helyzet, hogy azon a 13 településen, ahol lehetőség lett volna egyéni listán kedvezményes nemzetiségi mandátumot szerezni, ott nemzetiségi szervezet jelöltje, így nemzetiségi névjegyzékben szereplő jelölt nem indult.

Ez nem azt jelenti, hogy egy adott településen, ahol 70 % fölött van a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok aránya, kivétel nélkül magyar jelöltek indultak. Álláspontom szerint logikusan kétféle következtetést vonhatunk le.

Az egyik lehetőség, hogy a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok bíznak a nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatokat terhelő együttműködési kötelezettségben, amely bizakodás a fentiekben kifejtetteknek megfelelően véleményem szerint alaptalan, a kellő visszatartó erő hiánya miatt.

A másik lehetőség esetében pedig, – amely a valószínűbb – az, hogy bár szintén nemzetiségi jelöltekről van szó, azonban olyanokról, akik valamilyen oknál fogva nem tartották fontosnak, hogy nemzetiségi jelöltként induljanak a helyhatósági választásokon, illetve azt sem, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe kérjék felvételüket.

Végül konklúzióként az vonható le, hogy sort kellene keríteni a nemzetiségeket érintő választási szabályok nagy részének teljes újragondolására, amely nem korlátozódik csupán az önkormányzati választásokra. Véleményem szerint egyfelől csökkenteni kellene a túl magas névjegyzékbeli küszöböt a kedvezményes mandátumszerzés lehetőség-

gekor legalább 20 % alá. Másfelől egy teljes koncepcióbeli átalakítás lenne helyénvaló annak a problémának a megoldását illetően, hogy a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok az országgyűlési választások alkalmával a pártlistákra nem szavazhatnak, mert ez túlzott visszatartó erő a névjegyzékbe való felvétel ellen.

Álláspontom szerint célszerű lenne ugyan, a kormányzat részéről egy olyan országos szintű vizsgálat, amely azt célozza, hogy van-e egyáltalán igény a nemzetiségek képviselőire, illetve ennek kedvezményeire a helyi önkormányzatokban, nem elegendő-e a meglévő nemzetiségi önkormányzati struktúra koncepciója, valamint ennek erősítése; de ahogy azt az alkotmányozás folyamatában is tapasztalhattuk, ez bizonyos nehézségekbe ütközik. Az Alaptörvény megalkotásakor ugyanis Kállai Ernő kisebbségi biztoson kívül a tizenhárom felkért nemzetiség közül csupán négy kívánt véleményezési jogával élni, és ezek is tartalmi egyezőséget mutatnak. Felmerül tehát a kérdés, hogy amennyiben létrejönne egy ilyen országos szintű vizsgálat,

az támogatást kapna-e a hazai nemzetiségektől – melyek nélkül ez elképzelhetetlen – avagy sem.¹⁰⁹

II. A nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választásának eredményei¹¹⁰

A nemzetiségi önkormányzati választások települési szintű eredményeinek áttekintéséhez az alábbi táblázat nyújthat segítséget.

Nemzetiség	Kitűzött	Elmaradt	Megtartott	Eredménytelen	Eredményes
Bolgár	37	4	33	0	33
Görög	36	1	35	0	35
Horvát	136	24	112	0	112
Lengyel	53	12	41	0	41
Német	547	141	406	0	406
Örmény	33	1	32	0	32
Roma	1 383	185	1 198	1	1 197
Román	168	106	62	1	61
Ruszin	44	0	44	1	43
Szerb	63	18	45	0	45
Szlovák	158	46	112	0	112
Szlovén	10	0	10	0	10
Ukrán	47	31	16	0	16

4. táblázat – A nemzetiségek települési önkormányzatainak választása

Az NVB 1745 településen összesen 2715 települési nemzetiségi önkormányzati választást tűzött ki. A helyi eredmények alapján megállapíthatjuk, hogy

a kiírt választások nagy részét meg is tartották, kivételt képez az ukrán nemzeti kisebbség, ahol 47 kitűzött választásból 31 elmaradt. A megtartott

választások közül pedig elenyésző volt az eredménytelen voksolások száma, ez összesen hármat jelent a több mint 2000-ból. A területi nemzetiségi önkormányzatok áttekintését az alábbi táblázat segítségével tehetjük meg.

Főváros/Megye	Nemzetiség
Budapest	Bolgár, Görög, Horvát, Lengyel, Német, Örmény, Roma, Román, Ruszin, Szerb, Szlovák és Ukrán
Baranya	Horvát, Német és Roma
Bács-Kiskun	Horvát, Német és Roma
Békés	Német, Roma, Román és Szlovák
Borsod-Abaúj-Zemplén	Német, Roma, Ruszin és Szlovák
Csongrád	Roma és Román
Győr-Moson-Sopron	Horvát, Német és Roma
Hajdú-Bihar	Roma és Román
Heves	Roma
Jász-Nagykun-Szolnok	Roma
Komárom-Esztergom	Német, Roma és Szlovák
Nógrád	Roma és Szlovák
Pest	Német, Roma, Román, Szerb és Szlovák
Somogy	Horvát, Német és Roma
Szabolcs-Szatmár-Bereg	Német és Roma
Tolna	Német és Roma
Vas	Horvát és Roma
Veszprém	Német és Roma
Zala	Horvát és Roma

5. táblázat – A nemzetiségek területi önkormányzatainak választása

A táblázat segítségével megállapíthatjuk, hogy nagyon változó, hogy mely területen hány és milyen nemzetiségű területi önkormányzatok alakultak, bár Budapesten mind a 13 nemzetiség képviselti magát, addig Heves és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben csak és kizárólag a roma nemzetiség tudott önkormányzatot létrehozni. Figyelemre méltó az is, hogy nincs olyan megye, ahol ne lenne roma képviselő területi szinten.

Az országos nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatban arra szeretnék rávilágítani, hogy miként alakul a jelölőszervezetek megoszlása az egyes önkormányzatok képviselői között. Megjegyzendő, hogy a nemzetiségek között differenciálhatunk ún.

egységes és megosztott testületek között. Az egységes testületek közé tartoznak azok az országos önkormányzatok, amelyekben egyetlen jelölőszervezet képviselői foglalnak helyet, megosztottnak közé pedig azok, amelyek kettő, vagy több szervezet jelöltjeiből alakulhattak meg. Az előbbiekhöz tartozik a bolgár, a német, a szlovén, szerb és az ukrán országos nemzetiségi önkormányzat. E testületek álláspontom szerint hatékonyabban képviselhetik a választóik, azaz az adott nemzeti kisebbség érdekeit, mivel potenciálisan kevesebb súrlódás képzelhető el egy azonos jelölőszervezet képviselőiből álló önkormányzatban, mint egy adott esetben három, vagy több felé „szakadt” nemzetiség esetében.

Záró gondolatok

Az Alaptörvény, az új Nektv. és Ve. hatálybalépése óta először kerültek megrendezésre az önkormányzati választások, a 2010-2011-es időszakhoz képest jelentősen átalakult szabályozási környezetben.

Tanulmányomban sorra vettem a 2014. évi önkormányzati választások nemzetiségeket érintő kérdéseinek majd teljes spektrumát, amely alapján általánosságban az alábbi következtetések, tapasztalatok vonhatóak le.

Annak ellenére, hogy az új szabályozás célja egyértelműen a nemzetiségek hatékonyabb bevonását kívánta lehetővé tenni a helyi szintű döntéshozatalba, ez úgy vélem kudarcba fulladt. A jogalkotó a kvóták meghatározásánál könnyelműen húzta meg a határokat a nemzetiségeket érintő kérdésekben. A helyi önkormányzatok esetében túl magasan, míg a nemzetiségek esetében nem a megfelelő forráshoz kötve azt.

Az önkormányzati választások közül a legtöbb érdemi gyakorlati tapasztalattal a nemzetiségi önkormányzati képviselők választása szolgál, természetesen vizsgálódásom szempontjait véve alapul. Ennek kapcsán két NVB iránymutatásról kell megemlékezni.

Az első ilyen a 14/2014. NVB iránymutatás, amely a nemzetiségi választópolgárok identifikációjával foglalkozik. A kérdéses iránymutatásban az NVB rögzítette, hogy a törvény nyelvtani értelmezéséből az következik, hogy a választások kitűzéséhez kapcsolódó statisztikai adatszolgáltatások vizsgálatakor azokra a kérdésekre kell hangsúlyt fektetni, amelyből egyértelműen kiderül, hogy milyen a válaszadó nemzetiségi identitása. Így a jogszabály indokolásával összhangban a nemzetiségi hovatartozásra irányuló kérdéseket fogadhatjuk el az identitásra irányuló nyilatkozatként. Az anyanyelvre vonatkozó válaszok csak közvetetten utalnak a választópolgár identitására.¹¹¹ Ezt az iránymutatást a jogorvoslati eljárások során a Kúria is saját jogértelmezésének fogadta el.

Másodikként említendő a 16/2014. NVB iránymutatás, amelyet az NVI kezdeményezett a Ve. 323. § (4) bekezdése alapján, amely a területi és országos listás nemzetiségi szavazólapok érvényességével foglalkozik.

Az NVB ebben az iránymutatásban akként foglalt állást, hogy a nemzetiségi területi és országos listás szavazólapot a szavazatszámoló bizottság szállítóborítékba zárja függetlenül attól, hogy a nemzetiségi választópolgár borítékba zárta-e a szavazólapját, ebből következően nem vezet érvénytelenségre sem a boríték hiánya, sem pedig annak lezáratlansága.¹¹²

E két iránymutatáson túlmenően jogértelmezési kérdés nem merült fel, ugyanakkor az alábbi választással kapcsolatos tapasztalatoknak érdemes még figyelmet szentelni.

Ahogy az már fentebb olvasható volt a települési nemzetiségi önkormányzati választások kitzűzésére akkor kerülhetett sor, ha a népszámlálási adatok alapján az adott településen 25 főt elérte az egy nemzetiséghez tartozó válaszadók száma.¹¹³ Megjegyzendő, hogy bár az ún. személyi kérdőíven szereplő kérdések alapul vétele megegyezik az e kérdésben követett európai gyakorlattal, ugyanakkor bizonyos anomáliákra szeretném felhívni a figyelmet.

Az adott településen élő nemzeti kisebbséghez tartozó választópolgárok száma a 2011. évi népszámlálási adatok és a 2014. évi nemzetiség regisztrációs kérelmek alapján jelentős eltéréseket mutat. Az NVB 50 olyan településről számol be, ahol ugyan a regisztráció alapján megvolt a 25 fős ugyanazon nemzetiséghez tartozó választópolgár, a népszámlálási adatok alapján azonban mégsem kerülhetett sor a választás kitzűzésére. Ennek ellenére 569 kitzűzött települési választást nem tartottak jelölt hiányában. Mindezeket figyelembe véve

csatlakozom Patyi Andrásnak, az NVB elnökének meg, a megválasztható képviselők száma szerinti véleményéhez, amelyben kifejtette, hogy megfontolandó lenne egy, az Alaptörvénnyel összeegyeztethető olyan változtatás, amely más feltételhez kötné a települési nemzetiségi választás kitzűzését. Patyi a nemzetiségi névjegyzékbe regisztrált választópolgárok számához kötné a kitzűzendő választásokat.¹¹⁴

További tapasztalatként megjegyzendő, hogy sok törvénysértésre és visszaélésre került sor a nemzetiségi regisztrációval, illetve átjelentkezéssel¹¹⁵ kapcsolatban. A nemzetiségi névjegyzékbe történő regisztráció során ismeretlenek – visszaélve nemzetiségi választópolgárok adataival – névjegyzékbe vételre, illetve abból való törlésre irányuló kérelmeket nyújtottak be a választópolgár nevében. Az átjelentkezéssel kapcsolatban az elektronikus úton benyújtott kérelmek esetében merültek fel fokozott problémák. Az előbbi nehézségekre Pálffy Ilona, az NVI elnöke szerint a szabályozás pontosításával lehetne reagálni, amely véleménye szerint *talán* elejét venné a hasonló eseteknek. Javaslatként fogalmazza meg a törlési határidőnek a regisztrációs határidővel való összehangolását, amellyel a törlési határozat postai megküldését is lehetővé tenné a kérelmező számára, így véleménye szerint orvosolhatóvá válna a jogosulatlan törlés még a választás előtti kijavítása. Utóbbi esetben pedig a postai vagy elektronikus úton kért átjelentkezés kérelemre hozott határozat kézbesítésének határidejét lenne célszerű meghatározni. A magam részéről a változtatási javaslatokkal egyetértek, ezeket magam is szorgalmazom.¹¹⁶

Összességében megállapítható, hogy bár a választások zavartalanul lezajlottak, lényeges kérdésekben mutathatók ki hiányosságok, amelyeket a jogalkotónak a jövőben *orvosolnia kell*.

	Budapest	Bács-Kiskun	Baranya	Békés	Borsod- Abauj-Zemplén	Csongrád	Fejér
Bolgár	1 592	76	114	57	196	99	66
Cigány (Romani, Beás)	19 530	10 918	16 995	9 290	58 246	4 720	6 277
Görög	2 041	38	124	32	176	112	371
Horvát	1 822	2 918	6 343	36	38	290	308
Lengyel	2 252	109	179	115	609	158	233
Német	18 278	9 528	22 150	2 384	2 509	1 302	5 419
Örmény	1 445	128	89	57	133	106	87
Román	6 189	1 417	419	5 137	455	1 487	641
Ruszin	643	47	64	13	1 397	40	94
Szerb	1 778	619	606	412	79	1 292	255
Szlovák	2 581	1 923	133	7 267	1 991	551	268
Szlovén	208	23	23	17	4	13	45
Ukrán	1 643	155	80	90	349	113	217
Megyei összesítés	60 002	27 899	47 319	24 907	66 182	10 283	14 281

	Győr-Moson-Sopron	Hajdú-Bihar	Heves	Jász-Nagykun-Szolnok	Komárom-Esztergom	Nógrád	Pest
Bolgár	111	118	40	41	87	32	663
Cigány (Romani, Beás)	3 329	18 132	19 312	18 935	4 261	15 177	20 065
Görög	41	76	58	92	79	17	498
Horvát	2 787	22	34	24	90	19	854
Lengyel	170	122	99	94	181	54	817
Német	5 145	1 047	726	582	9 168	932	24 994
Örmény	70	146	47	46	78	37	412
Román	642	1 943	439	442	577	197	3 966
Ruszin	29	117	104	28	22	21	276
Szerb	108	82	24	47	66	12	1 376
Szlovák	1 522	134	479	110	3 174	2 644	6 051
Szlovén	90	4	5	4	12	5	69
Ukrán	116	292	123	131	134	36	625
Megyei összesítés	14 160	22 235	21 490	20 576	17 929	19 183	60 666

	Somogy	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Tolna	Vas	Veszprém	Zala	Országos összesítés
Bolgár	37	64	28	32	69	34	3 556
Cigány (Romani, Beás)	16 167	44 133	8 768	2 559	5 162	6 981	308 957
Görög	50	30	12	21	28	20	3 916
Horvát	1 354	14	148	3 102	110	3 248	23 561
Lengyel	94	114	48	65	152	65	5 730
Német	3 039	1 954	10 195	2 148	8 473	1 978	131 951
Örmény	78	85	51	46	110	42	3 293
Román	280	910	283	215	440	266	26 345
Ruszin	20	321	14	21	32	20	3 323
Szerb	96	29	135	30	102	62	7 210
Szlovák	107	255	103	70	228	56	29 647
Szlovén	18	7	5	1 741	25	67	2 385
Ukrán	128	1 075	47	36	146	97	5 633
Megyei összesítés	21 468	48 991	19 837	10 086	15 077	12 936	555 507

1. táblázat - A nemzetiségek megoszlása megyék szerint (2011)¹¹⁷

Jegyzetek

¹ Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának adatai, amely letölthető innen: <https://www.fuen.org/european-minorities/general> (2014. 10. 18.)

² Magicz András: A nemzetiségi jogok új szabályozása. Jogkorlátozás vagy a realitások tudomásulvétele? In: Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben (Szerk. Hajas Barnabás – Szabó Máté) Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest 2013. 74. o.

³ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 1. számú melléklete alapján ezek a következők: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és ukrán.

⁴ A 2011. évi magyarországi népszámlálás adatai szerint, a lakosság 6,5 %-a vallotta magát a magyartól eltérő nemzetiségűnek, ami számszerűen 644 524 főt jelentett.

⁵ A KSH 2011. évi népszámlálási adatainak felhasználásával.

⁶ Búza Lászlóra hivatkozik Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski Kiadó, Budapest 1999. 287. o.

⁷ Kutassy-Nagy Noémi – Szajbély Katalin: A kisebbségi közösségek parlamenti képviseletéről. In: A jövővénytől az államalkotó tényezőig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon (Szerk. Gyulavári Tamás – Kállai Ernő) Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest 2010. 275-276. o. Vö. Cseporán Zsolt – Lukonits Ádám: Választások előtt, változások után II. Kézirat, 2014.1-2. o.

⁸ Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadói Kör, Budapest 2003. 186. o.

⁹ Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Kiadó, Budapest 1996. 36-37. o., valamint Paczolay Péter: A kisebbségvédelem új módszerei. In: Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai (Szerk. Trócsányi László – Francis Delpérée) Nyitott Könyv Kiadó, Szeged 2003. 92. o.

¹⁰ Cseporán-Lukonits: i.m. 15-16. o. Vö. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 45/2005. (XII. 14.) AB határozat

¹¹ Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptv.) Nemzeti Hitvallása, valamint a Szabadság és Felelősség rész XXIX. cikke

¹² 1041/G/1999. AB végzés

¹³ Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 45/2005. (XII. 14.) AB határozat. Vö. Cseporán –Lukonits: i.m. 5. o.

¹⁴ Vö. 35/1992 (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.

¹⁵ Az egyetlen etnikai kisebbség a mai roma nemzetiséghez tartozókat jelentette, amelynek indoka, hogy e népcsoport esetében nem mutatható ki konkrét anyaország, ellentétben a többi nemzetiséggel.

¹⁶ Magicz: A nemzetiségi jogok új szabályozása ... 88. o.

¹⁷ Az egyetlen etnikai kisebbség a mai roma nemzetiséghez tartozókat jelentette, amelynek indoka, hogy e népcsoport esetében nem mutatható ki konkrét anyaország, ellentétben a többi nemzetiséggel.

¹⁸ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2008. 245. o.

¹⁹ Nektv. 1. § (1) bekezdés. Az egy évszázada honos Magyarországon kitétel oka az, hogy pl. a kínaiak, akik szintén viszonylagosan magas számban élnek hazánkban, nem számítanak nemzetiségnek. Ez a helyzet 50 éven belül radikálisan megváltozott.

²⁰ Nektv. 1. § (2) bekezdés

²¹ Az ezzel való visszaélésekre igyekszik reflektálni az a törvényi tilalom, miszerint a helyi önkormányzati képviselők, a polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán nem lehet jelölt, aki a megelőző két ciklusban más nemzetiség nemzetiségi jelöltje volt (ez kiterjed a rendes illetve az időközi választásokra is). Nektv. 54. § b) pont

²² Kurunczi Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről. Közjog Szemle 2014. 1. sz. 58. o.

²³ Uo.

²⁴ Vö. Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC, Budapest 2014. 183. o.

²⁵ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 222. o. Vö. Ráth Olivér: A választási eljárás törvény alkalmazása során felmerült kérdések vizsgálata. Pázmány Law Working Papers 2014/12. sz. 1. o.

²⁶ Az alapelvekről bővebben ld. Cseporán Zsolt – Lukonits Ádám: Választások előtt, változások után I. Pázmány Law Working Papers 2014/4. sz. 2-5 o.

²⁷ Alaptv. XXIII. cikk (1) bekezdés

²⁸ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 86. §-a foglalkozik részletesen ezzel a kérdéssel.

²⁹ Erről részletesen ld. Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. Jura 1995/1. sz. 6-15. o.

³⁰ Petrétei: Az alkotmányos ... 281. o.

³¹ Petrétei: Az alkotmányos ... 286-289. o.

³² Petrétei: Az alkotmányos ... 289. o.

³³ Alaptv. 31-35. cikk

³⁴ Alaptv. XXIII. cikk (1)-(2) bekezdés

³⁵ Helyi és nemzetiségi önkormányzati választások 2014 – szabályozás és határidők. Századvég, 1. o. A teljes anyag letölthető innen: http://szadveg.hu/ld/m4v0x0f7h018c4k1o1o0_Onkormanyzati_valasztas_2014.pdf (2014. 10. 19.)

³⁶ A helyi önkormányzati választásokkal foglalkozó tanulmányokhoz ld. Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. Új Magyar Közigazgatás 2014 1. sz. 1-10. o. és Balázs István: Az autonómia-felfogás változása az új magyar helyi önkormányzati szabályozásban. Állam- és Jogtudomány 2012. 1-2. sz. 1. o.

³⁷ Ennek részletes szabályaihoz ld. Nektv. 54. §

³⁸ A jelöltség egyéb követelménye a passzív választójog, ami azt jelenti, hogy magyar, vagy más Európai Unió tagállam állampolgáráról van szó. Vö. Petrétei József: Magyarország Alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 279. o.

³⁹ Övjt. 14. § első fordulat

⁴⁰ Övjt. 15-16. §; valamint vö. Helyi és nemzetiségi önkormányzati választások 2014 ... 22. o.

⁴¹ Petrétei: Magyarország Alkotmányjoga I. ... 276. o.

⁴² Övjt. 21/A. § (1) bekezdés

Természetesen csak olyan nemzetiségű szerezhethet így mandátumot, amely nemzetiség névjegyzékében szereplő választópolgárai elérik az adott település összes választópolgárának ötven százalékát.

⁴³ Övjt. 21/A. § (2) bekezdés első fordulat

⁴⁴ <http://www.parlament.hu/irom39/04997/04997.pdf> (2015. 02. 05.) Részletes indokolás a 174-183. §-hoz. Érdekességként megjegyzendő, hogy a kérdéses módosító jogszabály pont a Nektv. volt.

⁴⁵ Övjt. 21/A. § (1)-(3) bekezdés

⁴⁶ Övjt. 21. § (1) bekezdés. De facto ez azt jelenti, ha az egyéni listán az utolsóként mandátumot szerző képviselőnek valamilyen okból megszűnik a mandátuma és a nemzetiségi jelölt – aki egyébként mindenképpen tagja a képviselő-testületnek a kedvezményes mandátuma révén – áll a következő helyen, akkor alkalmazható a fent említett szabály.

⁴⁷ Petrétei: Magyarország Alkotmányjoga I. ... 277. o.; valamint vö. Övjt. 21. §, 21/A § (4)-(6)

⁴⁸ Övjt. 21/B. § (1)-(3) bek.

⁴⁹ Petrétei: Magyarország Alkotmányjoga I. ... 277. o.; valamint vö. Övjvt. 21/B. (4)-(5) bek.

⁵⁰ Ve. 257. § (1a) bek.

Így tehát a nemzetiségi választópolgárok pártlistára nem szavazhatnak. Álláspontom szerint itt kérdéses, hogy nem sérül-e a választójog egyenlőségének elve.

⁵¹ Gerencsér Balázs Szabolcs: A nemzetiségi törvény – mint kodifikációs patchwork. MTA Law Working Papers 2014. 40. sz. 4. o.

⁵² A következő képlettel dolgozhatunk: összes országos listás szavazat / 93 / 4 és az adott nemzetiségre leadott szavazatszám relációja megadja a választ kérdésre. Vö. Petrétei: Magyarország Alkotmányjoga I. ... 221. o.

⁵³ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (a továbbiakban Vjt.) 18. §

⁵⁴ De facto ez jelenleg is így történik, mert nemzetiségi listát csak országos nemzetiségi önkormányzat állíthat (a részletszabályokért ld. Vjt. 9. §). Az országgyűlési képviselők választásának nemzetiségi szemszögből való részletes elemzéséhez ld. Kurunczi Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről. Pázmány Law Working Papers 2013. 14. sz. 2-15. o.

⁵⁵ Magicz: A nemzetiségi jogok új szabályozása ... 88. o.

⁵⁶ Nektv. 10. § (1) bek.

⁵⁷ Helyi és nemzetiségi önkormányzati választások 2014 – szabályozás és határidők. Századvég, 1. o. http://szazadveg.hu/ld/m4v0x0f7h0l8c4k1o1o0_Onkormanyzat_i_valasztas_2014.pdf (2014. 10. 19.) 67. o.

⁵⁸ További közfeladatokról részletesen ld. Nektv. 115. §; illetve vö. Gerencsér Balázs Szabolcs: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről. Pázmány Law Working Papers 2012/34. sz. 9. o.

⁵⁹ Ez a szám jelenleg 25 fő, azonban 2024-től legalább 30 egy adott nemzetiséghez tartozó választópolgárnak kell élnie az adott településen, ahhoz, hogy nemzetiségi önkormányzati választásokat tarthassanak. Ezt a rendelkezést az alapvető jogok biztosa szintén támadta, olyan érvekkel, hogy nem tartalmaz kellően erős biztosítékot arra nézve, hogy ne történhesen visszaélések a választások során. Véleményem szerint ez a rendelkezés eléri célját, azaz kizárja az olyan területeket a választásból, ahol túl kevés nemzetiségi él ahhoz, hogy az érdekképviseletüket egy teljes testület lássa el. Vö. Gerencsér: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről ... 10. o. Ámbár egyetértek Magicz Andrásal, aki szerint a népszámlálási adatok tudatos befolyásolásával lehetőség nyílt arra is, hogy olyan területeken is elérje egy nemzetiség a megadott 30 fős létszámhatárt, ahol az a nemzetiség nem él tömbben és nem is igényli egy ilyen önkormányzat létrehozását. Magicz.: A nemzetiségi jogok új szabályozása ... 91. o.

⁶⁰ További sarkalatos átalakulásokhoz és ezek részletesebb kifejtéséhez ld. Pap András László: Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás. MTA Law Working Papers 2014/52. sz. 8. o.; Az alapvető jogok biztosa érveléséhez ld. Gerencsér.: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről ... 10. o. Vö. Az alapvető jogok biztosának AJB-2709/2012. indítványa, melynek előadója: Magicz András, 76. o. 1. pont, <http://www.ajbh.hu/documents/10180/1210221/Melléklet+6+-+AB+indítványok/91cabfd3-637f-4ed4-9a6b-a4a9541a5484;jsessionid=694544811C8928BE262403E2F2DB2F90?version=1.0> (2015. 07. 07.)

⁶¹ Ennek feltételeihez részletesen ld. Magicz: A nemzetiségi jogok új szabályozása ... 91. o.

⁶² Helyi és nemzetiségi önkormányzati választások 2014 ... 67. o.; valamint vö. Nektv. 50. §

⁶³ Nektv. 52. §

⁶⁴ Nektv. 55. §

⁶⁵ Nemzetiségi névjegyzékbe vehető minden olyan választópolgár, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik és kérelmet nyújt be nemzetiségi névjegyzékbe való vételéről a Ve. 86-87. §-a alapján.

⁶⁶ Nektv. 53. § (2)-(3) bekezdés

⁶⁷ Következésképpen adódik az is, hogy mivel kötve van a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának időpontjához, ezért közvetve a köztársasági elnök általi kitzetéshez is. Vö. Választójogi kommentárok (szerk.: Cserny Ákos). Complex Kiadó, Budapest 2014. 401. o. illetve Ve. 309. §

⁶⁸ Ez országos szinten a Nemzeti Választási Bizottságot, területin a területi, településin pedig a helyi választási bizottságot jelenti.

⁶⁹ Választójogi kommentárok ... 402. o.; valamint vö. Ve. 311. § (1)-(3) bek.

⁷⁰ Ve. 311. § (2a) bek.

A megfigyelő, a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként nyilvántartott személynek kell, hogy legyen, az viszont nem feltétel, hogy az adott településen szerepeljen a szavazóköri névjegyzékben.

⁷¹ Választójogi kommentárok ... 403. o.

A megfigyelők eskütételre nem kötelezhetőek, a külképviseleti megfigyelőkre irányadó szabályok irányadóak rájuk is a nyilvántartást, a jogosultságokat és a költségeket illetően. Vö. Az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvénnyel.

⁷² Nektv. 58-59. §

⁷³ Választójogi kommentárok ... 405. o.; illetőleg vö. Ve. 316. §

⁷⁴ Nektv. 60. §

⁷⁵ Ve. 317. §. A jelölt és lista bejelentéséről lévő szabályok részletes elemzéséhez ld. Választójogi kommentárok ... 406-408. o.

⁷⁶ Nektv. 70. §

⁷⁷ Nektv. 64. §; illetőleg vö. Választójogi kommentárok ... 408. o.; valamint Ve. 323. § (1) bek.

⁷⁸ A szavazás további részletszabályaihoz ld. Választójogi kommentárok 408-410. o.

⁷⁹ Nektv. 68. §

⁸⁰ Nektv. 69.§ (1) bekezdése értelmében, ha a közgyűlés működőképes, akkor a mandátum a következő választások időpontjáig betöltetlen marad.

⁸¹ Nektv. 69. § (2) bek.

⁸² Nektv. 69. § (3) bek.

⁸³ Dezső Márta: A képviseleti mandátum jellege – a szabad mandátum határai. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Juridica et Politica Tomus XLIX. Fasciculus 1-48. Szeged 1996. 190. o.

⁸⁴ Dezső: A képviseleti mandátum jellege ... 190. o. Itt szerző az országgyűlési képviselők mandátumáról beszél, de ez analóg módon alkalmazható a nemzetiségi önkormányzati képviselőkre is, a főszövegben említett indokoknál fogva.

⁸⁵ Nektv. 99. § (1) bek.

⁸⁶ Nektv. 99. § (2) bek. – 100. §

⁸⁷ Az itt csak példálózó jelleggel említett jogosultságok és kötelezettségek taxatív felsorolásáért ld. Nektv. 101. §

⁸⁸ Dezső M.: A képviseleti mandátum jellege ... 195. o.; illetve vö. Nektv. 102. §

⁸⁹ Nektv. 106. §

⁹⁰ Möt. 38. §

⁹¹ Gerencsér: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről ... 11. o.

⁹² Nektv. 107. § (1) bekezdés

⁹³ Az országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban Ogytv.) Harmadik része

⁹⁴ Gerencsér: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről ... 11. o.

⁹⁵ Gerencsér: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről ... 11. o.

⁹⁶ Vö. Chronowski Nóra – Petrétei József: Az alkotmányjogi felelősségről, Jogtudományi Közlöny 2012. 7-8. sz. 277-281. o.

⁹⁷ A méltatlanság, illetve az összeférhetetlenség megállapításának eljárási szabályaihoz ld. Nektv. 106-107. §

⁹⁸ Nektv. 79. § (1) bek.

A fent említett szervek 30-60 napos határidővel érdemi döntésre kötelezettek, attól függően, hogy testületi szerv-e, illetve 30-

45 napos határidőn belül érdemi nyilatkozattételre is kötelezettek függően attól, hogy jogalkotással összefüggő kérdésről van-e szó. Ha hatáskörrel és illetékességgel nem rendelkező szervhez intézik a kezdeményezést, az köteles három napon belül átteni egy olyan szervhez, amely rendelkezik a megfelelő hatáskörrel, illetve illetékességgel. Ld. 79. § (2) bek.

⁹⁹ Nektv. 79. § (3) bek.

A soron kívüli eljárás eredményéről 30 napon belül tájékoztatni kell a megkereső nemzetiségi önkormányzatot.

¹⁰⁰ A helyi önkormányzatok kötelezettségeiről részletesen ld. Nektv. 80. §

¹⁰¹ Nektv. 81. § (1) bek.

¹⁰² Nektv. 84-85. §

¹⁰³ Az alábbi fejezetben felhasznált valamennyi forrás az NVI-től származik. <http://www.valasztas.hu> (2015. 05. 07.)

¹⁰⁴ KSH, Népszámlálás 2011. 3. Területi adatok 148. o. www.terevaros.hu/testuleti/nepsz2011-3/pdf/nepsz2011_03_04.pdf (2015. 02. 07.)

¹⁰⁵ Megjegyzendő, hogy az országgyűlési választások alkalmával is ugyanez volt a helyzet. Sok nemzetiségnek objektíve lehetetlen volt, hogy kedvezményes mandátumban részesüljön. A sikertelenség prózai indoka az, hogy túl kevés az adott nemzeti kisebbséghez tartozó (pl. örmény), a nemzetiségi névjegyzékben is szereplő választópolgár él ma Magyarországon ahhoz, hogy elérhessék a törvényileg meghatározott küszöböt.

¹⁰⁶ Az értelmezett Alkotmány (Szerk. Holló András és Balogh Zsolt) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2010. 943-944. o.

¹⁰⁷ Ld. Jat. 18. § (1) bek. „A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.” A törvény viszont sehol sem részletezi, hogy mit ért a fent említett „társadalmi, gazdasági, illetve szakmai” okokon és célokon, amelyek szükségessé teszik a szabályozást.

¹⁰⁸ 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 903-904.

¹⁰⁹ Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2011. 230. o. Vö. Pap András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az új alkotmányban. Pázmány Law Working Papers 2011. 27. sz. 2. o. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2015. 06. 30.)

¹¹⁰ Az e fejezetben közölt valamennyi adat az NVI honlapján elérhető.

¹¹¹ 14/2014. NVB iránymutatás

<http://www.valasztas.hu/hu/nvb/allasfoglalasok/2014/2014-112.html> (2015. 03. 07.)

¹¹² E szabály alkalmazására csak akkor van szükség, ha a nemzetiségi választópolgár szavazatát olyan szavazókörben adja le, ahol nemzetisége települési önkormányzati választására nem került sor. Vö. 16/2014. NVB iránymutatás <http://www.valasztas.hu/hu/nvb/allasfoglalasok/2014/2014-114.html> (2015. 03. 07.)

¹¹³ E szám 2024-től 30 főre nő.

¹¹⁴ A Nemzeti Választási Bizottság elnökének beszámolója a Nemzeti Választási Bizottságnak a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. évi általános választásán végzett tevékenységéről. 7. o. http://valasztas.hu/hu/nvb/content/beszamolok/NVB_NEMZ_2014.pdf (2015. 03. 07.)

¹¹⁵ E kérdés valamennyi választás esetében kiemelt figyelmet érdemel.

¹¹⁶ A Nemzeti Választási Iroda elnökének beszámolója a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról. 8. o.

http://valasztas.hu/hu/ovi/content/beszamolok/NVI_ONK_2014.pdf (2015. 03. 07.)

¹¹⁷ A KSH 2011. évi népszámlálási adatainak felhasználásával.

Komanovics Adrienne

egyetemi docens

PTE ÁJK Nemzetközi- és Európaijogi Tanszék

Az Európai Unió és az uniós jog helye a nemzetközi jogrendben

1. Bevezetés

Az uniós jogban nagyon sok nemzetközi jogi eredetű normát találunk: az Unió számos kiemelkedő jelentőségű nemzetközi bilaterális és multilaterális megállapodás részes fele.¹ A nemzetközi és az uniós jog közötti kölcsönhatás, valamint az Unió fáradozása, hogy a nemzetközi szinten vezető szerepet játsszon, szükségessé teszi, hogy megvizsgáljuk, milyen helyet tölt be az Unió és annak jogrendje a nemzetközi jogban. Bár a Lisszaboni Szerződés formálisan elvetette a pillér-rendszert, és egységes jogalanyiságot teremtett, ennek ellenére nem szüntette meg teljes mértékben a közös kül- és biztonságpolitika és a többi uniós politika különállását.² Jelen tanulmány ez utóbbi kategóriára koncentrálna azt vizsgálja, hogy az EU-jogban milyen hatásköri és eljárási normák szabályozzák az Unió nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos képességét, különös tekintettel az ún. vegyes megállapodásokra. Következésképp a tanulmány csak érintőlegesen szól a közös kül- és biztonságpolitika keretei között elfogadott nemzetközi szerződésekről.

2. A szerződéskötési képesség a nemzetközi jogban

Az államok (nemzetközi) szerződéskötési³ képessége axióma: a szuverenitásukból,⁴ illetve államiságukból folyik.⁵ Napjainkban azonban a szuverenitás már nem előfeltétele a szerződéskötési képességnek: más szereplők, tipikusan a nemzetközi szervezetek is rendelkezhetnek e képességgel.

Nemzetközi szervezetek esetében a nemzetközi szerződések kötésének képessége és a jogalanyiság kérdése szorosan összekapcsolódik: egyes megközelítések szerint e szervezetek szerződéskötési képessége jogalanyiságuk következménye, azaz jogalanyiságukból eredeztethető,⁶ míg mások szerint pont fordítva, szerződéskötési képességük alapozza meg a nemzetközi jogalanyiságukat.⁷

Az államokat leszámítva, a nemzetközi jog alanyainak esetében a szerződéskötési képesség megletének megállapítása két lépcsőben történik. Először arra kell választ adni, hogy az adott kategóriába tartozó szereplők (pl. nemzetközi szervezetek,

transznacionális vállalatok, felszabadító mozgalmak, stb.) általában véve rendelkezhetnek-e szerződéskötési képességgel. Anélkül, hogy az ezzel kapcsolatos mérőföldkövek bemutatására és a doktrinális vitákra kitérnénk, leszögezhető: napjainkra általánosan elfogadottá vált, hogy a nemzetközi szervezetek szerződéskötési képességgel rendelkeznek.⁸ A következő kérdés pedig az, hogy az adott kategórián belül található bizonyos entitás, pl. a nemzetközi szervezetek között az ENSZ, vagy éppen az Európai Unió rendelkezik-e ilyen képességgel. A nemzetközi szokásjog azt a vélelmet állítja fel, hogy a nemzetközi szervezetek rendelkeznek szerződéskötési képességgel, amelyet az adott nemzetközi szervezet belső szabályai és gyakorlata határoz meg és korlátoz.⁹ Az adott szervezet szerződéskötési képességének terjedelme a tagállamok által a szervezet számára megállapított feladatoktól (funkcióktól) függ. A szerződéskötési képességet az alapító dokumentum explicite vagy implicite tartalmazza.¹⁰

Nemzetközi szervezet csak a ráruházott hatáskörök keretei között köthet nemzetközi szerződést, és csak abban az esetben, ha hatáskörrel rendelkezik tagjait kötelező határozatok elfogadására.¹¹ A szervezet szerződéskötési képessége (a kompetenciák belső megosztásának megfelelően) kizárólagos vagy a tagállamokkal megosztott lehet. A rendszer logikája szerint, ha egy nemzetközi szervezet egy bizonyos témakörben kizárólagos jogkörrel rendelkezik a belső szabályok megalkotására, akkor a tagállamoknak nincs hatáskörük adott területen nemzetközi szerződéseket kötni.

Míg a fent ismertetett kérdésekre a nemzetközi jog adja meg a választ, addig az adott entitás belső joga szabályozza, hogy mely szervek milyen módon vehetnek részt a szerződések megkötésére irányuló eljárásban és a kötelező hatály elismerésében. Ezeket a szabályokat az államok esetében tipikusan az alkotmány és/vagy törvény szabályozza,¹² míg nemzetközi szervezetek esetében az alapító szerződés (és további másodlagos aktusok).¹³

3. Az Európai Közösségek és az Európai Unió mint a nemzetközi jog alanya

Míg az EGK létrehozásáról szóló 1957. évi Római Szerződés kifejezetten rendelkezett a Közösség jogalanyiságáról,¹⁴ a Maastrichti Szerződés és a későbbi szerződésmódosítások sem tartalmaztak utalást arra nézve, hogy a tagállamok az Uniót fel kívánják-e ruházni jogalanyisággal. Ennek ellenére a gyakorlatban rövid idő alatt elfogadottá vált, hogy nemcsak a Közösségek, hanem az Unió is jogalanyisággal rendelkezik, vagy legalábbis *nasciturus* jogalanynak tekinthető. A Lisszaboni Szerződés viszont már egyértelműen rendezte a

kérdést: az EUSz 1.cikkének értelmében az Európai Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja. Az EUSz 47. cikke értelmében az Unió jogi személy. Más nemzetközi szervezethez hasonlóan jogalanyisága származékos és korlátozott. Származékos, mivel az alapító államok ruházták fel jogalanyisággal, és korlátozott (vagy funkcionális), mivel csak a tagállamok által ráruházott hatáskörök határain belül járhat el. Következésképp minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.¹⁵ A korlátozott felhatalmazás (uniós terminológiával: hatáskör-átruházás) elvének megfelelően jogalanyisága tehát csak azon jogokra és kötelezettségekre terjed ki, amelyeket az EUSz és az EUMSz rögzít.

4. Az EU szerződéskötési képessége

Az Unió szerződéskötési képességének vizsgálata során három kérdést kell körbejárni. Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy az EU rendelkezik-e szerződéskötési *hatáskörrel*, és ha igen, akkor ez kizárólagos-e vagy a tagállamokkal megosztott. Másodikként a nemzetközi szerződések megkötésére irányuló *eljárást* kell röviden áttekinteni. Harmadikként arra is választ kell adni, hogy a nemzetközi szerződések hol helyezkednek el az uniós jog *hierarchiájában*, és hogy milyen joghatásokat képesek kiváltani. A fejezet annak bemutatásával zárul, hogy az uniós jog milyen lehetőségeket biztosít a nemzetközi szerződések és az uniós jog összeegyeztethetőségének vizsgálatára.

4.1 Az Európai Unió szerződéskötési kompetenciája

A Maastrichti Szerződés életbe lépése után az Unió külső tevékenysége terén kétfajta kompetencia-rezsim jött létre: az egyik az EKSz szupranacionális keretei között (első pillér, külkapcsolatok); a másik a kormányközi típusú második pillér keretei között (külpolitikai kapcsolatok).

Bár a Lisszaboni Szerződés formálisan elvetette a korábbi pillér-rendszert, az új rendelkezések értelmében továbbra is eltérő szabályok vonatkoznak a két rezsimre. Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános szabályokat az EUSz V. Címe tartalmazza.¹⁶ Az Unió külső tevékenysége magában foglalja egyrészt a közös kül- és biztonságpolitikát,¹⁷ másrészt az egyéb külkapcsolatokat.¹⁸ Jelen tanulmány szempontjából ez utóbbi releváns, ezért a továbbiakban erre koncentrálnunk.

Az EUMSz V. Részében¹⁹ található a nemzetközi megállapodásokra vonatkozó legfontosabb szabályok. A 216. cikk (1) bekezdésének értelmében az Unió megállapodást köthet, ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő, ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érde-

kében szükséges, ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz, vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

A fentiekben felsorolt helyzetek az alábbi két csoportba oszthatók. Az egyik csoportba az az eset tartozik, amikor elsődleges vagy másodlagos jogforrások (tehát a Szerződések vagy más, kötelező erejű aktusok) erre felhatalmazzák az Uniót.²⁰ Ilyen rendelkezéseket találunk az EUMSz 186. cikkében (kutató és technológiai fejlesztés);²¹ 191. cikk (4) bekezdésében (környezetpolitika);²² a 207. cikkben (közös kereskedelempolitika);²³ a 209. cikkben (fejlesztési együttműködés/i politika);²⁴ a 217. cikkben (társulási megállapodások);²⁵ a 219. cikk (1) bekezdésében (árfolyamrendszer);²⁶ vagy az EUSz 37. cikkében (a közös kül- és biztonságpolitikai tárgyú megállapodások).²⁷

A második esetkörben a hangsúly a funkcionális szükségességen van: az Unió megállapodást köthet, ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges,²⁸ vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja.²⁹ Ez az ítélkezési gyakorlatban kialakított párhuzamossági elvet, a belső és külső hatáskörök párhuzamosságának elvét emeli be a Szerződésbe.³⁰

Látható tehát, hogy az Unió szerződéskötési hatáskörét két csoportra lehet osztani: a *kifejezett* és *implicit* hatáskörökre. Az első kategóriába az alapító szerződésekben található rendelkezések tartoznak: ahogy az előző bekezdésből kiderült, az E(G)K Szerződésben szereplő eredeti két terület³¹ a későbbi módosítások során sok más területtel kiegészült. Az Európai Unióról szóló Szerződés pedig a közös kül- és biztonságpolitika területén is lehetővé tette, hogy az Unió egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat kössön.³² Az *implicit* hatáskörök esetében érdemes felidézni, hogy míg az Euratom Szerződés 101. cikkének (1) bekezdésében szerepelt a lehetőség, az E(G)K Szerződés nem tartalmazott hasonló, a belső és külső hatáskörök párhuzamosságát tartalmazó rendelkezést.³³ Az elvet azonban a Bíróság esetjogában kiterjesztette az E(G)K-ra is.³⁴ E doktrínák Lisszabon után – némi változtatással ugyan, de – bekerültek az 216. cikk (1) bekezdésébe.

A párhuzamos hatáskörök elmélete mögött a lojális együttműködés elve áll. Az EUSz 4. cikk (3) bekezdésének harmadik fordulata értelmében a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.³⁵ Azt mondhatjuk, hogy minden belső hatáskör megléte feltételezi a tagállamok arra vonatkozó szándékát, hogy a belső hatáskör megadásával elérni kívánt célok a külső kapcsolatokban is megvalósíthatók legyenek.³⁶ Ellenkező esetben a

tagállamok különutas politikájukkal alááshatnák az Unió célkitűzéseit.³⁷

A teljesség kedvéért itt kell még megjegyeznünk, hogy a nemzetközi szerződések megkötésére irányuló hatáskör megléte esetén is különbséget lehet tenni azon esetek között, amikor az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és amikor e hatáskör a tagállamokkal megosztott. Ez utóbbi, az ún. vegyes megállapodások fontossága miatt azonban erről később, egy külön fejezetben lesz szó.

4.2 A nemzetközi szerződések megkötésére irányuló eljárás

Az EUMSZ 218. cikke tartalmazza a nemzetközi szerződések megkötésének eljárási szabályait. A tanulmány tárgyköréből kifolyólag ehelyütt főleg a külkapcsolatokra, tehát a korábbi első pillérbe tartozó területeken irányadó szabályokra koncentrálnunk. A szerződéskötési eljárás az alábbi három szakaszra osztható.

Az első fázis a tárgyalások megkezdése. A *kezdeményezési jog* a Bizottságot illeti meg: a Bizottság ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amely a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el, amelyben a Tanács kijelöli az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét. A Tanács a főtárgyaló számára irányelveket határozhat meg, és egy külsőbizottságot jelölhet ki.

A második fázis a *tárgyalások folytatása*. A Tanács felhatalmazást ad a tárgyalások megkezdésére és elfogadja a tárgyalási irányelveket. A tárgyalásokat a Bizottság folytatja – a tárgyalási irányelvekben foglaltaknak megfelelően, és a külsőbizottsággal egyeztetve. Ha a megállapodás olyan területet érint, amelyben az EU-nak megosztott hatásköre van, a tárgyalásokat a Bizottság és a nemzeti szakértők együtt folytatják.

Végül az utolsó fázis a szerződés megkötéséről szól. A Tanács felhatalmazást ad az *aláírásra* és *megkötési* a megállapodásokat. A vegyes megállapodások esetében a megállapodás elfogadását minden egyes tagállam saját alkotmányos szabályainak megfelelő ratifikációs eljárása kíséri.

Az Európai Parlamentet az eljárás minden szakaszában haladéktalanul és teljes körűen tájékoztatni kell. A nemzetközi szerződés megkötésének szakaszában az EP kétféleképp vehet részt az eljárásban: az egyetértési vagy a konzultációs eljárás szabályai szerint. A szerződés megkötéséhez az EP *egyetértésére* van szükség az alábbi öt esetben:

- társulási megállapodások megkötése,
- az Uniónak az Európai Emberi Jogi Egyezményhez történő csatlakozása,
- külön intézményi keretet létrehozó megállapodások megkötése,

- az Unióra nézve jelentős költségvetési kihatásokkal járó megállapodások megkötése,
- a rendes jogalkotási eljárás, vagy a különleges, az Európai Parlament egyetértéséhez kötött jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területekre vonatkozó megállapodások megkötése.

Az első három esetben lényegében „politikai szerződésekről” van szó: az ilyen típusú szerződések megkötése komoly politikai elköteleződést takar. A negyedik kategória a költségvetési eljárásban a Parlamentnek biztosított speciális hatáskört védi. Az ötödik eset az eljárási párhuzamosság logikus megnyilvánulása: ha az adott területen az uniós szabályokat a nevezett módon kell elfogadni, akkor ugyanezen kereteket kell(ene) biztosítani a hatáskör „külső” gyakorlása során is. Ez a párhuzamosság azonban csorbát szenved: a Parlament a külső hatáskörök gyakorlása során nem vehet részt olyan mértékben a megállapodások megkötésében, mint a rendes jogalkotási eljárásban, hanem pusztán egyetértési joga van. A *konzultáció* maradványcategória: akkor alkalmazandó, ha a Szerződés nem írja elő az EP egyetértését.

A megállapodás *módosítására és felfüggesztésére* is sor kerülhet; ezekre a Tanács adhat felhatalmazást.³⁸ Az EUSz nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a nemzetközi szerződések *felmondására*: egyes álláspontok szerint a felmondásra ugyanazon eljárási szabályok irányadóak, mint a megkötésre, míg mások szerint a döntés joga a Tanács kezében van, tehát lényegében a felfüggesztésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.³⁹

4.3 A nemzetközi szerződések jogi hatása

Az Unió által kötött nemzetközi szerződések az uniós jogi hierarchiában az alapító szerződések alatt, de a másodlagos jogforrások (rendelet, irányelv, stb.) felett helyezkednek el. Másképp megfogalmazva: a nemzetközi szerződések *elsőbbséget* élveznek a tagállami és az uniós másodlagos joggal szemben. Az 1/91. sz. véleményben azonban a Bíróság azt is leszögezte, hogy a nemzetközi megállapodás és a hasonlóan szövegezett uniós jogszabály nem feltétlenül jelenti ugyanazt: a nemzetközi megállapodást ui. annak célját figyelembe véve kell értelmezni.⁴⁰

A nemzetközi megállapodások uniós jogrendbe való beillesztését illetően az uniós jogrend monista megoldást alkalmaz: a nemzetközi szerződéseket nem kell az uniós jogrendbe átültetni; azok a Tanács *sui generis* határozata által az uniós jog szerves részévé válnak, és mint uniós jog (*közvetlenül*) *alkalmazandók*.

Habár az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében a nemzetközi megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira, nem biztos, hogy egy nemzetközi szerződés, avagy annak minden egyes rendelkezése *közvetlen hatállyal* bír.⁴¹ A Bíróság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel annak eldöntésére, hogy az uniós jogrenden belül a nemzetközi szerződések milyen hatást képesek kifejteni. Ennek eldöntése során a Bíróság először ellenőrzi, hogy a nemzetközi szerződésben található-e erre vonatkozó rendelkezés.⁴² A közvetlen hatályra vonatkozó kifejezett rendelkezés híján azt kell megvizsgálni, hogy az adott megállapodás mint egész képes-e közvetlenül hatályosuló rendelkezéseket tartalmazni,⁴³ és ha igen, akkor a kérdéses rendelkezés megfelel-e a közvetlen hatály feltételeinek.⁴⁴ A Bíróság megközelítése azonban nem teljesen következetes. Így pl. az uniós jog autonómiájának megőrzése végett megtagadta a közvetlen hatályt a GATT-tól és a WTO megállapodástól is.⁴⁵ Nem rendelkezik közvetlen hatállyal az ENSZ tengerjogi egyezménye,⁴⁶ és valószínűleg a közös kül- és biztonságpolitika keretei között kötött egyezmények sem.⁴⁷ A Bíróság ítéletei alapján az is megállapítható, hogy a nemzetközi megállapodások nemcsak vertikális, de horizontális közvetlen hatállyal is rendelkezhetnek.⁴⁸

Annak ellenére, hogy egy nemzetközi megállapodás vagy annak valamely szabálya nem hatályosul közvetlenül, azok mégiscsak hatással lehetnek az uniós jogra, méghozzá kétféle módon: egyrészt az értelmezési, másrészt a végrehajtási elv révén. Az előbbi értelmében a másodlagos jogot, amennyiben ez lehetséges, a nemzetközi szerződésekkel összhangban kell értelmezni;⁴⁹ az utóbbi szerint pedig a Bíróság megvizsgálja a végrehajtó jogszabály nemzetközi kötelezettséggel való összeegyeztethetőségét abban az esetben, ha a másodlagos uniós jog egy nemzetközi megállapodást kíván végrehajtani.⁵⁰

4.4 A nemzetközi szerződések uniós joggal való összeegyeztethetősége: előzetes és utólagos kontroll

Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése tartalmazza a tervezett nemzetközi szerződések és az (elsődleges) uniós jog összeegyeztethetőségének előzetes kontrolljával kapcsolatos szabályokat. Ennek értelmében bármely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a Szerződéseket felülvizsgálják. A gyakorlatban Bíróság véleménye néha tartalmi összeegyeztethetlenséget állapított meg,⁵¹ ám az esetek többségében

a Közösség / Unió hatáskörének hiánya jelentett problémát.⁵²

Az alapító szerződések nem tartalmazzak semmilyen kifejezett rendelkezést az utólagos kontrollra. Az biztos, hogy a 218. cikk (11) bekezdése erre a célra nem alkalmazható.⁵³ Kérdés, hogy a Bíróság hatáskörének megalapozására igénybe vehető-e a megsemmisítési eljárásról, vagy az előzetes döntéshozatali eljárásról szóló szerződéses cikk. A fenti kérdésre adott választól függetlenül látni kell, hogy ez a két eljárás kizárólag az uniós belső jogi aktusra, tehát a Tanács határozatára vonatkozhat; a megkötött nemzetközi szerződésből folyó kötelezettségeket nem érinti.⁵⁴

5. Az Unió és tagállamok szerződéskötési képességének viszonya

A nemzetközi szerződéskötési hatáskörök bemutatása során annak vizsgálatára is ki kell térni, hogy mi történik abban az esetben ha az Unió, vagy a tagállamok *ultra vires* járnak el. Előzetesen le kell szögezni, hogy – amint ez a korábbi esetjog alapján nyilvánvalóvá vált – az E(G)K két területen rendelkezik *kizárólagos* szerződéskötési hatáskörrel: a közös kereskedelempolitika és a társulási megállapodások területén. Ezenkívül az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.⁵⁵

A többi területen azonban a hatáskörök megoszlanak az Unió és a tagállamok között. Így például az EUMSZ értelmében a környezeti politika területén „[a]z Unió és a tagállamok *hatáskörük keretén belül* együttműködnek harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel. Az Unió által folytatott együttműködésre vonatkozó részletes szabályok az Unió és az érintett harmadik felek közötti megállapodások tárgyát képezhetik.”⁵⁶

A kompetenciák közötti határvonalak azonban nem mindig egyértelműek, és időben is változhatnak. A hatáskörök delimitálásával kapcsolatos problémák álltak pl. a biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv ügy középpontjában.⁵⁷ A jegyzőkönyv megkötése előtt az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján a Bizottság a Bíróságot vélemény iránti kérelemmel kereste meg. A Bizottság kérdése arra irányult, hogy a Szerződés mely rendelkezése tekinthető jogalapnak, azaz mi a jegyzőkönyv megkötésének megfelelő jogalapja: a környezetpolitika vagy a kereskedelempolitika. Jelen tanulmány terjedelmi keretei nem teszik lehetővé a

jogalappal, illetve az esetleges kettős jogalappal kapcsolatos fejtegetések bemutatását,⁵⁸ ezért a Bíróság következtetésének megnevezésére szorítokunk: a Bíróság szerint a jegyzőkönyvnek a Közösség nevében történő megkötését egyetlen, konkrétan a környezetpolitikára vonatkozó jogalappal kell alapítani.⁵⁹ Ezt követően a Bíróság azt vizsgálta, hogy az EK Sz környezetpolitikai rendelkezései, és az ezek alapján a biológiai biztonság témakörében elfogadott másodlagos jogi aktusok megalapozzák-e a Közösség kizárólagos hatáskörét. A Bíróság meglátása szerint a cartagenai jegyzőkönyv alkalmazási területén közösségi szinten megvalósult harmonizáció mindenképpen csak kis részben fedile a területet. Következésképpen a Közösség és tagállamai a jegyzőkönyv megkötésére megosztott hatáskörrel rendelkeznek.⁶⁰ A véleményben foglaltaknak megfelelően a cartagenai jegyzőkönyvet vegyes megállapodásként kötötték meg.

Az olyan uniós szerződéskötési hatásköröknél, amelyek a belső és külső hatáskörök párhuzamosságának elvén alapulnak, az Unió szerződéskötési hatásköre kizárólagossá válik, ha teljes belső harmonizációra került sor, hiszen ezt alááshatná, ha a tagállamok e területeken szabadon szerződéseket köthetnének harmadik államokkal. Másképp megfogalmazva, adott területen a tagállamok nemzetközi szerződéseket köthetnek, mindaddig, amíg az Unió nem fogadott el szabályokat, vagy azok az adott területet nem fedik le a teljesen. Erre lehet példa a TRIPS és GATS megállapodás: mivel a szellemi tulajdonjogok és szolgáltatások terén az Unióban eddig csak részleges harmonizációra került sor, a Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonatkozásairól szóló Megállapodás,⁶¹ valamint az Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről⁶² vegyes megállapodásként került elfogadásra.⁶³

Mivel a nemzetközi szervezetek szerződéskötési képessége a korlátozott felhatalmazás elvén alapul, ezért a nemzetközi szervezetek csak a hatáskörük keretei között járhatnak el, és köthetnek nemzetközi szerződést. Következésképp a szerződéskötési hatáskörnek az adott nemzetközi szerződés megkötése előtt léteznie kell. Így például a Parlament kérelmére a Bíróság megsemmisítette a Tanács azon határozatát, amely az EU és az USA közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma, valamint Vámügyi és Határvédelmi Irodája részére történő továbbításáról szóló egyezmény megkötésére irányult. Döntését a Bíróság arra alapozta, hogy az EK Sz és a releváns irányelv⁶⁴ sem tartalmazott erre irányuló felhatalmazást.⁶⁵

Az ellenkező eset is előfordulhat, tehát amikor egy tagállam nemzetközi szerződést köt egy olyan területen, amelynek vonatkozásában a hatáskört explicite vagy implicite az Unióra ruházták. Ilyen-

kor a nemzetközi szerződés érvényes, de a tagállam nincs abban a helyzetben, hogy végrehajthassa, hiszen az ilyen tárgyú hatáskört csakis az Unió gyakorolhatja. Az Unió hatáskörének ilyen módon történő megsértése kétféle hatással jár. Egyrészt az érintett tagállamot harmadik államokkal szemben nemzetközi felelősség terheli a szerződéses kötelezettségek nemteljesítése miatt. Másrészt a belső (az uniós jogrenden belüli) következményekkel is szembe kell nézni: eljárásával a tagállam megsérti a lojális együttműködés elvét, és kötelezettségszegési eljárás is fenyegeti.⁶⁶

6. Vegyes megállapodások

Vegyes megállapodásoknak nevezzük az olyan nemzetközi szerződéseket, amelyekben egyrészt az Európai Unió és egy vagy több tagállam, másrészt pedig a nemzetközi jog többi alanya közül egy vagy több vesz részt. Ilyen megállapodások a társulási megállapodások, vagy a gazdasági partnerségi megállapodások, mint a Loméi / Cotonou-i Megállapodás.⁶⁷

A vegyes megállapodások növekedése több tényezőnek tudható be. Mivel az alapító szerződések értelmében a hatáskörök jelentős része megoszlik az Unió és a tagállamok között, ezért sok nemzetközi szerződésben csak közösen tudnak szerződő félle válni, hiszen a kilátásba helyezett nemzetközi szerződés olyan kérdésköröket fed le, amelyik némelyikében az Unió, másikában a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel. További probléma az Unió és a tagállami hatáskörök határainak bizonytalansága, ami miatt harmadik felek gyakorta ragaszkodnak a tagállamok részvételéhez, hogy ezáltal valamiféle garanciát kapjanak a szerződésből folyó kötelezettségek végrehajtására. Az előző két megfontolás az uniós hatáskörök bővülésével és a párhuzamossági doktrína bevezetésével egyre kevésbé releváns, és sokkal inkább domináns egy harmadik, politikai megfontolás: a tagállamok saját nemzetközi jelenlétük erősítése végett szeretnek szerződő félként szerepelni.⁶⁸

A vegyes megállapodások néha külön rendelkezést tartalmaznak arról, hogy a megállapodás tárgykörei közül melyik tartozik az Unió hatáskörébe.⁶⁹ Olykor ún. elválasztó záradékot is beletesznek a vegyes megállapodás rendelkezései közé, amelynek értelmében egy multilaterális szerződés részes felei közül egyesek, jelen esetben az uniós tagállamok egymás közötti viszonyaikban nem a megkötött nemzetközi szerződés rendelkezéseit, hanem az általuk speciálisan megállapított szabályokat, azaz a releváns uniós jogszabályt fogják alkalmazni. E záradék hatása az, hogy a tervezett megállapodás egyéb rendelkezéseitől korlátozott tárgykört „különít el”, és ezzel megalapozza az Unió kizárólagos hatáskörét.⁷⁰

A vegyes megállapodások eltérő megoldást tartalmaznak a szavazati jogok megosztására, de ezek közül a legelterjedtebb az a szabály, mint amelyet pl. a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló egyezmény 27. cikkének (3) bekezdése tartalmaz:

„A szervezet és a tagállamok nem gyakorolhatják egyidejűleg a jelen Egyezményből eredő jogaikat. Továbbá a regionális gazdasági integrációs szervezetek, a hatáskörükbe tartozó ügyekben, szavazati joguk gyakorlása-
kor annyi szavazattal rendelkeznek, ahány tagállamuk Részes a jelen Egyezménynek. Az ilyen szervezet nem gyakorolhatja szavazati jogát, ha bármely tagállama él saját szavazati jogával, és fordítva ...”.⁷¹

A vegyes megállapodások – lévén nemzetközi szerződések – az uniós jog szerves részét képezik. Ekként a tagállamokra kettős kötelezettséget telepítenek: egyrészt a tagállamok a saját kompetenciájukba tartozó megállapodás-szabályok vonatkozásában kötelezettséget vállalnak harmadik felekkel szemben, másrészt az EU kompetenciájába tartozó területeken pedig az Unióval szemben.

Ha az Unió rendelkezett a kompetenciák megoszlásáról, akkor az Unió és a tagállamok ennek megfelelően tekinthetők kötelezettnek, és külön felelnek az esetleges jogsértésért. Ilyen záradék híján az Unió és a tagállamok harmadik államok irányában közösen felelnek, ami nem zárja ki, hogy az uniós jogrenden belül utólag eldöntsék a felelősség határait.⁷²

7. Konklúziók

A nemzetközi jog alanyai évszázadokon keresztül kizárólag az államok voltak, ám napjainkra rendkívüli módon megnőtt a nemzetközi szervezetek száma, és nemzetközi jogalanyiségük is általánosan elfogadottá vált. Habár továbbra is fennáll az a kettősség, hogy míg az államok jogalanyiséga és szerződéskötési képessége korlátlan, addig a nemzetközi szervezeteké korlátozott, ez utóbbiak egyre fontosabb szerephez jutnak a nemzetközi élet szereplői között. Az Unió ilyen irányú aktivitását többek között az Unió által megkötött nemzetközi megállapodások nagy száma is bizonyítja. Az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegoszlás, illetve a megoszlás határainak állandó változása alapján joggal feltételezhető, hogy az ezzel kapcsolatos problémák (pl. *ultra vires* aktusok, a vegyes megállapodások, az elválasztó klauzulák) a jövőben is jelentkezni fognak és megoldást igényelnek a tagállamok, az Unió ill. az Unió szervei részéről.

Jegyzetek

¹ A teljes lista megtalálható a <http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html> weboldalon. Csak néhány példa: Cotonoui Megállapodás (egyrésről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok csoportjának tagjai, másrésről az Európai Közösség és tagállamai között 2000-ben aláírt partnerségi megállapodás), az Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezménye (1982, Montego Bay), ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény (UNFCCC, New York 1992) és a Kiotói Jegyzőkönyv (Kiotó, 1997), Környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (Aarhus 1998) és az ahhoz fűzött Jegyzőkönyv a szennyezőanyag kibocsátás és átadás nyilvántartási rendszerről (Kijev, 2009), Egyezmény az országhatárokon áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról (Espoo 1991), Egyezmény az országhatárokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról (Helsinki 1992), a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó megállapodás (Marrakesh, 1994).

² L. pl. A. Dashwood and M. Maresceau (eds.): *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge, 2008); J. Wouters, D. Coppens and B. De Meester: *External Relations after the Lisbon Treaty*, in S. Griller and J. Ziller (eds): *The Lisbon Treaty – EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Springer, 2008) pp. 143-203; P. Eeckhout: *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in: A. Biondi, P. Eeckhout and S. Ripley (eds.): *EU Law after Lisbon* (Oxford 2012), pp. 265-291.

³ Bár az uniós terminológiában inkább a (nemzetközi) megállapodás (*agreement*) kifejezést használják, a nemzetközi jog diszciplínájában a szerződés (*treaty*) fogalom tekinthető generikusnak. A nemzetközi szerződéseknek számos elnevezése lehet, így pl. egyezmény, megállapodás, jegyzőkönyv, stb. Bővebben l. pl. Bruhács János: *Nemzetközi jog I (Általános Rész)* (2008) 89-91.o.; Kovács Péter: *Nemzetközi közbjog* (2011) 179. pont.

⁴ „... the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty.” *The SS ‘Wimbledon’, United Kingdom and others v Germany*, Judgment, (1923) PCIJ Series A no 1, p. 25.

⁵ 1969. évi bécsi egyezmény a szerződések jogáról (1987. évi 12. törvényerejű rendelet), 6. Cikk (*Az államok szerződéskötési képessége*): Minden állam rendelkezik szerződéskötési képességgel.

⁶ A szerződéskötési képesség előfeltétele, hogy az érintett entitás nemzetközi jogalanyiséggel rendelkezzen: ILC Special Rapporteur H Waldock ‘First Report on the Law of Treaties’ (26 March 1962) UN Doc A/CN.4/144 36. L. még I. Brownlie: *Principles of Public International Law* (7th ed OUP Oxford 2008), pp. 57-58; M.N. Shaw: *International Law* (6th ed., Cambridge 2008) 1205.

⁷ S. Rosenne: *The Perplexities of Modern International Law. General Course on Public International Law* (2001) 291 RdC 9-471 261; J. Klabbers: [I can't get no] Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors, in J. Petman and J. Klabbers (eds): *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for Martti Koskenniemi* (Brill Leiden 2003) pp. 351-69, 363.

⁸ Az államok és nemzetközi szervezetek, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseiről szóló 1986. évi bécsi egyezmény 2. cikke értelmében: „For the purposes of the present Convention: (a) “treaty” means an international agreement governed by international law and concluded in written form: (i) between one or more States and one or more international organizations; or (ii) between

international organizations, ...” L. még pl. M.N. Shaw: *International Law* (6th ed., Cambridge 2008) 903; Bruhács János: *Nemzetközi jog I. Általános Rész.* (2008) 87. o.

⁹ A. Peters: *Treaty Making Power*. MPEPIL (2009) 37. pont

¹⁰ P. Sands and P. Klein: *Bowett's Law of International Institutions* (5th ed, London 2001) 15-024-15-026, 15-031. pont. L. még a Nemzetközi Bíróság *Bernadotte*-ügyben adott tanácsadó véleményét: *Reparation for Injuries Suffered in the Services of the United Nations*, Advisory Opinion, 1949 ICJ Rep. 174, 182.

¹¹ Peters: i.m. 43. pont. – Kovács Péter ezeket heteronormatív határozatoknak nevezi, amelyek irányulhatnak a tagállamokra, de igen szűk körben nem tagállamokra is. „Nincs elméleti akadálya annak, hogy a heteronormatív határozatok jogforrási jellegűek legyenek, azonban az a tapasztalat, hogy az államok ritkán hatalmazzák fel a nemzetközi szervezeteket a közvetlen jogalkotásra.” Kovács Péter: *Nemzetközi közjog* (Osiris, 2011), 337. pont.

¹² Pl. Magyarországon a 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.

¹³ Az Európai Unió esetében az EUMSZ 228. cikke.

¹⁴ Az eredeti verzióban a 210. cikk.

¹⁵ EUSZ 5. cikk (2) bek.

¹⁶ Az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések. Az általános rendelkezéseket az EUSZ 21-22. cikke tartalmazza.

¹⁷ Az erre vonatkozó különös rendelkezéseket az EUSZ 23-46. cikke tartalmazza

¹⁸ A további szabályok az EUMSZ V. Részében találhatók, amely négy szupranacionális politikával foglalkozik (közös kereskedelempolitika; fejlesztési együttműködés; harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés; humanitárius segítségnyújtás).

¹⁹ Az Unió külső tevékenysége

²⁰ D. Chalmers, G. Davies, G. Monti: *European Union Law. Cases and Materials* (2nd ed., Cambridge 2010) 643. o.

²¹ „A többéves keretprogram végrehajtása során az Unió harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel történő együttműködést irányozhat elő az uniós kutatás, technológiai fejlesztés és demonstrációs programok területén. Az ilyen együttműködésre vonatkozó részletes szabályok az Unió és az érintett harmadik felek közötti megállapodások tárgyát képezhetik.” EUMSZ 186. cikk

²² „Az Unió és a tagállamok hatáskörük keretén belül együttműködnek harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel. Az Unió által folytatott együttműködésre vonatkozó részletes szabályok az Unió és az érintett harmadik felek közötti megállapodások tárgyát képezhetik.” EUMSZ 191. cikk (4) bek.

²³ „Ha egy vagy több országgal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat kell megtárgyalni, illetve megkötöni, az e cikk különös rendelkezéseire is figyelemmel, a 218. cikk rendelkezéseit kell alkalmazni.” EUMSZ 207. cikk (3) bek.

²⁴ „Az Unió a harmadik országokkal és a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel megkötethet minden olyan megállapodást, amely segíti az Európai Unióról szóló szerződés 21. cikkében és e szerződés 208. cikkében említett célkitűzések megvalósítását.” EUMSZ 209. cikk (2) bek.

²⁵ „Az Unió egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet.” EUMSZ 217. cikk

²⁶ „... a Tanács az Európai Központi Bank ajánlása alapján vagy az Európai Központi Bankkal az árstabilitási célkitűzéssel összhangban álló konszenzus elérése céljából folytatott konzultációt követően, a Bizottság ajánlása alapján hivatalos megállapodásokat köthet az euro és harmadik államok valutái közötti árfolyamrendszeréről.”

²⁷ „Az Unió az e fejezet által szabályozott területeken egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet.”

²⁸ Az 1/76. sz. véleményben megfogalmazott doktrínát tükrözi, ám annál jóval tágabb. A fordulat megfogalmazása nagyon hasonlít az EUMSZ 352. cikkében szereplő általános felhatalmazásra.

²⁹ Az ERTA-doktrínához hasonlóan, azzal a különbséggel, hogy az ERTA-doktrína eredetileg a *tagállamok* által kötendő olyan szerződésekre vonatkozott, amelyek az uniós (közösségi) szabályokat érinthették, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatták. R. Schütze: *European Community and Union, Party to International Agreements*, MPEPIL (2011) 8. pont. – L. pl. az 1/03. sz. véleményt (az új Luganói Egyezmény), 122-133. pont. 113. pont: „... átfogó és konkrét elemzést kell végezni annak megállapítása érdekében, hogy a Közösség rendelkezik-e hatáskörrel valamely nemzetközi megállapodás megkötésére, és hogy ez a hatáskör kizárólagos-e. Tehát az arról való megbizonyosodás érdekében, hogy a megállapodás *nem sérti a közösségi szabályok egységes és koherens alkalmazását és az általuk létesített rendszer megfelelő működését*, nemcsak a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás rendelkezéseinek hatálya alá tartozó tárgykört kell figyelembe venni – már amennyiben e rendelkezések ismertek –, hanem e szabályok és rendelkezések jellegét és tartalmát is.” (Kiemelés a szerzőtől.)

³⁰ *In foro interno, in foro externo.*

³¹ Közös kereskedelempolitika, társulási megállapodások.

³² EUSZ 37. cikk (korábbi 24. cikk)

³³ Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 101. cikke értelmében „[a] Közösség a *hatáskörének keretein belül* harmadik állammal, nemzetközi szervezettel vagy harmadik állam állampolgárával kötött megállapodások vagy szerződések révén kötelezettségeket vállalhat.” (Kiemelés a szerzőtől.)

³⁴ Ld. pl. az ERTA ügyet (22/70. sz. ügy, *Commission v Council (European Agreement on Road Transport)*); az 1/76. sz. véleményt (*Draft Agreement establishing a European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*), és az 1/94. sz. véleményt (a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezmény, nevezetesen a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános megállapodás (GATS), valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló, és a hamisított áruk kereskedelmére is kiterjedő megállapodás (TRIPS).

³⁵ Ld. pl. 2/91. sz. vélemény (Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work.) „In all the areas corresponding to the objectives of the Treaty, Article 5 requires Member States to facilitate the achievement of the Community's tasks and to abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of the Treaty. The Community's tasks and the objectives of the Treaty would also be compromised if Member States were able to enter into international commitments containing rules capable of affecting rules already adopted in areas falling outside common policies or of altering their scope.” 10-11. pont

³⁶ Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar EU kapcsolatok fejlődése*. Budapest 2003. p. 50.

³⁷ Így pl a *Bizottság* kontra *Svédország* ügyben a Bizottság annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy a Svédország – mivel egyoldalúan javasolta egy meghatározott anyagnak a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló Stockholmi Egyezmény mellékletébe történő felvételét, mielőtt a Közösség döntött volna ebben a kérdésben, megsértette a lojális együttműködés elvét, valamint az EKSZ 300. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

³⁸ EUMSZ 218. cikk (7) és (9) bek.

³⁹ Schütze: i.m. 27. pont; C. Tomuschat: Artikel 300 EG, in H. von der Groeben and J. Schwarze (eds.): *Kommentar zum Vertrag Über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, vol. 4, Art. 189–314 EGV (Nomos Baden-Baden 2004) pp. 1571-607.

⁴⁰ Ld. 1/91. sz. vélemény (Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészt a Közösség, másrészt az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között), 14. pont: „The fact that the provisions of the agreement relating to the creation of the European Economic Area and the corresponding Community provisions are identically worded does not mean that they must necessarily be interpreted identically. An international treaty is to be interpreted not only on the basis of its wording, but also in the light of its objectives.”

⁴¹ Ld. pl. F. Martines: *Direct Effect of International Agreements of the European Union*, *European Journal of International Law* (2014) Vol. 25 no. 1, pp. 129-147.

⁴² 104/81. sz. ügy, *Hauptzollamt Mainz* kontra *Kupferberg*, 17. pont: „In conformity with the principles of public international law Community institutions which have power to negotiate and conclude an agreement with a non-member country are free to agree with that country what effect the provisions of the agreement are to have in the internal legal order of the contracting parties. Only if that question has not been settled by the agreement does it fall for decision by the courts having jurisdiction in the matter, and in particular by the Court of Justice within the framework of its jurisdiction under the Treaty, in the same manner as any question of interpretation relating to the application of the agreement in the Community.” (Kiemelés a szerzőtől)

⁴³ 21-24/72. sz. egyesített ügyek, *International Fruit Company NV és társai* kontra *Produktschap voor Groenten en Fruit*, 19-20. pont: „It is also necessary to examine whether the provisions of the general agreement confer rights on citizens of the Community on which they can rely before the courts in contesting the validity of a Community measure. For this purpose, the spirit, the general scheme and the terms of the general agreement must be considered.” (Kiemelés a szerzőtől)

⁴⁴ 12/86. sz. ügy, *Meryem Demirel* kontra *Schwäbisch Gmünd*, 14. pont: „A Közösség által harmadik országokkal kötött megállapodás adott rendelkezése akkor tekinthető közvetlenül alkalmazandónak, ha a megfogalmazását, valamint a megállapodás célját és jellegét tekintve egyértelmű és pontos kötelezettséget foglal magában, amelynek a végrehajtása vagy hatásai nem függenek további jogi aktus meghozatalától.” – L. pl. P. Eeckhout: *External Relations of the European Union: Legal Constitutional Foundations* (Oxford, 2004) 9. fejezet; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti: *European Union Law. Cases and Materials* (2nd ed., Cambridge 2010) p. 285.

⁴⁵ C-149/96. sz. ügy, *Portugál Köztársaság* kontra *az Európai Unió Tanácsa*, 47. pont: „... the WTO agreements are not in principle among the rules in the light of which the Court is to review the legality of measures adopted by the Community institutions.” D. Chalmers, G. Davies, G. Monti: *European Union Law. Cases and Materials* (2nd ed., Cambridge 2010) pp. 653-655. L. még M. Krajewski: *The Reform of the Common Commercial Policy*, in: Andrea Biondi, Piet Eeckhout, and Stefanie Ripley (eds.): *EU Law after Lisbon* (Oxford 2012), pp. 292-311.

⁴⁶ C-308/06. sz. ügy, *International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) és társai* kontra *Secretary of State for Transport*. Az ítélet 53. és 64–65. pontja értelmében az Egyesült Nemzetek 1982. december 10-én Montego Bay-ben aláírt tengerjogi egyezményét a Közösség aláírta és a 98/392 határozattal jóváhagyta, aminek következtében az kötelező a Közösségre, mivel ezen egyezmény rendelkezései ennél fogva a közösségi jogrend szerves részét képezik. A tengerjogi egyezmény azonban nem fektet le a magánszemélyekre

közvetlenül és azonnal alkalmazandó, és az utóbbiak által a tagállamokkal szemben a hajó lobogója szerinti állam fellépésétől függetlenül felhívható jogokat és szabadságokat biztosító szabályokat. Ebből következik, hogy a tengerjogi egyezmény természetével és rendszerével ellentétes, hogy a Bíróság ez utóbbi alapján vizsgálhassa valamely közösségi jogi aktus érvényességét.

⁴⁷ Ld. R. Schütze: i.m. 38. pont.

⁴⁸ 270/80. sz. ügy, *Polydor Limited és RSO Records Inc.* kontra *Harlequin Records Shops Limited és Simons Records Limited*; C-192/89. sz. ügy, *S. Z. Sevince* kontra *Staatssecretaris van Justitie*, 15. pont. A C-438/00. sz. ügyben (*Deutscher Handballbund eV* kontra *Maros Kolpak*) a Bíróság először is leszögezi: „... the first indent of Article 38(1) of the Association Agreement with Slovakia must be recognised as having direct effect, with the result that Slovak nationals who invoke it are entitled to rely on it before national courts of the host Member State” (30. pont), majd megvizsgálja, hogy a szlovák társulási megállapodás hatálya kiterjed-e egy sportszövetség által lefektetett szabályra is: „The question whether the first indent of Article 38(1) of the Association Agreement with Slovakia applies to a rule laid down by a sports federation. ... there is no ground for giving to the first indent of Article 37(1) of that Association Agreement a scope different from that which the Court has recognised Article 48(2) of the Treaty as having.” 34. pont. L. még C-265/03. sz. ügy, *Igor Simutenkov* kontra *Ministerio de Educación y Cultura és Real Federación Española de Fútbol*. Ebben az ügyben a Bíróság leszögezte, hogy „az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Közösségek által harmadik államokkal kötött megállapodás valamely rendelkezését közvetlenül alkalmazandónak kell tekinteni, amikor – a megállapodás szövegére, valamint céljára és természetére tekintettel – világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktus elfogadásának nincs alárendelve” (21. pont) A Bíróság arra következtetésre jutott, hogy a Közösségek és az Oroszország közötti partnerségi megállapodás vizsgált rendelkezése közvetlen hatállyal bír, így azok a jogalanyok, akikre alkalmazandó, hivatkozhatnak rá a tagállamok bíróságai előtt (29. pont).

⁴⁹ Ld. pl. C-61/94. sz. ügy, *Bizottság* kontra *Németország*, 52. pont: „the primacy of international agreements concluded by the Community over provisions of secondary Community legislation means that such provisions must, so far as is possible, be interpreted in a manner that is consistent with those agreements.”

⁵⁰ P. Eeckhout: *External Relations of the European Union* (Oxford 2004), p. 316. L. pl. C-69/89. sz. ügy, *Nakajima All Precision Co. Ltd* kontra *az Európai Közösségek Tanácsa*, 31. pont: „...the ... regulation, which the applicant has called in question, was adopted in order to comply with the international obligations of the Community, which, as the Court has consistently held, is therefore under an obligation to ensure compliance with the General Agreement and its implementing measures ...”.

⁵¹ Ld. pl. 1/76. sz. vélemény (Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels); 1/91. sz. vélemény (Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészt a Közösség, másrészt az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között); 1/92. sz. vélemény (Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area); 2/13. sz. vélemény (Az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása)

⁵² Ld. pl. 1/75. sz. vélemény (OECD Understanding on a Local Cost Standard); 1/03. sz. vélemény (A Közösség hatásköre a polgári és

kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötésére); 1/08. sz. vélemény (A szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS)); 2/94. sz. vélemény (A Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása).

⁵³ 3/94. sz. vélemény (The compatibility with the Treaty of the Framework Agreement on Bananas between the European Community and Colombia, Costa Rica, Nicaragua and Venezuela); 3. pont: „It would therefore be contrary to the internal logic of Article 228(6) to accept that it is appropriate for the Court to rule on the compatibility with the Treaty of an agreement which has already been concluded, since a negative Opinion would not have the legal effect prescribed by that article.”

⁵⁴ L. az 1969. évi bécsi egyezmény 27. cikkét (*pacta sunt servanda* elv).

⁵⁵ EUMSZ 3. cikk (2) bek.

⁵⁶ EUMSZ 191. cikk (4) bek., kiemelés a szerzőtől.

⁵⁷ 2/00. sz. vélemény (A biológiai biztonságról szóló cartagenai jegyzőkönyv)

⁵⁸ „Amennyiben a közösségi jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy a jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntőként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust egyetlen jogalapra, azaz a célkitűzés vagy az elsődleges, illetve döntő összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani”

2/00. sz. vélemény, 23. pont

⁵⁹ 2/00. sz. vélemény, 42. pont

⁶⁰ Ibid. 46-47. pont

⁶¹ TRIPS-megállapodás (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) (1994)

⁶² GATS megállapodás (General Agreement on Trade in Services) (1994)

⁶³ Az 1/94. sz. vélemény (A Közösség hatásköre a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötésére). 89. pontja értelmében attól az esettől eltekintve, amikor a belső hatáskört csak a külső hatáskörrel egyidejűleg lehet hatékonyan gyakorolni (lásd az 1/76. sz. véleményt), a belső hatáskör csak akkor eredményezhet kizárólagos külső hatáskört, ha azzal éltek. – A GATS megkötésére vonatkozó hatáskör megoszlik a Közösség és a tagállamok között (98. és 105. pont).

⁶⁴ A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 95/46/EK irányelv

⁶⁵ Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa (C-317/04) és az Európai Közösségek Bizottsága (C-318/04) (Az Amerikai Egyesült Államok Vámügyi és Határvédelmi Irodája rendelkezésére bocsátott, a légiutasok utasnyilvántartási adatállományában tárolt személyes adatok), 54-61. pont

⁶⁶ C-476/98. sz. ügy, *Bizottság kontra Németország* (Open Skies). Egyébként az Európai Bizottság nyolc tagállam ellen indított eljárást az Egyesült Államokkal kötött kétoldalú légi közlekedési megállapodásaikkal összefüggésben.

⁶⁷ További példák: WTO Megállapodás (1994), Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT, 1947 és 1994),

Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről (GATS, 1994), A szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló megállapodás (TRIPS, 1994), Az ENSZ tengerjogi egyezménye (UNCLOS, 1982), A kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló UNESCO-egyezmény (2005), A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény (2006)

⁶⁸ Shütze: i.m. 7. pont.

⁶⁹ Az ENSZ tengerjogi egyezményéhez a Közösség az alábbi nyilatkozatot

füzte
(http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_on_declarations.htm):

“Competence of the European Communities with regard to matters governed by the Convention on the Law of the Sea (Declaration made pursuant to article 2 of Annex IX to the Convention)

Article 2 of Annex IX to the Convention on the Law of the Sea stipulates that the participation of an international organisation shall be subject to a declaration specifying the matters governed by the Convention in respect of which competence has been transferred to the organisation by its member states. [...] ... this declaration indicates the competence of the European Economic Community in matters governed by the Convention.

The Community points out that its Member States have transferred competence to it with regard to the conservation and management of sea fishing resources. Hence, in the field of sea fishing it is for the Community to adopt the relevant rules and regulations (which are enforced by the Member States) and to enter into external undertakings with third states or competent international organisations.

Furthermore, with regard to rules and regulations for the protection and preservation of the marine environment, the Member States have transferred to the Community competences as formulated in provisions adopted by the Community and as reflected by its participation in certain international agreements [...]

The exercise of the competence that the Member States have transferred to the Community under the Treaties is, by its very nature, subject to continuous development. As a result the Community reserves the right to make new declarations at a later date.”

⁷⁰ Más nyelveken pl. *disconnection clause*, *Trennungsklausel*, *cláusula de desconexión*. Ld. pl. 1/03. sz. vélemény (A Közösség hatásköre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötésére). E záradéknak – a Luganói Egyezményben megfogalmazott változata szerint – lényegében az a hatása, hogy a tagállamok egymás között nem az új Luganói Egyezményt, hanem a releváns uniós rendeletet fogják alkalmazni.

⁷¹ 2008. évi VI. törvény a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló, Párizsban 2005. év október hó 20. napján elfogadott UNESCO egyezmény

kihirdetéséről.

⁷² M. Möldner: European Community and Union, Mixed Agreements, MPEPIL (2011) 35. pont

Kóhalmi László

egyetemi docens

PTE ÁJK Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási

Jogi Tanszék

A migráció és kriminalitás néhány összefüggése

A migráció és a kriminalitás kapcsolata egészen napjainkig nem tartozott az európai kriminológiai kutatások¹ „mainstream”-jei közé.² A konnexitás keresése alapvetően a szervezett bűnözés, illetve a terrorizmus tipologizálását érintően jelentkezett pl. az olasz maffiózóknak az Egyesült Államokba „emigrálása”, vagy az egykori Szovjetunió és utódállamai bűnelkövetőinek Európába özönlése kapcsán.

A közelmúltan lezajló és jelenleg is tartó „pseudonép-vándorlás” azonban olyan mennyiségű problémahalmazt zúdított és zúdít kontinensünkre, hogy immár – a tömegtájékoztatókban megjelenő mérhetetlen volumenű politikai zagyaságok finomítása, rendbe tétele céljából – nem maradhatnak szótlannak a témát illetően a kriminológusok sem. Jelen írásban megkísérlem röviden összefoglalni azt, hogy a migráció és bűnözés között észlelhető-e egyáltalán valamilyen kapcsolat, és ha igen, akkor annak milyen a természete.

1. A migrációt és kriminalitást magyarázó elméletek

A migrációelméletek³ között rendkívül látványos és kedvelt az ún. *társadalmi hátrányok* elmélete. Tágabb horizontból kiindulva megállapíthatjuk, hogy a világban globális kiegyenlítődési folyamat⁴ zajlik, amelynek indítómozgatói eltérőek lehet. Ilyen ok véleményem szerint a világszegénység, illetve az, hogy a Föld javaihoz annak lakói már születésük pillanatában eltérő sanszokkal juthatnak hozzá, pontosabban szólva behozhatatlan százmilliók behozhatatlan hátránnyal kezdik földi pályafutásukat.⁵ Mindezt egyébként alátámasztja az a tény is, hogy a világ energiakészleteinek közel háromnegyedét az össznépség egynegyede használja fel.⁶ A hendikepnek nagyon is kézzel fogható jele a munkaalkalmakhoz jutás és a munkabérezés helyzete. Aki ezen a szituáción változtatni szeretne, annak egészen egyszerűen olyan helyre kell mennie, vándorolnia, ahol munkát kaphat, vagy magasabb munkabért realizálhat. A probléma azonban úgy jelentkezhet, hogy a születési (származási) országban elsajátított tudásra a célországban nincs szükség, vagy ott az hasznavehetetlen. Mindezt fokozza a gyakori a nyelvismeret⁷, a társadalmi-baráti kapcsolatok hiánya.

A migráns *dilemmahelyzetbe* kerül: élni, megélni szeretne, de nincs hozzá se szaktudása, se munkakultúrája, se nyelvismerete. Ezt a hátrányos helyzetet a legkönnyebben, a leggyorsabban bűncselekmények elkövetésével tudja kompenzálni. Természetesen a bűnelkövetés a kötelesség-és vágytendenciák⁸ folytonos „harcban állását” jelenti, de egy nyomott anyagi/lelki helyzetben könnyű a kriminalitás útjára tévedni. Arról a helyzetről nem is beszélve, amikor valaki illegálisan érkezik be egy adott országba, s így a legális jövedelemszerzési csatornák teljesen zártak számára: nem marad más, mint az illegális pénzszerzés.

A migráció és a kriminalitás közötti kapcsolatra keresi a választ az ún. *kultúrkonfliktus* elmélet is. A bevándorló egyfelől magával hozza származási országának hagyományait, szokásait és értékrendjét, másfelől olyan élettérben (a befogadó országban) kell talpon maradni, ahol teljesen vagy részben eltérő értékrend az uralkodó.⁹ Mást vár el tőle az „őshaza” és mást értékel az új élettér. Mindez az egyénben akarva-akaratlanul belső feszültséget okoz, amely gyakran kriminális csatornában kerül levezetésre.

Érdeemes megemlíteni még a bevándorlók különböző generációinak bűnözési aktivitásával foglalkozó kutatásokat. Ezek az első generáció esetében relatíve alacsony normaszegési mutatókat említenek, mivel az adott személy minden erejével megpróbál beilleszkedni a többségi társadalomba. A második generációnál ugyanakkor megnőnek a kriminalitási mutatók. Egyes kutatások arra is kitérnek, hogy az ún. harmadik generációnál már nem észlelhető érdemi eltérés az „öslakosok” bűnügyi mutatóihoz képest.¹⁰ Természetesen az élet rendre felülírja a tankönyvi megállapításokat, hiszen látható, hogy számtalan esetben a beilleszkedés nem sikerül vagy éppen nem is akar integrálódni az „új haza” értékrendjéhez a migráns pl. a Franciaországban észlelhető marokkói és algériai bevándorlók problémái.

A *labeling elmélet*¹¹ szerint a bevándorlói kriminalitás oka az interakciókban, a diszkriminatív viszonysorokban keresendő. A migránst folyamatos megaláztatás éri, stigmatizálják s előbb-utóbb maga is úgy kezd el viselkedni, amit az őt egyébként alaptalanul nominálók hangoztatják.

2. A migráns-bűnözés

Nehéz helyzetben van az, aki – a tudományos igényesség követelményét megtartva – arról próbál meg nyilatkozni, hogy a migráció hoz-e/hozott-e kriminalitás növekedést.¹²

Az első probléma, hogy *időeltolódással* tudunk csak valamiféle megközelítő képet rajzolni a migránsok kriminalitási aktivitásáról. Mivel két-évente jelenik meg az illetékes szervek ezzel kap-

csoportos adatgyűjtése, így igazán 2017-ben lehet érdemben erről értekezni.

Másodikként említeném a *látencia* problematikáját, s tudjuk ugyanakkor, hogy a migráns deliktumok esetében mindez fokozott mértékben észlelhető, valamint Gödöny József kutatási eredményeit felidézve: a látencia megléte önmagában kriminalitást gerjesztő faktornak számít.¹³

Harmadik szempontként említeném, hogy a kizárólag *kriminalisztikákra* hagyatkozó megközelítés – azaz a regisztrált bűnügyi mutatók névértéken történő elfogadása – esetében azt a prózaian egyszerű választ kellene adnunk, miszerint statisztikai értelemben a migráns bűnözés nem probléma, az összkriminalitásnak csak egy parciális szeletét képezi, így nem kell rá túlzottan sok energiát, bűnüldözési erőforrást pazarolnunk.

A témából relevánsnak számító kutatásokból¹⁴ tudjuk, hogy 2011-2012.években 4.857 és 4.758 nem magyar állampolgárságú személy követett el bűncselekményt. Hasonlítsuk mindezt a 451.371 (2011-ben) és 472.236 (2012-ben) éves regisztrált deliktumokhoz képest, s kiderül, hogy lényegében a hatóságok tudomására jutott bűncselekmények 1%-a körüli értéket mutatja az, ami elméletileg a migránsokhoz köthető. Természetesen ez a szám még tovább csökkenhet, ha figyelembe vesszünk olyan finomítási tényezőket, mint hogy a külföldiek között legmagasabb kriminalitási arányszámot mutató országok (román és szlovák) állampolgárai egyes esetekben valójában határon túli magyarok. Hangsúlyozom, mindezt a statisztikák értelmezése alapján – a látens kutatásokból nyert ismeretek nélkül – mondhatjuk. Ami a migráns deliktumok „portfólióját” illeti elsősorban közokirat-hamisítások, drogbűncselekmények, lopások, garázdaságok és embercsempészség teszi ki a bűnelkövetői „érdeklődés” zömét.

Nehéz tudományos szempontok szerint bizonyítani azoknak a bűncselekményeknek számosságát, amikor a migráns által elkövetett deliktum ugyan felderítésre kerül, de mire a hatóság megpróbálná tisztázni az elkövető kilétét, az már ezer kilométerrel arrébb található. Láthattuk a magyar határ déli szakaszához közeli települések esetében a magántulajdon szentsége tiszteletének tömeges hiányát, illetve, hogy milyen magas rendőri készség mellett is alig sikerült az elviselhetlenség határát súroló közállapotokat fenntartani.

3. A migrációs kockázatok

A bevándorlók nagy tömegei – Póczik Szilveszterrel egyet értve¹⁵ – olyan személyekből állnak, akik nemcsak hazájukban, hanem a potenciális befogadó országban is szerény *társadalmi tőkével* rendelkeznek. Fokozza a problémákat az eltérő *érték- és szokásrendszer*, valamint a szigorú munkafegyelemhez

szokás hiánya. Ugyancsak konfliktusokat eredményezhetnek az eltérő vallási szokások, az iskolázatlansárról vallott felfogás, az erőszakhoz való viszony és a fizikai erőszak hierarchiaképző szerepe. Permanens konfliktusveszélyt jelent a nők jogairól és kötelességeiről vallott felfogás, gondoljunk csak a közelmúltban a befogadó országok női lakossága ellen elkövetett erőszakos szexuális bűntényeire.

Mindenekelőtt meg kell említeni, hogy a migráció¹⁶ komoly *politikai konfliktusokat* indukálhat. A demográfiai szempontból termékenynek tekinthető migránsok idővel politikai aktorokként léphetnek fel, s egy kiélezett választási küzdelemben könnyen a politikai mérleg nyelvéné válhatnak, vagy a szavazatmaximalizálásra törekvő pártok olyan öncélú engedményeket tesznek a bevándorlóknak, melyek a befogadó közösség számára jelent diszkriminációt. Ezzel ellentétes ingathatásként érdemes figyelembe venni a politikai extrémizmusok (pl. xenofóbia) megerősödésének veszélyeire is.¹⁷

A migráció *közbiztonsági és nemzetbiztonsági* kockázatai egyre inkább a tudományos kutatások fókuszába kerülnek.¹⁸ A közbiztonsági kockázatok a kibocsátó társadalmakban normakövetőnek, a befogadó társadalmakban azonban normaszegőnek minősülő cselekményekből, valamint az egyenlőtlen társadalmi esélyhelyezettel összefüggő normaszegő magatartásokból adódnak, ezért a normaszegések részben kulturális konfliktusként, részben *esélypótló magatartásként* magyarázhatóak. Póczik Szilveszter az ún. *kultúraspecifikus* bűnözési formák megjelenésének a veszélyeire hívja fel a figyelmet.¹⁹ Gondoljunk csak anno az USA-ban az olasz bevándorlók „*maffia-exportjára*”²⁰, vagy Európában az albán maffiára, mint speciális balkáni „*exporttermékre*” (pl. prostitúció, leánykereskedelem²¹, drogbűnözés stb.).

Természetesen a kriminalitás problémája nem szűnik meg a jogerős bűnösséget megállapító bírósági verdiktrel, hanem az továbbgyűrűzik a büntetés-végrehajtás szférájába. A bv. intézményeknek speciális tolmácsokra, a terhelt vallásai előírásait tiszteletben tartva nagyobb számú speciális ételre van szükségük, amelyeknek többletköltségeit végső soron a befogadó államok törvénytisztelő polgárai fizetnek meg. Természetesen a sértetti oldal etnikai specifikuma is érezhető pl. interetnikai/intraetnikai cselekmények.

Azt nehéz tagadni, hogy a kriminalitás etnikai specialitása előbb utóbb a bűnüldözési szervek érdeklődését is felkelti, és a gyakoribb igazoltatás egyre gyakoribb nyakon csípését jelenti az elkövetőknek, amely adott esetben sztereotíp dogmák beigazolódásának, illetve idegenellenes politikai klíma táptalajává szolgálhat.²²

Nem zárható ki az sem, hogy az egyébként kriminális életmódot folytató migránsnak az új hazában történő letelepedése – pl. iratok” elvesztése” és

egyéb trükkel – egyúttal lehetőséget ad a korábbi bűnözői múlt tisztára mosására²³ és új személyazonosság²⁴ kreálására.

A migráció nemzetbiztonsági kockázatai között meg kell említeni az adott ország *védelmi képességének* gyengülését. A migránsok ugyan részesülnek a befogadó állam jóléti szolgáltatásaiból – így többek között a katonai védelemből is –, de nem adnak hozzá a biztonsági szint fokozásához, mivel védelmi helyzetben való alkalmazásuk olyan nagyfokú rizikót jelent, ami racionálisan aligha vállalható.

A migráció *gazdasági kockázatai* között kell megemlíteni azt, hogy a befogadó ország anyagi erőforrásaihoz (tőke-és munkajövedelemhez) való hozzájárulás meglehetősen diverzifikált képet mutat az „öslakos”-bevándorló viszonyrendszerben.²⁵ A migráns gyakran azzal a helyzettel találja magát szemben, hogy akár alul-akár túlképzett egy-egy munkakör ellátására, a befogadó országbeliekhez képest jóval alacsonyabb jövedelmet kínálnak számára.²⁶ Mindez természetesen kedvez a fekete-munkavállalás terjedésének, amely viszont költségvetési lyukakat keletkeztethet.

A migráció *szociális, kulturális és egészségügyi* veszélyei között szokás említeni a bevándorlók tömegeinek megjelenését a befogadó ország ellátórendszereiben. Példaként hozhatjuk a különböző szociális juttatások folyósítása iránt dömpingszerűen megjelenő igényeket, vagy a társadalombiztosítási jogviszony hiányában igénybe vett egészségügyi szolgáltatásokat²⁷, amelyek könnyen az egész szociális-és egészségügyi ellátórendszer két vállra fektethetik. A migránsok természetesen magasabb szintű egészségügyi ellátást szeretnének, anélkül, hogy ezt reálisan meg tudnák fizetni, s mindez fokozza a politikai feszültséget mind a bevándorlók, mind a befogadó ország közösségeiben.

A migránsok jelentős számban olyan területekről érkeznek, ahol az egészségügyi adottságok meglehetősen elmaradottak, s ez potenciálisan *járványveszélyt* jelenthet.²⁸ Jelenleg a hazánkon átvonuló, vagy ismeretlen hosszúságú időtartamnyit itt tartózkodni szándékozó legális migránsok semmilyen komolyabb egészségügyi szűrővizsgálaton nem esnek át! Az illegális bevándorlók pedig egészen egyszerűen fehér foltot jelentenek a honi egészségügyi ellátórendszerben. Egyet értek azokkal, akik szerint a migránsokkal hivatásból fakadóan rendszeresen érintkező személyeket (bevándorlási szakemberek, rendőrök, biztonsági őrök stb.) sürgősen *vakcinációra* szorúlnak. Látható, hogy a ritka – vagy a lakosság átoltottsága miatt gyakorlatilag eltűnt – betegségek nem ismernek országhatárokat, a „tegnap” még Brazíliában a fejét nagy méretekben felütő *zika* vírus, ma már Szlovákiában terjed, és mire e tanulmány megjelenik, már a magyar kismamák oltását kell megoldani.

Fontos továbbá megemlíteni a migránsoknak az *oktatási rendszerhez* való hozzájárulásuk aránytalanságait. A képzési/továbbképzési rendszerben esélyételenkénti megjelenés gátolja, sőt mi több konzerválja a társadalmi mobilitás lehetőségét, s ez hosszú távon frusztrációt okozhat a migránsoknak. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a bevándorlók a befogadó ország kulturális hagyományrendszerére²⁹ is komoly csapást mérhetnek, s mindez szétforgácsolhat egy egyébként működő közösséget.

4. Néhány észrevétel és javaslat

A migráció jelenleg alapvetően gazdasági indíttatású, de mi történik akkor, ha mindezt már az emberiség környezetpusztító tevékenysége miatti éghajlatváltozás indukálja? A *klímaváltozás* miatt generálódó migráció³⁰ olyan folyamatokat³¹ indíthat el, amelyek egészen egyszerűen kezelhetetlenné válnak³², s az minden bizonnyal előbb-utóbb permanens jellegű *fegyveres konfliktusok* sorozataiba torkollik.

A modernkori magyar migrációkutatás egyik mértékadó alakja, *Cseresnyés Ferenc* helyesen látta, hogy a gazdasági menekültek számát idővel messze túlszárnyalja a politikai menekültek száma, s azt hamarosan túlhaladja a harmadik kategória, a környezetkárosultaké.³³ Vátészi gondolatok ezek.

A migráció talán felnyitja azoknak a multikulturális társadalom idealisztikus eszményéről polemizáló teoretikusainak a szemét, akik szerint a bevándorlók beilleszkedési és számos egyéb problémái miatt kizárólag a befogadó ország a felelős. A különböző etnikumok között feszülő ellentétek azonban – véleményem szerint – ennél jóval mélyebbek és összetettebbek.

Helyesen fogalmaz *Egedy*, aki szerint a *másság kultusza*³⁴ nem az értékek pluralizmusát, hanem a teljes *értékrelativizmust* szolgálja. A befogadó társadalom, mint politikai közösség, saját integritása³⁵ érdekében – bizonyos esetekben – jogosan korlátozza a sokféleséget és vár el asszimilációt, különben az a veszély fenyeget, hogy az etnikai közösségek válsághelyzetben egymás ellen fordulhatnak.

Világos az is, hogy az Európai Unió a migráció problémájával³⁶ egészen egyszerűen nem képes megbirkózni³⁷, úgy tűnik, hogy ez a politikai közösség elveszítette a józan *önvédelmi képességét*.³⁸ Mindez azért veszélyes, mert azt sugallja a tömegek számára, hogy a demokrácia *idejétmúlt politikai formáció*, és csak a diktatúra képes hatásosan, hatékonyan, gyorsan és eredményesen reagálni a veszélyekre.

Sajnos ma egyre több helyen – mind politikai, mind szakmai körökben – olyan hangokat hallani, hogy az eredményesség és a gyorsaság mindennél fontosabb „érték”, s erre hivatkozva dobnak sutba

mértékadó jogalkotói, végrehajtó hatalmi tényezők olyan klasszikus értékeket, melyeket az emberiség sok évszázados emberi jogi küzdelmek során ért el. Ma *jogállami ellenforradalom*³⁹ zajlik, és a migráció kiváló alkalom a *lopakodó diktatúra*⁴⁰ kiépülésére. Az írástudók felelőssége⁴¹, hogy erre – még ha csak korlátozott médianyilvánosság keretei között is, de – felhívják a társadalom figyelmét.

Jegyzetek

¹ Charis E. Kubrin: Immigration and crime: In: The Oxford Handbook of Criminological Theory. (Ed. Francis C. Tullen – Pamela Wilcox). Oxford University Press, Oxford-New York 2013. 440-455. o.

² A migrációkutatás egészen napjainkig a magyar tudományos közéletben nem játszott érdemi szerepet, de ez nem csoda, hiszen földrajzilag távol voltak tőlünk a migrációs problémák. A migráns válság hatására azonban elementáris erővel felélenkült a magyar tudomány érdeklődése a migráció mélyebb megismerése pl. kutatóintézetek alapítása, konferenciák rendezése stb.

³ Póczik Szilveszter: Nemzetközi migráció, kisebbségek, társadalmi kockázatok és megoldások. Polgári Szemle 2006. 12. sz. 14-36. o. Szerző szerint a migrációelméletek kapcsán használható a makro-illetve a mikroszintű megközelítési koncepciók. „A modellek egyik része a migrációs folyamat elkezdődése, másik része a folyamat folytatódása körül forog, megkülönböztethetőek nagytrendeket vizsgáló makroelméletek, egyéni, családi migrációs stratégiákat vizsgáló mikroelméletek, valamint transznacionális migrációelméletek és integrációelméletek. A migrációkutatás érdeklődése ma elsősorban a bevándorlók és utódaik gazdasági, szociális és kulturális integrációjára irányul. A bevándorlók integrációja az amerikai kutatásban már az 1920-as évek óta fontos társadalomtudományi kérdés.” Természetesen a szakirodalomban számtalan kategória ismert a migráció klasszifikálására. Ld. pl. Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi keretei. A tanulmány az Európai Integrációs Alap által finanszírozott EIA/2007/3.1.1.2. projekt keretében készült. Pécs 2009. 1-2. o.; A migrációs elméletek közgazdasági alapú értelmezéséről lásd bővebben: Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. Nemzeti Közszerződésügyi Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest 2014. 25-30. o.; Ld. még: Irona Molodikova: A keletről nyugatra irányuló migráció jellegzetességei az európai migrációs rendszer összefüggésében: a migráció kontrolljának lehetőségei és korlátai. Demográfia 2009. 2-3. sz. 115-117. o.

⁴ Póczik Szilveszter: A bűnözés és a kisebbségek. In: Kriminológia – Szakkriminológia (Szerk. Gönczöl Katalin – Kerecs Klára – Korinek László – Lévay Miklós) Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006. 585. o.

⁵ A liberális egalitárius dogma megdőlt. Az egyenlőség ember és ember relációjában csak az emberi méltóság szempontjából érvényesül. Az emberek ugyanis alapvetően különbözőek: mind genotípust, mind fenotípust illetően. Egy tömeggyilkos és egy Nobel-díjad tudós talán egyenlőnek kellene tekinteni. Egyenlőség egy valamilyen érvényesül, minden ember megilleti az emberi méltóság. Egyet értek egykori professzorom, Földvári József véleményével, aki szerint még a legelvetemültebb bűnelkövetőt is emberként kell kezelni, lett légyen bármilyen brutális, emberi mivoltából kifordult tettet hajtott végre. Ld. Földvári József: Kriminálpolitika. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987

⁶ Póczik Szilveszter – Fehér Lenke – Dunavölgyi Szilveszter – Jagusztin Tamás – Windt Szandra: Nemzetközi migráció – nemzetközi kapcsolatok. Magyar Tudomány 2008. 9. sz. 1095-

1096. o.: „Ma súlyos demográfiai és migrációs kihívásokkal kénytelen szembenézni a fejlett világ egésze, amelyet belülről a generatív népességsökkenés, kívülről a kevésbé fejlett és alulfejlett világ túlnépesedése, vagyis a világszintű egyenlőtlenség demográfiai kísérőjelensége fenyeget. A fejlett világ népessége csupán ötöde a világnépességnek. Ezzel az 1,2 milliárd fővel, amely a Föld gazdasági és fogyasztási javainak döntő hányada felett rendelkezik, a fejlődő világban ötmilliárd fős embertömeg áll szemben. Míg a fejlett világ népessége száz év alatt a bevándorlással együtt éppen megduplázódott, addig a kevésbé fejlettek össznépessége önerőből megnégyesződött.”

⁷ Ld. még Windt Szandra: Az illegális migráció kriminológiai jellemzői. (PhD Értekezés) Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola (Témavezető: Dr. Fehér Lenke – Dr. Farkas Ákos) Miskolc 2008. 103. o. Szerző szerint nem pusztán a nyelvismeret hiánya a probléma, hanem az, hogy „ún. „3 D”-s (dirty, dangerous and demanding – piszkos, veszélyes és megerőltető) munka végzésére fogadják fel őket, amilyen munkát a belföldi munkaerő – már – nem szívesen vállal. Az a tendencia, hogy a jogszerűtlen migránsokat az alacsony képzettséget igénylő árnyékgazdaság területén foglalkoztatják, nem kizárólag annak tudható be, hogy nem rendelkeznek megfelelő tartózkodási státusszal, képzéssel vagy nyelvismerettel másféle munka végzéséhez. A szakképzettséggel rendelkező jogszerűtlen migráns nemcsak azért tapasztalhat nehézségeket a képzettségének megfelelő munka megtalálásában, mert nem rendelkezik megfelelő munkavégzési engedéllyel, hanem azért is, mert képzését az Európai Unió belülről nem ismerik el.” A Póczik Szilveszter kutatásaiban megemlített ún. elitmigráció, azaz a magasan képzett szakembereknek más országba csábítása többnyire problémamentes. Bővebben: Póczik Szilveszter: A nemzetközi migráció tendenciái a 20. és 21. században elméleti és történeti nézőpontból. In: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok (Szerk. Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter) HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Elektronikus másodkiadás, 2013. 58.o.

⁸ Földvári József: Magyar Büntetőjog. 4. átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 102. o.

⁹ A témához kapcsolódóan lásd: Melegh Attila: A globalizáció és a migráció Magyarországon. Educatio 2011. 2. sz. 167.o.: „A globalizáció korában, szemben a fogadó közösségekben megfigyelhető általános várakozással a vándorlókat nem képzelhetjük csak úgy el, hogy elhagynak egy országot, egy területet majd pedig néminemű vándorlás után megérkeznek egy másik területre és ott tartósan le is telepednek és felveszik az adott ország vagy közösség nyelvét és szokásait.”

¹⁰ Bővebben lásd a témáról Robert Ezra Park: Race and Culture – Essays in the Sociology of Contemporary Man. Free Press of Glencoe 1964

¹¹ Ld. bővebben Johannes Knutsson: Labeling Theory a critical examination. Scientific Reference Group. Report No.3. Stockholm, March 1977. 1-117. o.; Joseph A. Scimecca: Labeling Theory and Personal Construct Theory: Toward the Measurement of Individual Variation. Journal of Criminal Law and Criminology Volume 68 Issue 4 December 1977. 652-659. o.

¹² A témához kapcsolódóan lásd még: Andreas Schloenhardt: Samariter, Schlepper, Straftäter. Fluchthilfe und Migrantenschmuggel im 21. Jahrhundert. Aus Politik und Zeitgeschichte 25/2015. 38-43. o.

¹³ Gödöny József: A társadalmi-gazdasági fejlődés és a bűnözés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 31. o.

¹⁴ Hautzinger Zoltán: Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai. In: Migráció és rendszert (Szerk. Hautzinger Zoltán) Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest 2015. 61. o.: „Az elkövetői körben állampolgársági megoszlás szerint túlnyomó többségben olyan személyeket kell érteni, akik EGT tagállam területéről érkezve nem az irregulá-

ris migráció, hanem az Európai Unió belüli szabad mozgás és tartózkodás jogából eredő mobilizáció részesei. Ennél fogva a külföldi bűnelkövetők között nagy számban lehetett találni román (1324 fő), szlovák (267 fő), német (127 fő) és osztrák (112 fő) állampolgárokat. A harmadik országbeli térségből származók esetében pedig a legtöbben szomszédos ország, Szerbia (524 fő) és Ukrajna (510 fő) állampolgáraiként, valamint Törökországból (124 és 127 fő) érkeztek Magyarországra. Az irreguláris migrációban érintett országok közül számottevően afgánok (124 és 372 fő), koszovóiak (114 és 154 fő) és pakisztániak (60 és 175 fő) voltak.”

¹⁵ Póczik Szilveszter: Nemzetközi migráció – biztonságpolitikai, rendészeti aspektusok. In: Új népvándorlás – Migráció a 21. században Afrika és Európa között (Szerk. Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid) IDRResearch Kft/Publikon Kiadó, Pécs 2011. 37. o.

¹⁶ Mohay Ágoston Csanád: A nemzetközi migráció jogi aspektusai, különös tekintettel a legális migráció szabályozására az Európai Unióban. In: Migrációs tendenciák napjainkban (Szerk. Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán) Publikon Kiadó, Pécs 2014. 45-64. o.

¹⁷ Póczik (2006) Nemzetközi migráció....„Az etnikulturális csoportok és a többségi társadalmak interakcióiban lehetőségként benne rejlik a magas társadalmi költségekkel kialakított jogrendmegbomlásnak lehetősége, reformjának szükségessége. Az idegen csoportokra vonatkozó különös jogelemek, jogkorlátozás vagy többletjogok biztosítása magában rejti a jogegység megbomlásának lehetőségét. A jog – a polgári, büntető- és igazgatási jog – koherenciájának megbomlása a különjogok és privilégiumok szaporodásával az állampolgári jogegyenlőség elvén nyugvó polgári jogállam koncepciójának differenciálódása, a területi autonómiák kiharcolásával a nemzetállam koncepciójának bomlása felé nyitotta meg az utat, másrészt a jogegyenlőség mellé esélyegyenlőséget rendelő integrációs mechanizmusok kialakítását tette szükségessé.”

¹⁸ A migránsokkal kapcsolatos terrorista elemek beszivárgásának kockázatáról ehelyütt most nem írok. Ld. még Gál István László – Dávid Ferenc: A terrorizmus büntetőjogi oldala: a terrorcselekmény és terrorizmus finanszírozása. Belügyi Szemle 2015. 7-8. sz. 72-87. o.; Hautzinger Zoltán: A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. – „Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai”. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja – Magyar Rendészettudományi Társaság, Pécs 2015. 203-212. o.

¹⁹ Póczik (2011) i.m. 38-40. o.

²⁰ Csányi Csaba: Tanúvédelem. Dialóg Campus Kiadó, Pécs 2011

²¹ Az emberkereskedelem témájáról bővebben lásd: Fehér Lenke: Az emberkereskedelem komplex problémája. Állam-és Jogtudomány 2012. 397-420.o.

²² Hasonló tapasztalatok a roma kisebbség igazoltatási gyakorlata során. Lásd még a témához kapcsolódóan: Pap András László – Kádár András Kristóf – M. Tóth Balázs: Diszkrimináció az igazoltatási gyakorlatban: Egy empirikus kutatás eredményei. Rendészeti Szemle 2009. 9. sz. 50-67. o.; Pap András László – Simonovits Bori: Ahogy a lakosság és ahogy a rendőr látja – Az igazoltatási gyakorlat tapasztalatai. Fundamentum 2006. 2. sz. 125-135. o.

²³ Laufer Balázs: Az illegális migráció és a menekültügy biztonsági vetületei. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. – Tanulmányok „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és biztonság” című tudományos konferenciáról (Szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2010. 198. o.

²⁴ Klenner Zoltán: Menedékjog és biztonsági kockázat. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV – Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudomá-

nyos konferenciáról (Szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja – Magyar Rendészettudományi Társaság, Pécs 2014. 285. o. Szerző felhívja a migránsok körében gyakran előforduló személyi okmányok „ elvesztésének” jelenségére.

²⁵ Póczik (2011) i.m. 40-41. o.

²⁶ A migránsok munkaerő-piaci helyzetéhez kapcsolódóan lásd még: Herbert Brücker: Arbeitsmarktwirkungen der Migration. Aus Politik und Zeitgeschichte 44/2009. 6-12. o.

²⁷ A témáról bővebben ld. Ritecz György: A migráció kockázatai. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV – Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról (Szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán). Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja – Magyar Rendészettudományi Társaság, Pécs 2013. 257. o.

²⁸ Szilárd István – Baráth Árpád: Migráció és egészségügyi biztonság: új foglalkozás-egészségügyi kihívások. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII – Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című konferenciáról (Szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán). Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2011. 269-270. o.: „A migrációs trendek körében is komoly egészségügyi kihívást jelentenek: Az Egészségügyi Világszervezet éves kiadványaiban jól nyomon követhető, hogy az úgynevezett ’indikátor betegségek’, mint a HIV fertőzöttség és a TBC elterjedtsége (prevalenciája és incidenciája) a migráció szempontjából küldő vagy eredet országoknak tekinthető földrajzi régiókban (Afrika, Közép- és Délkelet-Ázsia) sokszorosa ezen betegségek célszülőzökon belüli gyakoriságának (Európai Unió, Észak-Amerika).”

²⁹ Itt szeretnék hivatkozni olyan triviális dolgokra, mint a befogadó ország étkezési szokásainak átalakítása. Míg korábban egyes nyugat-európai országokban a kolbász vagy éppen a hamburger volt a „népi eledel”, ma lassacskán mindenütt csak gyros-t lehet kapni. Nem is olyan rég, még a társadalom „mcdonaldizációjáról” olvashattunk a nyugati szociológiai-politológiai szakirodalomban, ma már nyugodtan használhatjuk akár a társadalom „gyrosózálódása” kifejezést. (Ld. George Ritzer: The McDonaldization of Society. 5th edition. Pine Forge Press, Los Angeles 2007)

³⁰ Pólyi Csaba: Kitekintés és reflexiók a nemzetközi migrációról. In: Új népvándorlás – Migráció a 21. században Afrika és Európa között (Szerk. Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid) IDRResearch Kft/Publikon Kiadó, Pécs 2011. 29. o.: „Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change) már 1990-ben kiemelte, hogy a klímaváltozások egyik komoly hatását a migrációra fogja kifejteni. A tengerszint emelkedése, a viharok és földrengések emberek millióit kényszeríthetik lakóhelyük megváltoztatására országghatáron belül és/vagy a szomszédos országok felé. Egyes előrejelzések szerint 2050-re akár 200 millióra is emelkedhet a klímaváltozás okán elvándorlók száma.”

³¹ Ld. még Sallai János: A globalizáció egyik legnagyobb kihívása: a felmelegedés. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. – Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról (Szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2012. 207-211. o.

³² Szalkai Attila: A kényszer migráció biztonságpolitikai kockázata a 21. század elején. Nemzet és biztonság 2010. március. 65. o.: „A Száhel-övezet országainak hirtelen népességnövekedése a járványok terjedése (AIDS) mellett egy sor gazdasági tasztító tényezővel is járt (erdőirtás, helytelen mezőgazdaság), melyek felborították a törekeny ökológiai egyensúlyt. Az amúgy is szerény vízkészletek kimerültek, ami a sivatagosodás folyamatának egyik fontos tényezője. A Száhel-övezetben élő

lakosságnak a taszító tényezők egész sorával kell szembenéznie, melyek becslések szerint több mint 80 millió embert érintenek a térségben. Az első helyen szereplő éhínség és vízhiány mellett a növekedő népesség, a pusztító járványok, a rossz infrastruktúra, illetve a fegyveres konfliktusok, háborúk és forradalmak tovább növelik a menekülők számát.” Ld. még Palik Zsuzsanna: A víz biztonságpolitikai szerepe Magyarországon. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV – Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról (Szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja – Magyar Rendészettudományi Társaság, Pécs 2014. 83-84. o.

³³ Cseresnyés Ferenc: Migrációs potenciálok és trendek Európában. Régió 1996. 4. sz. 25-30. o.

³⁴ Eljutottunk oda, hogy egyes helyeken nem lehet karácsonyi ünnepséget tartani az iskolákban, hanem helyette „fenyőünnep”-nek átkeresztelik. Ld. Egedy Gergely: A multikulturalizmus dilemmái: Nagy-Britannia példája. Polgári Szemle 2006. 6. sz.

„A nyugati kultúra bástyáit egész Európában egyre több irányból ostromolják, s elmondható, hogy a mindenkinek asszimilációt kínáló francia és a multikulturalizmus brit modellje egyaránt megbukott, vagy legalábbis súlyos válságba került. A feszültségek látványos megnyilvánulásának talán mégis van egy pozitív következménye, nevezetesen az, hogy a közvéleményben tudatosodhat, a multikulturalizmussal kapcsolatos normákat és dogmákat alaposan át kell gondolni. Ebben a konzervatívokra is nagy felelősség hárul. A nyugati tapasztalatokból pedig Magyarország is leszűrhet egynémely következtetést. Egyrészt azért, mert a népességsökkenés előbb-utóbb elkerülhetetlenül napirendre tűzi a munkaerő-utánpótlás kérdéseit, másrészt pedig azért, mert a roma kisebbség kapcsán is sok tekintetben hasonló – kulturális alapú – konfliktusokkal kell szembenézni.”

³⁵ Furcsa dolgokat lehet olvasni arról, mi is zajlik ma Németországban a toleranciára hivatkozva. A német lányok ne viseljenek szoknyát, mert az egyes bevándorlókat zavar. Kérdés vajon egyes migránsok származási országában miért tilalmazott (!) az, hogy a nők jogosítványt szerezzenek?

³⁶ Ld. bővebben Töttös Ágnes: A közrendre, közbiztonságra veszélyesség uniós szabályozása a legális migráció területén. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. – Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról (Szerk. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2012. 285-297. o.

³⁷ Az Angela Merkel-féle politikai koncepció, mely arra épít, hogy ez unión kívüli ország – jelesül: Törökország – megvédi az EU határait, teljes tévút és kudarcra ítéltetett vágyalom.

³⁸ Kölnben bűncselekmények százaát követték el 2015 vége szilveszterének éjszakáján, de a rendőrség – vélhetően politikai nyomásra – nem adott jelentést a történetekről. Majd megkezdődött az ideológiagyártás, hogy nem az illegális migránsok követték el deliktumokat, hanem a „régii” bűnözők. A kriminalitást ismerők nagyon jól tudják, hogy egy kábítószer dealer igyekszik fedésben maradni, elkerülni a hatóságok figyelmét. Talán nem ártan egy sértetti közvéleménykutatást tartani arról, hogy mi a véleménye a szexuális deliktumok áldozatainak a migránsok jogkövető életviteléről.

³⁹ A „jogállami ellenforradalom” szóhasználatot egy 2004 decemberében lezajlott szakmai megbeszélésen Finszter Géza professzor használta. Ezt a kifejezést azóta rendre citálom, abban a reményben, hogy talán mások is előbb-utóbb elkezdnek gondolkodni a magyar „jogállam” siralmas helyzetéről.

⁴⁰ A „lopakodó” diktatúra kifejezést a szerző először – egy más szövegösszefüggésben – Korinek László professzortól hallottam egy magánbeszélgetésen. A kifejezést tőle kölcsönöztem.

⁴¹ A jogászoknak a jogállam működésével kapcsolatos felelőségéről lásd: Finszter Géza – Korinek László: Maradhat-e az alkotmányos jogállam Magyarországon. Jogtudományi Közöny 2015. 12. sz. 576-579. o.

Pál Emese

PhD hallgató, PTE ÁJK Doktori Iskola

A közigazgatási bíráskodás szervezetéről

„A közigazgatási bíráskodásnak az első számú rendelkezése az, hogy legyen.”
(Szamel Lajos)

I. Bevezető gondolatok

A jogállam egyik garanciájaként a XIX. században alakult ki a közigazgatás feletti bírói kontroll jogintézménye.¹ A polgári átalakulás alapvető feltételeként jelent meg az az elvárás, hogy a végrehajtó hatalom sem a törvényekkel ellentétben (*contra legem*), sem a törvényeken „túl” (*ultra legem*) ne avatkozhasson az egyén életviszonyaiba.² Ezt megelőzően ugyanis széles körben érvényesült az a megoldás, hogy a közigazgatás „szabad belátása” szerint, azaz jogi szabályozás hiányában is biztosíthatott jogokat, megállapíthatott kötelezettségeket, tilalmakat, amely már önmagában is lehetőséget nyújtott a közigazgatási önkényre.³ Csak a polgári átalakulást követően, Montesquieu⁴ nyomán mondta ki általános érvényre az Ember és Polgár Jogainak 1789. évi nyilatkozata, hogy semmi sem tiltható meg, amit törvény nem tilt, és senki sem kényszeríthető arra, hogy azt tegye, amit törvény nem rendel el.⁵ Annak érdekében tehát, hogy a Montesquieu nevéhez köthető hatalommegosztási elv érvényesüljön, a hatalmi ágak közötti egyensúly megteremtődjön, szükségessé vált az állami beavatkozás jogszabályi korlátok közé szorítása. A jogállamiság alapvető követelménye lett, hogy a végrehajtó hatalmat korlátozni kell „független ellenőrző szerv” útján is.⁶ Ezt hivatott biztosítani a közigazgatás feletti bírói kontroll is, amely egyes államokban önálló szervezeti rendben valósul meg, míg máshol a rendes bíróságok keretei között. A közigazgatási bíráskodásnak arra is ügyelnie kell, nehogy magához vonja a végrehajtó hatalom hatáskörét.⁷

A közjogi bíráskodás és a közigazgatási bíráskodás nem szinonimái egymásnak. Az előbbi a szélesebb körű fogalom, amely alatt a közhatalom gyakorlásával, valamint az alapvető jogokkal összefüggő jogvitákat eldöntő és a szabálytalanságokat hátránnyal sújtó ítélezési gyakorlatot értendő. Míg a közigazgatási döntéseknek a speciális közigazgatási bíróságok útján történő felülvizsgálatát egyaránt.⁸

Európában „integrálódó közigazgatási jogról” beszélhetünk, amelyben erőteljes egységesülési folyamat megy végbe, ezért egyre többen használ-

ják a közigazgatási perjog területén az „európaizálódás” kifejezést. Az ugyanis tény, hogy kimutathatók olyan tendenciák, amelyek a tagállami közigazgatási bírósági rendszerek, illetve közigazgatási perjogok közötti közeledést eredményezik.⁹

Magyarországon a közigazgatási bíráskodás átalakulóban van. 2013. január 1-jén az eddigi „munkaügyi bíróságok” jogutódjaként az ún. „közigazgatási és munkaügyi bíróságok” kezdtek meg működésüket. Ez az ítélőtáblák felállításával óta a bírósági szerkezet legnagyobb volumenű átalakítását jelenti. Ezen kívül megkezdődött a közigazgatási perek alapját képező önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásának folyamata is.

II. A közigazgatási bíráskodás szervezeti modelljei

Franciaországban az igazságszolgáltatási rendszeren belül két eltérő kontrollt gyakorló szervezet létezik egymás mellett: a rendes bíróságok (*juridictions ordinaires*) és a közigazgatási bíróságok (*juridictions administratives*).¹⁰ A francia modell lényege tehát, hogy a közigazgatáson belüli fórumrendszer nem a bírói szervezet része. Tulajdonképpen a francia közigazgatási jogszolgáltatás a történelem terméke, ugyanis már az 1789. évi forradalmat követő törvények rögzítették, hogy a közigazgatási funkciók elkülönülnek a jogszolgáltatási funkcióktól, illetve a bíróságok számára határozottan tiltott, hogy közigazgatási ügyiratokkal foglalkozzanak.¹¹

A közigazgatási bíráskodás szervei (Államtanács = *Conseil d'État*, Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság = *Cour administrative d'appel*, Közigazgatási Bíróságok = *tribunaux administratifs*) jogosultak eljárni, ha az egyik fél közigazgatási szerv és az eljárásban a közigazgatási jog szabályait kell alkalmazni.¹² A közigazgatási bíróságok csúcsán az Államtanács áll, amely végső fokon dönt a közigazgatási jogcselekmények törvényességéről.

A közigazgatási bíráskodásról külön kódex rendelkezik Franciaországban (*Code de justice administrative*), amely 2001-ben lépett hatályba, és egységbe foglalja a közigazgatási perekre illetve a közigazgatási bíróságokra vonatkozó, addig bírósági fokonként külön jogszabályokban rendezett szabályokat. Franciaországban a közigazgatási bírák a rendes bíraktól eltérő képzésben részesülnek az 1945-ben alapított Közigazgatási Nemzeti Főiskolán.

Nagy-Britannia és az Egyesült Államok nagyjából egyező fejlődési utat járt be a közigazgatási bíráskodás területén. A közigazgatás jogszerű működése feletti kontrollt eredetileg kizárólag a rendes bíróságok látták el. Ám az ügyek nagy száma

miatt szükségessé vált az ún. adminisztratív tribunálok létrehozása is. A közigazgatási bírósági eljárásnak nincsenek külön eljárási szabályai, a polgári eljárásjog szabályait alkalmazzák a közigazgatási jogvitákban.¹³ 2000-től a High Court of Justice Queen's Bench Division elnevezésű része a Közigazgatási Bíróság elnevezést viseli, amely általános hatáskört gyakorol. A közigazgatási jogterület gyakorlati jelentősége tehát kikényszerítette a bírósági szervezetrendszer átalakítását.¹⁴

Németországban az 1960-as évektől kezdődően olyan közigazgatási bírósági modellt hoztak létre, amely független az aktív közigazgatástól (végrehajtó hatalom) és a rendes bírósági rendszertől egyaránt.¹⁵ A teljes jogorvoslati feladatkört a közigazgatási bírói fórum látja el, biztosítva ezzel a törvényesség betartását.¹⁶

A magyar közigazgatási jogi dogmatika alapvetően a német jogi dogmatikán alapul. Fontos eltérés azonban a magyar rendszert tekintve, hogy a német közigazgatási bíró hivatalból köteles a közigazgatási döntés ténybeli alapját tisztázni, vagyis nincs kötve a felek bizonyítási indítványaihoz, illetve nem zárja ki – ellentétben a magyar gyakorlattal – a megállapítási kereset benyújtásának a lehetőségét. A német-osztrák modellt tekinthetjük az önálló közigazgatási bíróságok modelljének.¹⁷ Megjegyzendő, hogy külön perrendtartás van Németországban is, amely azonban felhatalmazást ad a tartományi jogalkotónak további szabályok és kivételek statuálására.

A vegyes modell lényege – amelyre elsősorban Olaszország, Belgium és Svájc szabályozási rendszere szolgált példát –, hogy több típusú bíróság együttesen végzi a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát. A rendes bíróságok felülvizsgálati joga rendkívül korlátozott közigazgatási ügyekben, csak arra van lehetőségük, hogy a törvényt sértés tényét megállapítsák.¹⁸

III. A közigazgatási bíráskodás hazai fejlődéstörténete

Már a középkori jogban felfedezhető néhány olyan előírás, amely a nemesek jogait volt hivatott védeni a király és a központi hatalom „túlkapásai” ellen. Ezek a szabályok eseti jellegűek voltak, nem alkotak rendszert, és csak a nemeseket – vagy a nemesiség egy részét, pl. a főnemeseket vagy az egyházi nagyságokat – védték, a teljes lakosságot azonban nem. Ezek a feudális regulák jobbára már a török megszállás és a Habsburg uralom alatt feledésbe merültek. Így a későbbi polgári közigazgatási bíráskodásnak nem szolgálhattak és nem is szolgáltak kiindulópontjául.¹⁹

A közigazgatási bíráskodás tekintetében sem maradt el az európai jogfejlődés élvonalától a „ma-

gyar út”, már a XIX. század végén jelen volt közjogunkban a jogintézmény. A közigazgatási bíráskodás gondolata azonban hazánkban is csak akkor vetődhetett fel, amikor a végrehajtás és a törvénykezés szervezeti értelemben is elkülönült egymástól.

Az igazgatás feletti bírói kontroll másik feltétele volt, hogy a közigazgatásra vonatkozó normák szokásjogi jellege megszűnjön, az állami cselekvés kereteit törvények szabályozzák, működését legalább rendeleti szintű normák határozzák meg. Szükség volt arra is, hogy háttérbe szoruljon az állami érdek elsődlegességét valló felfogás és kialakuljon egyfajta társadalmi igény az állampolgári jogok védelmére.²⁰

A politikai és a jogi közvéleményben erőteljes volt az a szándék, hogy a közigazgatási természetű jogosítványok védelmét a bírói hatalom körébe utalják.²¹ Az áprilisi törvények között az 1848. évi V. tc. a közigazgatási bíráskodás kiépítésének szándékát fejezte ki, amikor a létrehozni rendelt középponti választmányokat egyes esetekben ítélkezési jogkörrel ruházta fel. A törvény 19. §-a szerint egy sor közigazgatási döntés elleni panaszról ez a testület döntött. A közigazgatási aktusok tekintetében ez volt az első, ténylegesen működő, bírói jogkört gyakorló testület.²²

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztásának a kívánalma már a század közepén felmerült, de ennek kivitelezésére csupán a kiegyezés után nyílt lehetőség. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. 1. §-a kimondta, hogy „az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”, azaz megtörtént az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztása a közigazgatási bíráskodás bevezetésének egyik fontos előfeltételeként.

A közigazgatási bíróság kiépítésének folyamatában jelentős lépés volt az 1883. évi XLIII. tc. megalakítása, amellyel létrejött a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság. A bíróság hatásköre az adó- és illetékügyekben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatára terjedt ki. Ezt követően a közigazgatási jogtudomány képviselői az általános hatáskörű közigazgatási bíróság megteremtése mellett érveltek, és 1896. évi XXVI. tc. intézményesítette a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot.²³

A közigazgatási bíráskodás a jogállamiság egyik alapvető követelményeként jelent meg a korabeli magyar államelméletben: „A közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állnak egymással szemben, de a hatóság nemcsak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője, és ő is dönt. A közigazgatási bíráskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatás-

tól és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezi.”²⁴

Az 1896. évi XXVI. tc. által felállított Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság a bírósági hierarchia legfelsőbb fokán megszervezett, a közigazgatási és a rendes bírói szervezettől egyaránt elkülönülő, egyetlen fokú központi közigazgatási bíróság volt, amelynek hatáskörébe a törvény által taxatív megállapított (pozitív taxáció) jogvitás közigazgatási ügyek elbírálása tartozott. Élén a Kúria elnökével egyenrangú elnök állt, bíráival szemben magas szakmai követelményt támasztottak.²⁵

Az egyfokú közigazgatási bíróságot francia mintára szervezték meg, de a részletek kidolgozásánál már a német-osztrák hatás dominált.²⁶ A bíróságnak két osztálya volt: az általános közigazgatási osztály, valamint a pénzügyi osztály. Az általános közigazgatási osztály hatáskörébe tartoztak – egyebek mellett – a községi ügyek, a közegészségügyi, valamint vallási és népoktatási ügyek, míg a pénzügyi osztály járt el adókkal és illetékekkel kapcsolatos ügyekben.²⁷ Az elbírálás során mind tény-, mind jogkérdésekkel foglalkozva meritorius (új döntő határozat hozatala), illetve reformatorius (határozat megváltoztatása) kivételes esetben csak cassatorius (megtámadott határozat megsemmisítése) jogkört gyakorolt a fórum.²⁸ Megjegyzendő azonban, hogy a politikai döntések vonatkozásában a közigazgatási aktusok bíróság előtti megtámadására nem volt lehetőség. Nem lehetett bírósághoz fordulni a közigazgatási szerv hallgatása és a rendőri jogalkalmazás tekintetében sem.²⁹

A közigazgatási bíráskodás kétfokúvá tételének igénye több ízben is felmerült. Először különösen az 1896. évi XXVI tc. tervezetének előzetes vitája során, majd 1924-ben, amikor újabb tervezet készült alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezését célozva.³⁰

A második világháború után is működött az egyfokú Közigazgatási Bíróság, ügyforgalma azonban jelentősen visszaesett. A köztársasági alkotmány a korábnál nagyobb szerepet szánt ugyan neki, de ez nem valósult meg. Ez a folyamat a bíróság tevékenységének hanyatlását vonta maga után, egészen addig, míg az 1949. évi II. törvénnyel megszüntették az intézményt.³¹ A törvény indokolása szerint a népi demokrácia az állampolgári jogok biztosítékát abban látja, hogy az államhatalmat maga a nép gyakorolja, tehát a végrehajtó hatalom is olyan hatóságok kezében van, amelyek minden tekintetben a nép érdekeit tartják szem előtt; ilyen körülmények között pedig szükségtelen a közigazgatási bíráskodás működése.³² Tehát az új hatalom nem igényelte a közigazgatás törvényességének az ellenőrzését és 1949-ben a „szocialista állami és társadalmi berendezkedés kialakításáért” folytatott harc eredményeként felszámolta az intézményesített közigazgatási bíráskodást.³³ Tulajdonképpen a

közigazgatási bíróság végét pontosan az okozta, hogy alkotmányórré kívánt válni, sőt rövid időre azzá is vált.

A bíróság megszüntetésével úgynevezett döntőbizottságokat hoztak létre, amelyek alapvetően az adó- és illetményügyekkel foglalkoztak. Hangsúlyozandónak tartom azonban azt, hogy e szervek tevékenysége nem azonosítható a közigazgatási bíráskodással,³⁴ hiszen államigazgatási és nem bírói kontrollt gyakoroltak.

Az államigazgatási eljárás általános szabályait kodifikáló 1957. évi IV. törvény (Et.) elfogadásával ismét intézményesült a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetősége, de jelentős megszorításokkal.³⁵ E felülvizsgálat célkitűzése a „szocialista törvényesség” védelmezése volt.

Az Et. két szempontból hozott lényeges változást, egyrészt lehetőséget adott a bírósági jogorvoslatra olyan államigazgatási határozattal szemben, amely államigazgatási jogviszonyt hoz létre, másrészt meghatározta a felülvizsgálható államigazgatási határozatok legfontosabb eseteit.³⁶ Ezek között szerepel többek között a születési, házassági, halotti anyakönyvi bejegyzés megtagadása, törlése, illetőleg a kiigazítás megtagadása; a lakáscsere jóváhagyását megtagadó határozat; illetve adó- vagy illetékkötelezettséget megállapító határozat a kivetés jogalapja tekintetében.³⁷

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) II. Novellája az elsőfokú hatóság hatáskörébe utalta a közigazgatási jogvitákat. A III. Novella a Pp-be új, XX. fejezetet iktatott be, amely „Az államigazgatási határozat megtámadása iránti perek” címet kapta. A IV. Novella érdemi változást nem eredményezett az államigazgatási perek már kialakított rezsimjében.³⁸

1981. évi I. törvény (Áe.) a felülvizsgálható határozatok körének meghatározását a Minisztertanácsra bízta. Eszerint az ügyfél kérheti a minisztertanácsi rendeletben meghatározott államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát, amennyiben az aktus Alkotmányban biztosított vagy más alapvető jogát megvonja, illetőleg korlátozza.³⁹

Felülvizsgálatra tehát csak a minisztertanácsi rendeletben taxatív felsorolt ügycsoportokban kerülhetett sor. E 23 ügycsoportból azonban hiányoztak az alapvető jogok gyakorlásával összefüggő hatósági aktusok.

Közigazgatási bíráskodásunk újjászületésére – a rendszerváltás hajnalán – az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény eredményeképpen vált lehetőség.

Az érdemi tartalommal rendelkező közigazgatási bíráskodás megteremtésében döntő szerep jutott az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) határozatának, amellyel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rende-

tet és az Áe. 72.§ (1) bekezdését.⁴⁰ E történések folyamánként az Országgyűlés a 1991. évi XXVI. törvénnyel hatósági ügyekben általánossá tette a bírósági utat, azonban a százéves magyar közigazgatási bíróság hagyománya ellenére Magyarországon nem jött létre önálló közigazgatási bíróság.⁴¹ 2005. november elsején lépett hatályba a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, amely számos ponton módosított a korábbi szabályozáson.⁴² Természetesen ezek az új szabályok megkövetelték a Pp. rendelkezéseinek felülvizsgálatát is. Tehát a Ket. szignifikáns reformokat hozott a magyar közigazgatásnak és egyúttal a közigazgatási bíráskodásnak a történetében. A Pp. módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról 2005. évi XVII. törvény I. fejezete a közigazgatási nemperes eljárások különös szabályait foglalta össze, a II. fejezet pedig a közigazgatási perekre vonatkozó módosításokat tartalmazta.⁴³

IV. A közigazgatási bíráskodás szervezetrendszere

Általánosan elfogadott az a tétel, hogy a jogállamiság garanciális jelentőségű jogintézményeinek alapvető szabályait az alkotmányban kell rögzíteni. Ennek megfelelően a közigazgatási bíráskodás alkotmányi szintű szabályozása egyre bővülő tendencia.⁴⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 50. § (2) bekezdése szerint a „közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi”, ennél azonban nem mond többet.

A közigazgatási aktusok jogszerűségének kontrollálásában játszott mai bírósági szerep egy, a szocialista jog időszakából a jogrendszerben maradt szabályozási szerkezet eredménye, amely nem más, mint a bírósági szervezet egysége.⁴⁵ A korábbi szabályozás értelmében a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát a rendes bírói szervezet két szintje látta el: a megyei (a fővárosi) bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság. Látható tehát, hogy az Alkotmány szervezeti értelemben nem állította vissza a Közigazgatási Bíróságot.

A Pp. 326. § (1) bek. szerint az illetékességet az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye alapítja meg. Ha a közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed, a perre a Fővárosi Bíróság kizárólagosan illetékes.

Főszabályként a közigazgatási per első fokú elbírálását 1999. január 1. óta egyesbíró végzi. Ennek az egy bírónak a személyében kell tehát megjelennie mindannak, aminek egy közigazgatási határozat megalapozott bírói felülvizsgálatához szükség van, így a nagy mennyiségű joganyag, az általános és

különös eljárási szabályok ismeretének, azaz közigazgatási szakismeretnek.⁴⁶

Fontos megjegyezni azt is, hogy a közigazgatási perben megváltozik az eljárás célja, amely nem más, mint a közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálata. Ez pedig sajátos felügyeleti – felülvizsgálati szemléletet követel meg.⁴⁷ Lehetőség van arra, hogy az ügy „különös bonyolultsága” esetén három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. Ezzel jogalkotónk valószínűleg az egyes bírói rendszer hibáit kívánja kiküszöbölni.

Ami a bírósági felülvizsgálattal kapcsolatos jogorvoslatokat illeti, főszabályként a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek nincs helye. Ez alól kivétel, „ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyet olyan szerv hozott egyfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és e határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja.”⁴⁸ (Kivéve: az idegenrendészeti kiutasítás és a menekültügyi per tárgyában hozott bírói döntés. Az első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen általában nincs helye felülvizsgálatnak. Törvény azonban e körben is kivételt tehet. A Pp. ezt meg is teszi és kimondja, a fenti korlátozás közigazgatási perben nem alkalmazható.⁴⁹

V. Az Alaptörvény és a Bszi. „új rendje”

A 2012. január elsejétől hatályos Alaptörvény 25. cikkében kimondja, hogy „A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi vitákra – különbíróságok létesíthetők.” Következik tehát ebből, hogy az Alaptörvény a munkaügyi bíróságokéhoz hasonló, bírósági szervezeten belüli önállóságot kíván biztosítani a közigazgatási bíráskodás számára. Azaz az Alaptörvény lezárta azt a régóta húzódó vitát, amelynek központi kérdése, hogy vajon a bírósági szervezeten belüli vagy kívüli közigazgatási bíróság létrehozatala szolgálná-e inkább a hatékonyságot. Az alaptörvényi megoldás a magyar jogi hagyományokból (is) eredeztethető, hiszen a köztudatban egy elkülönült szervezetnek talán kevésbé lenne akkora presztízse, mint annak, amely a klasszikus bírói szervezet része.

Petrik Ferenc szerint Magyarországon a különbíróságok jobban ki voltak téve a politikai széljárásnak, mint az egységes bírói szervezetbe ágyazott bíróságok, tehát „a magyar történelem, a bírói szervezet példái óvatosságra készítetnek.” Petrik szerint a közigazgatási bíróság modelljéül vagy a viszonylagos szervezeti önállósággal rendelkező közigazgatási ügyszak, vagy a szervezeten belül teljesen önálló bíróság fogadható el. Mindkét megoldás azonban csak akkor támogatható, ha a bírák és a bírósági vezetők kinevezési rendje azonos a bírák általánosan érvényesülő rendjével, ha a közigazgatási bíró-

ság és az általános körű bíróságok között hatásköri összeütközések feloldását egy felettes szerv végzi (ahogyan például Franciaországban).⁵⁰

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) hatályba lépése előtt, csupán az alaptörvényi szabályozást tekintve kérdéses volt a jogorvoslatok elbírálásnak szempontjából, hogy a közigazgatási bíróságok betagozódna-e a rendes bírósági rendszerbe, azaz a fellebbezést a közigazgatási bíróság székhelye szerint illetékes törvényszék bírálna-e el, avagy külön jogorvoslati fórumrendszer kapcsolódna hozzá. A törvény hatálybalépésével azonban világossá vált, hogy a közigazgatási és (munkaügyi) bíróságok határozatai ellen benyújtott fellebbezések ügyében a törvényszék jár el másodfokon.

Felmerül az a kérdés is, miért éppen a munkaügyi bíróságokhoz telepítették a közigazgatási bíróságokat? A Bszi. javaslatához fűzött hivatalos indoklás 19-20. §-ai szerint az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bírászkodás összevonásának az az oka, hogy a munkaügyi bíróságok már eddig is bíráltak el közigazgatási típusú, mégpedig társadalombiztosítási ügyeket. Viszont a közigazgatási és a társadalombiztosítási ügyek két különböző ügycsoportot alkotnak, amelyek elbírálása eltérő anyagi jogon alapul, és legalább részben eltérő eljárási rend alapján történik. Ennek megfelelően a közigazgatási és a munkaügyi bírászkodás csak látszólag alkot egységet a mai bírósági rendszerben.⁵¹

A francia modellre hivatkozhatunk az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság kapcsolatát illetően. Ennek lényege, hogy a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata nem az Alkotmánybíróság privilégiuma, hanem az alkotmánybírósági feladatokat ellátó Conseil Constitutionnel és a közigazgatási bírászkodást (is) ellátó Conseil d'État megosztozik a norma-kontrollon.⁵² A magyar viszonyokat vizsgálva helytálló idézni Patyi András gondolatát: „A közigazgatási bírászkodás és az alkotmánybíróság »testvérek«, de »nem ikrek«, mert »nem mindig egykorúak«.⁵³

A közigazgatási bírászkodás működésében meg kell felelnie a közélet ütemének, költségvetési, választási ciklusoknak, így az időszerűség és hatékonyság fokozottan biztosítandó eljárása rendjében és működési feltételei által. Ez pedig kétség kívül ellene szól az Alkotmánybírósággal való egységnek. Hatályos jogunkban nagyon sok olyan cselekvése van a közigazgatásnak (pl. díjmegállapítási kérdések, városrendezési tervek) amely holt térben van, azaz jelenleg nincs megnyitva a bírói út, az alkotmánybírászkodás pedig nem tudja ezt a feladatot ellátni. A polgárokat sem az alkotmánybírászkodás érinti közvetlenül, hanem a közigazgatás cselekvéseinek a törvényessége.⁵⁴

Az Alaptörvény előkészítése során megerősödtek azok a javaslatok, amelyek szerint a helyi ön-

kormányzatok által alkotott normatív aktusok felülvizsgálata ne az Alkotmánybíróságot terhelje, hanem ezek is közigazgatási bírósági útra tartozzanak, mivel ez inkább tény-, mint alapjogi bírászkodás. Az Alkotmánybíróság közjogi szerepébe egyébként is nehezen fér bele, hogy egy község legapróbb jelentőségű rendeleteinek törvényességével foglalkozzon.⁵⁵ A két szervezet közötti hatáskör alapja az AB esetén az alkotmánysértés megállapítása, míg a bíróság csak a törvénysértés reparálására jogosult.⁵⁶ Ennek alapján az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés alapján: „A bíróság dönt az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének megállapításáról és megsemmisítéséről, illetve a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról”. A Bszi. 24. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az eljáró bíróság ebben az esetben a Legfelsőbb Bíróság jogutódjaként 2012. január 1-jétől működő Kúria, míg a határozatokkal kapcsolatos hatáskör a közigazgatási és munkaügyi bíróságok kompetenciájába tartozik. Tehát csak az alkotmányossági kontroll maradt az Alkotmánybíróság hatáskörében, a törvényességi szempontú vizsgálat átkerült a Kúria önkormányzati tanácsához.

A Bszi. szabályozása szerint a közigazgatási bíróságot az elnök vezeti, a bíróság nem jogi személy, azonban az elnöke az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon, továbbá a közigazgatási bíróságon meghatározott jellegű ügyek intézésére csoportok létesíthetők.⁵⁷

VI. A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztése - de lege lata és de lege ferenda

A Kormány az 1011/2015. (I.22.) Korm.határozattal elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási bírászkodásra irányuló munkálatok megkezdését. „A kormány a közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztését tűzi ki célul, ami azt jelenti, hogy erősíteni akarja a bíróságok szerepét a közigazgatás kontrolljában” – mondta Trócsányi László igazságügy miniszter 2015. február 6-án a 47. Kecskeméti Jogásznapon tartott előadásában.

Ebben az „erősítésben” kétség kívül rendkívüli szerep jut a közigazgatási bírászkodásra vonatkozó szabályok külön törvénybe foglalásának, amelyet a 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság meg is kezdett.

De mi is tette szükségessé a Pp. XX. fejezetének önálló közigazgatási perrendtartássá formálását?

Mindenekelőtt ahogyan arra az új Polgári Perrendtartás koncepciója – helyesen – rámutat a büntetőjogi és magánjogi jogvitához képest az Alaptörvény szintjén is külön típust képez a közigazgatási döntések és a közigazgatási jogszabályok feletti kontroll. A közigazgatási jogvita alapjaiban tér el az előzőektől, így az Alaptörvényben szabályozott egyes alapvető jogok érvényesülése külön eljárási szabályokkal jobban biztosítható. A magánjogi jogvitának a szubjektív, míg a közigazgatási jogvitának az objektív jogvédelem biztosítása a célja. Ennek lényege, hogy a törvényesség érdekében bárki, aki érdekét bizonyítani tudja, rendelkezék keresetindítási joggal. Nem kell a kérelmezőnek bizonyítania, hogy az aktus valamely anyagi jogát megsértette, elegendő egyszerűen érdeksérelemre hivatkoznia. Előbbit a mellérendeltség, míg utóbbit a hierarchia jellemzi a pert megelőző közigazgatási eljárásból eredően is.

A polgári pert átható sajátos alapelvek, úgymint fegyveregyenlőség vagy rendelkezési elv a közigazgatási perben nem érvényesülhetnek. Tehát a két jogvitatípus között koncepcionális eltérés van. Szintén nem elhanyagolandó az a szempont sem, hogy a külön közigazgatási bírósági eljárási szabályozás nem terheli meg nagyobb mértékben a költségvetést, mint az elhúzódó (valódi többletköltséget okozó), illetve az alkalmazhatatlan szabályok miatt – olykor többszörösen is – megismételt eljárás.

A fenti okból következik, hogy a jelenlegi szabályok kevésbé biztosítják az ítélkezési feladatok elvégzését, sőt a közigazgatási bíráskodás tárgykörének bővülése miatt – amely túlmutat a hagyományos aktus-felülvizsgálaton – nem is tudják biztosítani. Mindemellett kiemelhető, hogy a külön közigazgatási perrendtartás hozzájárulna a szakmaiság növekedéséhez és elősegítené a közigazgatási bíró személyének megjelenését is.

A közigazgatási bíráskodás hatékony megvalósulásának feltétele az, hogy ne csupán a Fővárosi Bíróságon, hanem minden olyan bíróságon működjön közigazgatási kollégium, amely közigazgatási ügyekben eljár.⁵⁸ A Bszi. 20. §-ában rögzíti, hogy „A kollégiumok tevékenységétől függetlenül, azok mellett, külön törvényben meghatározott számban és illetékességi területtel közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium működik, melynek szervezeti kereteit a törvény által meghatározott törvényszék biztosítja.”

A szakirodalomban felfedezhetők olyan nézetek⁵⁹, amelyek alapján indokolt lenne a három hivatásos bíróból álló tanácsok általánossá tétele, azzal, hogy ezek a bírák csak közigazgatási ügyekben legyenek foglalkoztatva, se polgári, se gazdasági ügyek elbírálásába ne vonják be őket. Ezzel összefüggő kiemelt igazgatási kérdés természetesen, hogy a hármas tanács mindig kiállítható legyen,

tekintettel arra, hogy ez a legtöbb bíróságon jelenleg nem megoldható. Ugyanakkor a bírói kar létszámának növelése magában hordozza a presztízsvesztés lehetőségét is.

Egyes vélemények szerint biztosítani kellene azt is, hogy a bírói karba kerülhessenek közigazgatási tisztviselők is, akik néhány sajátos szakterület tekintetében speciális ismeretekkel és gyakorlattal rendelkeznek.⁶⁰ Itt szintén vissza lehet utalni a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságra, amely fele részben közigazgatási, fele részben pedig bírói képesítésű személyekből állt.

Szükséges lenne továbbá a bírósági fórumrendszer kétfokúvá tétele⁶¹, ugyanis a jelenlegi törvényeségi szisztéma nem mentes a hibáktól. Ennek legfőbb oka, hogy nincs egységesen kialakult gyakorlat. Ugyanis csak kevés kérdésben van helye a fellebbezésnek, pl. bizonyos végzések esetén, vagy ha az elsőfokú bíróság a megtámadott határozatot megváltoztathatja. Ennek megfelelően másodfokon kevés a közigazgatási ügy, amiért is a Fővárosi Törvényszék kivételével a törvényszékeken nem működik külön közigazgatási ügyszak, csupán a polgári ügyszak közigazgatási szakága; kollégiumi szinten pedig összevont polgári-közigazgatási munkaügyi kollégium működik. A közigazgatási fellebbezéseket a közigazgatási szakágban tevékenykedő polgári bírák bírálják el, ami azért fölöttebb problémás, mert ezek a bírák elsősorban polgári bírák, akik a polgári joghoz értenek, de a közigazgatási bíráskodásban megkívánt külön ethosz általában idegen nekik.⁶² A fellebbezési szintet 2012 végéig országos illetékességgel a Fővárosi Ítéltábla jelentette, amely első látásra megfelelő megoldásnak tűnt, hiszen az ítélkezési tendencia azonosságot mutatott. Azonban az egyébként is túlterhelt Ítéltáblán sokszor indokolatlanul elhúzódtak az ügyek. Ezek szerint a közigazgatási pereket első fokon a rendes bírósági rendszerhez tartozó kihelyezett egység, másod- és harmadfokon azonban rendes bíróságok bírálják el. Ez a különös magyar megoldás „álvegyes rendszernek” nevezhető, szemben a „valódi vegyes rendszerekkel”, ahol az egyik fokon rendes bíróság, a másik fokon pedig önálló közigazgatási bíróság jár el, azaz ahol a fórumrendszer két különálló bírósági ágba tartozó bíróságokból tevődik össze.⁶³ Ezzel összefüggésben üdvözlendő a Közigazgatási Felsőbíróság létrehozatalának szándéka, amellyel az előzőekben említett problémák orvoslásra kerülhetnének és a bíráskodás szervezete elnyerné végső formáját.

VII. Összegzés

Az Alaptörvény tulajdonképpen egyetlen mondatral utal a közigazgatási bíróságokkal összefüggésben a szervezeti átalakulásra, amely megoldás va-

lószerűleg költséghatékonyság szempontjából kerül kialakításra.

A Bszi. hatályba lépésével konkretizálta az alaptörvényi rendelkezést, amellyel egyértelművé vált, hogy a közigazgatási bíráskodás szervezetét tekintve, milyen úton halad tovább. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása után is a közigazgatási bíráskodás teljes mértékben a rendes bíróságokon belül marad. Viszont első fokon a közigazgatási bíráskodás most sokkal jobban látható, mint a reform előtt. A „közigazgatási bíróság” elnevezést viselő bíróságok léteznek, és ez az elnevezés a közigazgatási bíráskodás létét sokkal jobban tudatosítja a nagyközönség előtt, a jogi szakmában és a bírói karon belül is, mint a pusztán közigazgatási tanácsok. Ilyen értelemben az elsőfokú közigazgatási bíráskodás kihelyezése a valódi önállósuláshoz vezető út első lépését jelentheti.⁶⁴

A további szervezeti átalakulás alapját képezhetné a francia közigazgatási modell, ugyanakkor nem szabad elfelejteni azt sem, hogy Franciaországban a demokrácia a 18. századtól létezik, míg hazánk e téren jelentős lemaradásban van⁶⁵, amely napjainkban is érezteti hatását. A lényeg az, hogy a törvényhozó az általa választott szerkezetet végig gondolja, ezt következetesen és belső ellentmondásoktól mentesen kialakítsa. A mai felemás, „álvegyes” struktúra ennek a kívánalomnak csak részben felel meg.

Véleményem szerint a nemzetközi tapasztalatokat hasznosítva, az egyes modellekben meglévő, a magyar jogrendszerhez illeszthető elemeket átvéve kellene ki-, illetve átalakítani a közigazgatási bíráskodás hazai rendszerét. Nem szabad szem elől téveszteni azt a tényezőt sem, hogy hazánkban már működött a XIX. századtól közigazgatási különbíróság, melynek egyes megoldásai kisebb-nagyobb módosításokkal (pl. kétfokúvá tétel) akceptálhatók lennének napjainkban is, hiszen a múltat nemcsak azért vizsgáljuk, mert érdekes. A közjogi bíráskodás angol eszméi úttörője Sir Edward Coke szavaival élve: „Tanulmányozzuk most ősi szerzőinket. Mert a régi mezőkön kell kisarjadnia az új gabonának.”

Jegyzetek

- ¹ Haid Tibor: A közigazgatási bíráskodás főbb modelljei. In: Bolyai szemle: A Bolyai János Katonai Műszaki Főiskola kiadvány (1997-) 2010. XIX. évfolyam 1. sz. (2010-01-01) 148. o.
- ² Haid Tibor: i.m. 147. o.
- ³ Rácz Attila: A közigazgatás törvényességének követelményei. In: Szamel Lajos Tudományos Emlékülés (Szerk. Csefkó Ferenc) A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2000. 149. o.
- ⁴ Vö. Montesquieu: A Törvények szelleméről. (Csécsy Imre és Sebestyén Pál fordítása) Akadémiai Kiadó, Budapest 1962. 312. o.
- ⁵ „La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle

n'ordonne pas.” (Art. 5 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789)

- ⁶ Imre Miklós (Szerk.): A közigazgatási bíráskodás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007. 10. o.
- ⁷ Imre Miklós: i.m. 11. o.
- ⁸ Vö. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 2000. 195. o.
- ⁹ Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. Jogtudományi Közlemények 2007. 9. sz. 383. o.
- ¹⁰ Darák Péter: A Magyar Közigazgatási Bíráskodás Európai Integrációja, PhD Értekezés Tézisei. Pécs 2007. 5. o.
- ¹¹ Art. 13. de la Loi sur l'organisation judiciaire des 16-24 août 1790
- ¹² Haid Tibor: i.m. 154. o.
- ¹³ Haid Tibor: i.m. 164. o.
- ¹⁴ Darák Péter: i.m. 6. o. 2007
- ¹⁵ Haid Tibor: i.m. 154. o.
- ¹⁶ Haid Tibor: i.m. 154. o.
- ¹⁷ Varga Jenő: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata I. <http://munkaadoilevelek.hu/1999/07/a-kozigazgatasi-hatarozatok-birosagi-felulvizsgalata-i/> (letöltés ideje: 2014.11.07.)
- ¹⁸ Haid Tibor: i.m. 161. o.
- ¹⁹ Herbert Küpper: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf (letöltés ideje: 2015.04.01.)
- ²⁰ Petrik Ferenc: A magyar közigazgatás bíráskodás története. In: Wopera Zsuzsa (szerk.): Polgári perjog. Különös Rész. Budapest 2005. 193. o.
- ²¹ Petrik Ferenc: i.m. 193. o.
- ²² Stipta István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. Jogtudományi Közlemények 1997/3 118. o.
- ²³ Varga Jenő: i.m.
- ²⁴ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest 1942. 624-625. o.
- ²⁵ Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 225. o.
- ²⁶ Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 470. o.
- ²⁷ Imre Miklós: i. m. 24. o.
- ²⁸ Patyi András – Varga Zs. András: i.m. 225.o
- ²⁹ Imre Miklós: i.m. 25. o.
- ³⁰ Gátos György: A közigazgatási bíráskodás útjai. Magyar Jog 1996. 3. sz. 158. o.
- ³¹ Varga Jenő: i.m.
- ³² Gátos György: i.m. 158. o.
- ³³ Kengyel Miklós: i.m. 471. o.
- ³⁴ Varga Jenő: i.m.
- ³⁵ Varga Jenő: i.m.
- ³⁶ Kiss Daisy: A közigazgatási perek. In: A polgári perrendtartás magyarázata (Szerk. Németh János) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999. 1356. o.
- ³⁷ Et. 57. § (1) bek.
- ³⁸ Gáspárdy László: A közigazgatási perek. In: Polgári perjog. Különös Rész (Szerk. Wopera Zsuzsa) Budapest 2005. 168. o.
- ³⁹ Áe. 72. § (1) bek.
- ⁴⁰ Kengyel Miklós: i.m. 472. o.
- ⁴¹ Petrik Ferenc: Százéves... Jogtudományi közlemény 1996. 6. sz. 345. o.
- ⁴² Például önálló fellebbezési jogot biztosít az eljárást felfüggesztő, valamint megszüntető végzések esetén, szélesebb körben zárja ki a fellebbezési jogot, megszünteti a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát a végrehajtásra, pontosítja az ügyész óvás szabályait.
- ⁴³ Kengyel Miklós: i.m. 473. o.
- ⁴⁴ Haid Tibor: i.m. 150. o. 2010. 1. sz.
- ⁴⁵ Patyi András – Varga Zs. András i.m. 227.o.

⁴⁶ Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Logod Bt., Budapest 2002. 168. o.

⁴⁷ Patyi András: i. m. 169. o.

⁴⁸ Pp. 340. § (1) bek.

⁴⁹ Ivancsics Imre: A közigazgatási hatósági eljárás (egyetemi jegyzet). Kódex Nyomda Kft., Pécs 2007. 229. o.

⁵⁰ Petrik Ferenc: Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2011. 216. o.

⁵¹ Herbert Küpper: i.m.

⁵² Kilényi Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. Magyar Közigazgatás 1991. 4. sz. 303. o

⁵³ Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In: Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője (Szerk. Varga Zs. András/Fröhlich Johanna) PPKE JÁK-KIM, Budapest 2011

⁵⁴ Vö. <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/a-miniszter/beszedek-publikaciok-interjuk/trocsanyi-laszlo-origo-hu-nak-adott-interjuja> (letöltés ideje: 2015.09.03.)

⁵⁵ ifj. Trócsányi László: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezet kérdései. Magyar Jog 1993. 9. sz. 545. o.

⁵⁶ Petrik Ferenc: i.m. 237. o.

⁵⁷ Bszi. 19. § (2)-(4) bek.

⁵⁸ Rozsnyai Krisztina: A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés fejlesztésének lehetséges irányai – a közigazgatási bíráskodás terjedelmét meghatározó főbb tényezőkről <http://ajkold.elte.hu/doktoriiskola/ajk/fokozatosok/Rozsnyai%20Krisztina%20-%20Tezisek.pdf> (letöltés ideje: 2014. 11. 05.)

⁵⁹ Ld. pl. F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágyban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010

⁶⁰ Vö. ifj. Trócsányi László: i.m. 547. o.

⁶¹ Vö. ifj. Trócsányi László: i.m. 546. o.

⁶² Herbert Küpper: i.m.

⁶³ Herbert Küpper: i.m.

⁶⁴ Herbert Küpper: i.m.

⁶⁵ Vö. ifj. Trócsányi László: i.m. 545.o.

Pókecz Kovács Attila

tanszékvezető egyetemi docens

PTE ÁJK Római Jogi Tanszék

Pénzügyi igazgatás a dominatus korában*

A római állam a 3. század második felében folyamatosan pénzügyi zavarokkal küszködött. Ennek fő oka az volt, hogy a kiadások növekedése egybeesett a bevételek csökkenésével.¹ Főként a gazdasági válság és a termőföldek műveletlenül hagyása eredményezte azt, hogy az árucserre-forgalom visszaesett, így az adóbevételek is alacsonyak maradtak. A kiadások és a bevételek egyensúlyának helyreállítására több *princeps* is kísérletet tett, de próbálkozásai sikertelenek maradtak.² Diocletianus idejére a gazdasági válság legélesebben a pénzügyeket érintette, és az infláció is jelentős mértékű lett.³ A problémák rávilágítottak arra, hogy a római *principatus* pénzügyi igazgatása nem tudja hatékonyan kezelni a felmerült nehézségeket, ezért lényeges átalakításokra szorul. Ezekre a reformokra azonban már a központosított császári adminisztráció, a *dominatus* államának államszervezeti megújulásának keretében került sor. A császári igazgatás által felügyelt terület átalakítása után a teljes állami pénzügyi rendszer a *fiscus* keretei között működött. A *fiscus* irányítása 324-ig a *rationalis summae rei* hivatalnokhoz került, majd ettől kezdődően már a *comes sacrarum largitionum* végezte. Ebben az államkincstárba már beletartoztak a császári pénztárak (*aerarium publicum* vagy *aerarium principis*), az állami központi pénztár (*sacrae largitiones* vagy *summa res*), a császári vagyon és koronajavak is (*res privata*, *aerarium privatum*). Ettől elkülönülten jött létre a birodalom négy nagy kerületében a *praefectus praetoriók* által felügyelt *praefectusi* pénztár (*arca praefectoria*), amit már az új adóbevételek, a *capitatio* és a *iugatio* töltötte fel. Miután már Diocletianus idejében kialakították a több provinciát összefogó új igazgatási egységet, a *diocesis*t, ezen a szinten is felállították pénzügyi igazgatásért felelős hivatalokat. A további reformok hatására a Római Birodalom a 4. századra több mint 100 provinciából álló egységes állam lett, ezért ezeken a területeken is szükségessé vált a pénzügyi apparátus létrehozása.

A *dominatus* 284-től 476-ig (a Nyugat Római Birodalom bukásáig) terjedő korának pénzügyi igazgatása jól szervezett, de meglehetősen tagolt és az idők során változó felépítésű volt. Ezért ennek a meglehetősen bonyolult rendszernek a bemutatását célsze-

rűnek látom a következő felosztásban tárgyalni. Elsőként a kialakulására meghatározó befolyást gyakorló *principatus* pénzügyi igazgatását tekintem át, majd a történeti fejlődést bemutatva előbb Diocletianus, majd ezt követően Constantinus és utódai pénzügyi reformjait elemzem. Ezután térek rá a központi pénzügyi igazgatás főtisztviselőinek (*comes sacrarum largitionum*, *comes rerum privatarum*) és szervezetüknek a vizsgálatára, majd végül a területi pénzügyi igazgatás rendjét vázolom fel.

1. A principatus pénzügyi igazgatása

A *principatus* korának államfinanszírozási rendszerében funkcionálisan még nem különült el egymástól az uralkodó magánvagyonja és az állami vagyon. Az uralkodói vagyonból is közfeladatokat finanszíroztak, és a közvagyon felett is az uralkodói akarat rendelkezett. További sajátosság volt, hogy az adóbevételek és más állami jövedelmek mai értelemben vett központosítása nem valósult meg. Az egyes tartományokban beszedett adókat elköltötték a helyi közfeladatok (katonaság, bürokrácia, építkezések, ünnepi játékok) finanszírozására. A hadsereg működtetését fedező, Augustus által felállított *aerarium militare* például nem részesedett a tartományokból származó bevételekből, csupán a római polgárok által fizetett, újonnan rendszeresített adók folytak be ide. A birodalom legrégebbi pénztára, az *aerarium populi*, az ősi *aerarium Saturni* utódja a *principatus* idején is a szenátus ellenőrzése alatt állt, de annak vezetőit már a császár jelölte ki. A központosítás említett hiányát mutatja, hogy a *fiscus* pénztárai Augustus idején még csak a provinciák szintjén szerveződtek meg. Ebben a formájukban tartományi pénztárként funkcionáltak, amelyek összegyűjtötték az adott területről beszedhető bevételeket, és azt helyben el is költötték a felmerülő költségek rendezésére. Csak Tiberius idején jelent meg a tartományi kincstárakat koordináló *a rationibus* nevű központi tisztviselővel felálló hivatali osztály. Így a *principatus* kori előzményeket az *aerarium Saturni*, az *aerarium militare* és a *fiscus* működtetésével kapcsolatos igazgatástörténeti felosztásban tárgyalom.

1.1 Az *aerarium Saturni* a császárság korában

A *principatus* korának államkincstára a köztársaság korából fennmaradt *aerarium populi Romani* volt, amelyet a Saturnus isten tiszteletére szentelt templomról (*aedes Saturni*) *aerarium Saturni*nak neveztek el.⁴ Saturnus, mint a mezőgazdaság védőistene a gazdagság védelmezőjeként nyert elismerést az államkincstár őrzésére. A *principatus* korában a pénzügyi igazgatás első reformja Kr. e. 28-ban még Augustus nevéhez fűződött. Ennek lényege abban állt, hogy a Caesar által a kincstár felügyeletére

* A tanulmány a Bolyai János Kutatói Ösztöndíj (2013-2016) támogatásával készült.

még Kr. e. 45-ben felállított tisztséget, a *praefecti aerarii*-t évente a *senatus* választhatta meg a már *praetorságot* viselt római *senatorok* köréből.⁵ A következő augustusi reform eredményeként Kr. e. 23-tól Kr. u. 44-ig az államkincstár igazgatását az arra az évre megválasztott *praetorok* közül kettőnek sorshúzással történő kijelölése váltotta fel.⁶ Ennek a módosításnak az eredményeként a *senatus* elvesztette befolyását az államkincstárt igazgató személy kiválasztási folyamatára.⁷ A következő reformok már Claudius nevéhez kötődtek, aki létrehozta a *quaestores aerarii Saturni* tisztséget. Így a pénzügyi igazgatás visszakerült a *praetoroktól* a *quaestorokhoz*, de ők már nem a város magisztrátusai voltak (nem *quaestores urbani*), hanem a császár által az adott évre megválasztott *quaestorok* közül az alkalmasnak vélt két személyt jelölték ki.⁸ A *quaestores aerarii Saturni* megbízatása gyakran három évre szólt. Maga az *aerarium Saturni* kifejezés használata is csak Claudiustól kezdődően jelent meg a forrásokban, azelőtt csak *aerariumnak* neveztek az államkincstárt.⁹ A következő reform az államkincstár igazgatásában Nero idejére esett, aki 56-ban az addigi rendszert, amely a fiatal, karrierjük elején lévő, gyakran harminc évnél fiatalabb császári kiválasztottakra épült, felváltotta egy tapasztaltabb szakemberekből álló kinevezési rendszerrel. Őket nevezték *praefecti aerarii Saturni*nak, akiket a *princeps* a *praetori* rangúak, tehát legalább 30 éves *senatorok* közül választotta ki.¹⁰ Az első ismert *praefectus aerarii Saturni* tisztséget betöltő személy L. Funisulanus Vettonianus volt.¹¹ Ezt követően évszázadokon keresztül változatlan marad az államkincstár igazgatása, amiről az 1-3. század közötti feliratok is tanúskodnak egységesen a „*praef. aer. Sat.*” rövidítést alkalmazva. Maga a tisztség a *principatus* megszűnését követően a *dominatus* korában is tovább élt egészen a 4. századig. II. Constantius (337-371) uralkodásának idején Attius Caecilius Maximilianus még viseli a *praefectus aerarii Saturni* címet.¹² Fontos azonban megemlíteni, hogy lényeges változások is történtek a 4. század elején. Constantinus uralmának idején a kincstárat ugyan továbbra is a Saturnus templomban őrzik, az elnevezését azonban *aerarium sacrum*ra változtatták, igazgatási vezetője pedig a *praefectus aerarii sacri Saturni* címet viselte. Majd 360-tól ismét egy régi köztársasági megjelölés, a *praefectus aerarii populi Romani* tűnt fel. A *praefectusok*at a császár nevezte ki, ennek megfelelően neki tartoztak felelősséggel. Jelenlegi adataink szerint több mint 300 e tisztséget betöltő személy nevét ismerjük.¹³ Megbízatásuk feltehetően szintén három évre szólhatott. A 2. századtól a pénzügyi felügyeletet ellátó *praefectusok* hivatali idejük lejártá után (három, kivételesen négy év után) gyakran *consulok* lettek.¹⁴ Az *aerarium Saturni* tisztviseleinek egyik legfontosabb feladata a minden év decemberében esedékes, az

istenek tiszteletére történő adomány (*munera*) megszervezése volt. Emellett Tiberius reformjának köszönhetően Kr. u. 16-tól az állami nyilvántartások megőrzésének és kezelésének feladatát is ellátták. Így az állami bérletekről szóló nyilvántartások vezetésének teendői is ide kerültek. A legtöbb feladatot mégis a különböző pénzügyi bevételekkel kapcsolatos feladatok jelentették, vagyis a bevételek és a kiadások rendje felett őrködtek. Pontosán nem tudjuk meghatározni az összes adónemet, ami ebbe a kincstárba folyt, de a *senatori* provinciák jövedelmei (*tributum*) és a rabszolgák felszabadításából származó 5%-os adó, a *vicesima libertitatis* biztosan ennek a pénztárnak a bevételeit gyarapították. Az *aerarium Saturni* jogszolgáltatási hatáskörrel is rendelkezett az állami bevételek kapcsán a közte és a magánszemélyek között kialakult konfliktusoknál.¹⁵

1.2 Az *aerarium militare* a *principatus* korában

A *senatori* kincstártól (*aerarium Saturni*) elkülönülve Augustus Kr. e. 6-ban katonai kincstárat (*aerarium militare*) is létrehozott, melynek igazgatására az intézmény fennállása idején *praetori* rangú *senatorok*at nevezett ki.¹⁶ Az *aerarium militare* (*praefecti aerarii militaris*) három *senatorból* álló testület volt, akiket sorshúzással három évre neveztek ki erre a megbízatásra. A 3. századra azonban a sorshúzást felváltotta a császár általi kinevezés. Ennek következtében a *praefecti aerarii militaris* csak a *princeps*nek tartoztak számadással és beszámolási kötelezettséggel. Fő feladatuk a veterán katonáknak szolgálati idejük lejártakor fizetendő összegek (*stipendia*) és járandóságok (*commoda*) kiutalása volt.¹⁷ Megalapításakor Augustus 170 millió *sestertius* adományozott az *aerarium militare* számára. A későbbiekben főként két adóbevétel, egyrészt az elárverezett áruk után fizetendő 1%-os (*centesima rerum venalium*) és a hagyatékot, valamint a hagyományokat sújtó 5%-os (*vicesima hereditatum*) adó volt. Ulpianus még a 3. században is utalást tesz ez utóbbi létezésére.¹⁸ A tisztség megszűnésének pontos időpontját nem ismerjük, de valószínűleg a 3. század közepére tehető.¹⁹

1.3 A *fiscus Caesaris* a *principatus* idején

A *fiscus* létrejötte kapcsán a szakirodalmi viták még nem jutottak nyugvópontra, annyi azonban megállapítható, hogy alapvetően több tézis ütközik egymással.²⁰ Az első elmélet, amelynek fő képviselője Mommsen, főként Suetonius, Tacitus és Dio Cassius forrásmunkái alapján úgy véli, hogy a *fiscus*t Augustus hozta létre.²¹ Ezzel szemben Hirschfeld szerint Augustus korában csak tartományi *fiscusok* léteztek, magát az *aerarium*ot valójában Tiberius választotta el a *fiscus*tól.²² Egy harmadik felfogás szerint a központi *fiscus* létrehozása

Claudius nevéhez fűződött, aki az *a rationibus* ügyek intézésére egy császári felszabadítottat nevezett ki.²³ Maga a *fiscus* első forrásszerű említése csak később, Seneca egyik írásában fordul elő.²⁴ Augustus a császári tartományokban több alkalommal felmérte a lakosság vagyónát (*census*), aminek elsődleges célja az adóalanyok körének feltérképezése és az adótárgyak körének megállapítása volt. Ezeknek a törekvéseknek a fényében egyetérttek Lastnek azzal a következtetésével, hogy ezek az intézkedések a tartományi *fiscus* jövedelmének felmérését szolgálták.²⁵ A *fiscus* létrejöttét a *principatus* sajátos berendezkedésében kell keresnünk. Augustus a köztársaság látszatát fenntartó, a hadseregre támaszkodó egyeduralmat épített ki. Az *aerarium Saturni* feletti ellenőrzéssel ugyan a *senatus* rendelkezett, de a *praefectusok* segítségével betekintést nyert annak működésébe. Mivel a hadsereg feletti rendelkezést nem kívánta átengedni a *senatus*nak, ezért a fenntartásához szükséges pénzeket is saját magának kellett előteremtenie. A provinciák felosztása után a császári provinciákban Augustus kinevezettjei (*legati Augusti pro praetore*), míg a *senatusi* provinciákban *proconsulok* vagy *propaetorok* kormányoztak.²⁶ A császári tartományok jövedelmét a provinciái *fiscusok*ban gyűjtötték össze, s innen fizették a katonai kiadásokat, az építkezések költségeit, a beszerzéseket és a polgári igazgatás költségeit is. Több provinciában nagyobb kiterjedése miatt a tartományi *fiscusok* több alszámlával rendelkeztek, külön pénztáraik (*stationes fisci*) is voltak. Az egyes *fiscusok* az elszámolásukat felterjesztették a *princeps*hez, aki az ellenőrzést rabszolgáival és felszabadítottjaival elvégeztette. A provinciákban felhasználásra nem került pénzüsségeket azonban a kor nehézkes szállítási viszonyai miatt nem mindig juttatták el Rómába. Így a *fiscus* a kezdetekben inkább elszámolási rendszert jelentett, és csak ritkán szolgált készpénz megőrzésére valóságos pénztárként.²⁷

Augustust követően Tiberius jelentős szigorításokat vezetett be, majd Claudius igazgatási eszközökkel is igyekezett a *fiscus* helyzetét megszilárdítani.²⁸ Egységes központosított államkincstárként a *fiscus* csak az Antoninusok korától működött. Az egyes provinciái kincstárak mellett Rómában sajátos feladatokat ellátó, különleges *fiscusok* is létrejöttek, így a *fiscus Alexandrinus*, a *fiscus Asiaticus*, a *fiscus Judaicus* és a *fiscus frumentarius*. A *fiscus Alexandrinus* a Flaviusok uralkodásának végén alapították Róma székhellyel, és feltehetően az Alexandriából származó, ott el nem költött pénzt kezelte. Asia hatalmas kiterjedésű szenátori igazgatású provincia lévén pénzügyei tekintetében is a *senatus* ellenőrzése alatt állt. A *fiscus Asiaticus* létrehozása azt a célt szolgálta, hogy a *princeps* befolyást szerezzen a jelentős adóbevételek (*tributum soli*) felhasználása tekintetében.²⁹

A szakirodalomban jelentős viták bontakoztak ki a *fiscus* jogi helyzetéről, főként arról, hogy az itt található pénz a *princeps* magánvagyonához tartozott-e, avagy közpénz volt.³⁰ A fentiekben vázolt történeti fejlődés megerősíti de Martino felfogását, mely szerint a *fiscus* ugyan elnevezésében arra utal, hogy az *aerarium*tól elkülönülten inkább magánkincstár lehetett, azonban a *princeps* a római állam szerveként inkább közjogi intézményként tekintett erre a pénzügyi igazgatás szempontjából meghatározó intézményre. A *fiscus* csak a 3. század folyamán vált egységes és központosított államszervvé.³¹

Összefoglalóan megállapítható, hogy a 3. század végén Diocletianus hatalomra kerülésekor a három *principatus* korabeli állami kincstár közül csak az *aerarium Saturni* és a *fiscus Caesaris* működött.

2. Diocletianus pénzügyi és gazdasági reformjai

Diocletianus (285-305) a Római Birodalom helyzetét katonai reformjaival és az elégtelen igazgatási szervezetrendszer bővítésével megszilárdította. Ugyanakkor ezek a változtatások az állandó jellegű állami kiadások jelentős mértékű emelkedésével jártak, ami szükségszerűvé tette a pénzügyi rendszer átalakítását is.³² Diocletianus életművében éppen a pénzügyi és gazdasági téren végrehajtott reformjai bizonyultak a későbbiekben a legtartósabbaknak. A bevezetett új adónemek azonban jelentős terhet róttak a polgárokra, és nagyon magas volt a pénzügyi igazgatás körében a korrupció is.³³

Diocletianus pénzügyi rendszerének fő bevételi forrása az *annona* lett, amelyet az adóalanyok egyenlő mértékben és folyamatosan fizettek.³⁴ Ez az adótípus a mezőgazdasági ingatlanl bíró agrárterteget terhelte, így a rómaiak mentesültek alóla, de Itáliában meg kellett fizetni. Már Diocletianus korában Itália északi részének, majd a Róma környéki területeknek is kötelező lett ennek a természetben megfizetendő adónak a lerovása, amit főleg az *Urbs* élelmezését elősegítő, bizonyos mennyiségű élőállat, bor, fa, zöldség, valamint ezeknek a városba szállítása formájában szabtak ki.³⁵

Uralomra kerülését követően Diocletianus új provinciái igazgatást léptetett életbe, amelynek lényeges intézkedéseként a *procuratorok* pénzügyi feladatait átszervezve két tisztviselőre bízta az egyes tartományokban e feladatok ellátását. A császári kiadásokat a *rationalis summarum*, a császári magánvagyont pedig a *magister rei privatae* irányította. Ezt a kettős rendszert az általa kialakításra kerülő *diocesis*ekre is kiterjesztette a későbbiekben.³⁶

297-től kezdődően ötévente került sor a birodalom vagyoni felmérésére. Ez azért is fontos volt, mert ez a felmérés szolgált a két legfontosabb új

adónem, a földterület után fizetendő adó (*iugum*) és a személyek után fizetendő adó (*caput*) megállapításának alapjául.³⁷ Mindkettő közös elnevezése a Septimius Severus (193-211) óta bevezetett katonai adó, az *annona* volt.³⁸

A személyekre kivetett adó előzményei szintén a *principatus* korára nyúlnak vissza, s *tributum capitalis*nak nevezték. A diocletianusi reform eredményeképpen létrejövő új adónem, a *caput* adóalanyai magánszemélyek, akik általában 14-65 éves korukig voltak ennek megfizetésére kötelezve. Kezdetben csak a család férfi tagjai viselték ennek terheit, majd a későbbiekben már a nőknek is egy fél *caput* mértékű adófizetést kellett teljesíteniük a *fiscus* számára.³⁹ Az adónem mértéke a későbbiekben többször is változott, sőt az egyes *diocesis*ekben eltérő mértékű is lehetett, így 386-tól a férfiaknál felére vagy harmadára csökkent, a nőknek pedig csak negyed részt kellett fizetniük.⁴⁰ Az állami tervezés oldaláról tehát elegendő volt az egyes igazgatási egységek számára évente meghatározni a *caput* mértékét, s ezáltal mind az adóalanyok, mind az annak a beszedéséért felelős szervek tudták, hogy mihez kell tartaniuk magukat.⁴¹ Ez a tervezés a Diocletianus által több provincia irányítására létrehozott, második szintű igazgatási egység a *diocesis*ek szintjén történt meg, amelyeknek száma reformjainak eredményeképpen 297-298-ra 14 lett.⁴² Az adóalanyok köre széleskörűen lett meghatározva, a földművesek mellett a *colonus*ok, a katonák és meghatározott városok lakói is ide tartoztak. Alapvetően a városi lakosság (*plebs urbana*) mentességet kapott a megfizetése alól, illetve a 4. század végén Thracia vonatkozásában megszüntették a fizetési kötelezettséget azért, hogy Keleten a főváros, Constantinopolis körzetében a Róma városát magába foglaló Itáliához hasonlóan privilegizált helyzetbe kerüljenek az itt lakók. Az adónem elnevezése Nyugaton *capitatio plebeia* (Gallia), Keleten *capitatio humana* (Thracia) volt.⁴³

A földterületek után fizetendő másik adónem, a *iugatio terrana* tekintetében nem alakult ki a teljes Római Birodalomra kiterjedő egységes adómérték, az *diocesis*ről *diocesis*re változhatott.⁴⁴ Alapvetően két számítási módja volt a *iugatio* egységének. Fontos hangsúlyozni, hogy a *iugum* (földegység) nagysága a föld hozamától, azaz jövedelmezőségétől függően birtokonként is változó volt.⁴⁵ Az egyik, a föld minőségétől is függő számítási mód a földterület nagyságát vette elsőként alapul, és főként Egyiptomban és Africa provinciában alkalmazták. Egyiptomban egy *iugum* 200 *iugerum*nyi földterületet foglalt magába (kb. 50 ha). Figyelembe vették a termelési ágat is, így ha erdő vagy szőlő volt, csökkent az egységnyi terület. A másik megoldást a szíriai-római számadási könyvekből ismerjük, amely előre meghatározott elméleti egységet állított fel minden évben, ami a földterület nagyságától és

minőségétől is függött. Diocletianus idejében egy *iugum* 5 *iugerum* szőlőterületet, 20 *iugerum* szántóföldet, síkvidéken 225 olajfát, hegyi területen 450 fát, 40 *iugerum* másodosztályú hegyvidéki földet és 60 *iugerum* harmadosztályú hegyvidéki területet jelentett. Itáliában a földterületi egységet *milenának* is nevezték. Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes *diocesis*ekben eltérő volt a számítási mód, több helyen a *capitatio*val is kombinálták (*iugatio-capitatio* kettős rendszere).⁴⁶ Ez úgy realizálódott a gyakorlatban, hogy az egyes földbirtok adóját akként határozták meg, hogy a föld értéke, állatállománya és a földet művelő személyek száma alapján megállapították a *iugum*ok és a *caput*ok számát, s ezeknek az összeadása adta ki az adóegységeket. Az egyes adóegységekre fizetendő pénz vagy termény mértékét rendeletben évenként, a *iugum*ok és a *caput*ok számát pedig 15 évenként állapították meg, s ennek a 15 éves adókivetésnek az elnevezése az *indictio* volt. Mindezek alapján látható, hogy a diocletianusi új adórendszer az államnak stabil bevételeket eredményezett, ami a termény évenkénti változásától független volt. Ez biztosított kellő alapokat az állami feladatok ellátásához.⁴⁷

Gazdasági téren a hosszú időn keresztül tartó pénzromlás állította kihívások elé Diocletianus államszervezetét. Ennek egyik első lépése az új pénznemek bevezetésében állt. Diocletianus két alkalommal is pénzügyi reformot hajtott végre: az elsőt 294-ben, a másodikat 301-ben. Ezek keretében a korábbi elértéktelenedő pénzfajtákat megszüntette, és helyükbe háromféle (arany, ezüst és réz) pénzt bocsátott ki. Bár az aranypénz (*aureus*) és az ezüstpénz (*argentusa*) nevét nem ismerjük, az új rézpénzt *follis*nak nevezték, mivel a pénzromlás idején ez a kifejezés jelölte az egy zacskónyi pénzértékét. A gazdasági élet szereplői elsősorban az ezüstpénzt használták, ennek nemesfémtartalmát és súlyát Diocletianus megnövelte, ennek ellenére vásárlóértéke gyorsan romlott. Ennek fő okát a Római Birodalom növekvő kormányzati kiadásaiiban kell keresni.⁴⁸ A pénzromlás elleni intézkedések kudarcaival szemben sikeresnek tekinthetőek a pénzverés szabályozása terén végrehajtott intézkedései. Ennek lényege abban állt, hogy a császár az összes helyi pénzt és annak kibocsátási jogát megszüntette, és központi birodalmi verdéket állíttatott fel.⁴⁹

Leghíresebb gazdasági intézkedése azonban kétségkívül a 301-ben kiadott ár- és bérmaximáló rendelete volt.⁵⁰ A rendelet kiadását a katonaság kényszerítette ki, amelyben meghatározták valamennyi áru és szolgáltatás, valamint az emberi munka igénybevételének maximális árát. A rendeletileg szabályozott legmagasabb árak túllépőivel szemben szigorú büntetéseket alkalmaztak, azonban a sikertelenség miatt hamar hatályon kívül helyezték.⁵¹

Diocletianus pénzügyi reformjai közül az adórendszer és a pénzverés állami monopóliumának megteremtése bizonyult a későbbiek során a legtarthatóbb intézkedésnek.

3. Constantinus és utódai pénzügyi reformjai a 4. században

Diocletianus ugyan már helyi szinten átszervezte a pénzügyi igazgatást, a központi hivatalok átalakítása Constantinus idejére esik (306-327). Ő hozta létre a központi államszerv, az államtanács (*consistorium sacrum*) főbb tisztségeit (*magister officiorum*, *quaestor sacri palatii*), köztük a pénzügyi igazgatás meghatározó szereplőit, a *comes sacrarum largitionum* és a *comes rerum privatarum* hivatalait is. Miután ezek a tisztségek létrejöttek, Constantinus a *fiscus* is átalakította, azt két fő részre bontva. Az egyik a *praefectus praetorio* pénztára lett (*arca*), a másik, az *aerarium sacrum* a palota pénzügyeit igazgatta. Maga az *aerarium sacrum* is két alpénztárral rendelkezett, egyrészt a császári kiadásokat felügyelő *sacrae largitionesszel*, amit a *comes sacrarum largitionum* vezetett és az *aerarium privatummal*, amit a *comes rerum privatarum* irányított. Kezdetben közöttük hierarchikus viszony is volt, mégpedig azért, mert a *comes rerum privatarum* a *comes sacrarum largitionum* alárendelve működött, s ez hivatali alávetettség a *diocesisek* szintjén is megmaradt. Így tehát a *magister rei privatae* alacsonyabb rendű volt, mint a *rationalis summarum*.⁵² Constantinus pénzügyi- és adóreformokat is életbe léptetett. Értékálló pénzt teremtett az *aureus solidus* bevezetésével, ami akkora sikernek örvendett, hogy egészen a 11. századig használatban volt. A pénzveréshez szükséges nemesfém egy részét a pogány templomok javainak kisajátításával teremtette elő.⁵³ Két új aranyban és ezüstben fizetendő adónemet is bevezetett. A *collatio glebalis* a *senatori* birtokok után évente kellett leróni, míg a *collatio lustralis* a kereskedőket és a kézműveseket terhelte, amit ötvenként a császár jubileumaihoz kapcsolódóan kellett teljesíteni. Pénzügyi és adóreformjainak jelentősége Augustusnak, a *principatus* megalapítójának intézkedéseivel ért fel.⁵⁴

A Constantinustól I. Valentinianusig (364-375) terjedő időszakban épült ki az új pénzügyi adminisztráció, s ez a fejlődés tükröződik vissza a római állam hivatali rendjét összefoglaló *Notitia Dignitatum*ban is. A helyi igazgatás szintjén is alapvető változások történtek. A provinciai *procuratorok*, akik korábban a tartományi pénzügyeket intézték, 337-re nem rendelkeztek többé hatáskörökkel ezen a területen. A 350-es évekig a *diocesisek* szintjén működő *rationalis summarum* volt a felelős minden császári pénzügyért, amelynek körében a lefoglalásokkal kapcsolatos joghatósággal is rendelkezett a *res privata* vagyontárgyain

földet művelő *colonusok* tekintetében, illetve ellenőrizte az egyes koronajavakat igazgató *procuratorokat*. 350 után a *magistri rei privatae* különváltak a *rationales summarum*tól, s így *rationales rei privatae* lettek, a *res privata* kizárólagos igazgatásával felruházva. Ezt követően először Keleten, majd Nyugaton is a *rationales summarum* felvették a *comites largitionum* megjelölést (ez alól kivételként szerepelt Keleten Egyiptom, Nyugaton pedig Gallia, Italia és Illyricum). A két pénzügyekkel foglalkozó *comes* hivatalának hatáskörei főként Constantinus fiainak uralkodása idején kristályosodtak ki.⁵⁵

Valentinianus (364-375) és Valens (364-378) idejére alakult ki az *aerarium* végleges struktúrája. A két pénzügyi *comes* rangban is egyenlő lett. A két császár reformjainak eredményeként a provinciákban adóként beszedett aranypénzeket ekkortól kellett aranyrudakká átalakítani, és így eljuttatni a birodalmi központokba, ahol nagyrészt ismét pénzt vertek belőlük. A császári magánvagyon terén a 370-es évektől kezdődően egyes feladatok kikerültek a *comes rerum privatarum* felügyelete alól, és a császári udvartartás (*cubiculum*) igazgatásának körébe került. A két pénzügyi főtisztviselő helyzete megerősödött a császári tanácsban is, már a *magister officiorummal* és a *quaestor sacri palatii*-vel egyenrangúnak számítottak. Valentinianus egyúttal a római arisztokrácia számára is megnyitotta a pénzügyi hivatali tisztségeket (*palatini*).

A következő időszakban főként a már kialakult rendszer további finomítása történt, amelynek keretében csak ritkábban került sor a 4. század második felében kialakított működési feltételek reformjára. Ezek körében említésre méltó változtatás volt, hogy 383-tól kezdődően a két *comes* pénzügyi *iurisdictio*t kezdett el gyakorolni a fellebbezett ügyeknél, amelyek kapcsán korábban maga a császár járt el. A pénzügyi *comesek* és hivatalaik jelentőségének csökkenése csak az 5. századtól (438-tól) kezdődött el, amikor egyes hatásköreiket más udvari főméltóságok kezdték el átvenni.⁵⁶

4. Comes sacrarum largitionum és a comes rerum privatarum

A rövid történeti áttekintés alapján is nyilvánvaló, hogy a *dominatus* korának központi pénzügyi igazgatásának kulcsszereplői a *comes sacrarum largitionum* és a *comes rerum privatarum* lettek. Ennek fényében szükségesnek látom a két pénzügyi *comes* tisztségének kialakulását és fejlődését, jogállásukat és hivatali szervezetüket, valamint hatásköreiket külön-külön is részletesen bemutatni.

4.1 A comes sacrarum largitionum és a comes rerum privatarum tisztség kialakulása és fejlődése

A *dominatus* pénzügyi igazgatásának feje a *comes sacrarum largitionum* (rövidített formája: *comes*

largitionum) volt.⁵⁷ Az új császári tisztség felállítására feltehetően 324 körül került sor, de mindenképpen 326 előtt, mégpedig a pénzügyeket felügyelő kancelláriai ügyosztály, az *a rationibus* (*rationalis*nak is nevezik) átalakításával.⁵⁸ Miután Diocletianus létrehozta a *tetrarchiá*nak nevezett államberendezkedést, ezzel egy időben a központi kincstári ügyosztályt is megszüntette. Maga az elnevezés azonban megmaradt, mivel a több provinciát összefogó *diocesis*ek szintjén tovább működött. Így a *dominatus* kezdeti éveiben az *a rationibus* mind a központi kincstár, mind a helyi igazgatási egységek szintjén működő pénzügyi hivatalok megjelölésére is szolgált. A fejlődés következő fokát a központi kincstári ügyosztályok megszüntetése jelentette. A négy személyre épülő államrend két főcsászára (*augustus*ok), Diocletianus és Maximianus is fenntartották egy ideig a *rationalis* hivatalt, de végül Rómában Valerius Rusticus, Constantinus *rationalis*a (313-324), Keleten pedig a 313-ban megölt Peucetius volt. A pénzügyi hivatalokat tehát 319-ig egyértelműen a központi pénzügyekért felelős *rationalis* és az állami vagyont kezelő *magister rei privatae* látta el. Hivatalaik elnevezése a 4. század első felében a *summae rationes* és *summa res* volt, amihez még a *res privata* is hozzátartozott. Jelentős változás akkor következett be, amikor Constantinus 326-ban átszervezte a központi közigazgatást, aminek keretében megreformálta az államtanácsot (*sacrum consistorium*) is. Ekkor jöttek létre azok az új tisztségek, amelyek az államtanács tagjai is lettek. Így létrehozta a *magister officiorum* és a *quaestor sacri palatii* tisztségeket.⁵⁹ A pénzügyekkel foglalkozó *comes*ek megjelenése is ekkorra tehető. Ezt a megállapítást látszanak alátámasztani Constantinus császár (337-350) szavai is, miszerint *patris nostris salutaribus imperatis comperimus dudum esse paeceptum ut, si a rationali vel comite vel alio curam fiscalis commodi gerit, fiscale debitum postulante fuerit provocatum*.⁶⁰

Így a *comes sacrarum largitionum* tisztség létrehozása 326 körül történhetett, mégpedig a *rationalis summarum* átalakításával, aki ekképpen *comes* lett.⁶¹ A *comes* cím eredetileg a császár úti kísérőjét jelölte, ezzel mintegy utalás történt a hivatal jellegére is.⁶² Kezdetben csak egyetlen személy töltötte még be a pénzügyekért felelős hivatalt, aki a *perfectissimus* címet is viselte. Ez azt jelentette, hogy a vagyongazdálkodást felügyelő hivatalnok továbbra is a *magister rei privatae* maradt, feltehetően a *comes sacrarum largitionum* felügyelete alatt. Az ő tisztsége 326 és 339 között alakult át, és ekkortól vette fel a *comes rerum privatarum* címet. Az első ismert *comes sacrarum largitionum* 340-től 354-ig Nemesianus volt, aki karrierjét Egyiptomban kezdte.⁶³ A pénzügyi hivatalokat ellátó *comes*ek hamarosan a *clarissimus* címet is megszerezték. Hivatali idejük lejáta után 380-tól ugyanazokat az elismeréseket

kapták meg, mint a *praefectus praetorio*. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy rögtön magasabb rang illette őket, mint amilyet hivatali idejük alatt viseltek. Ez gyakran azt jelentette, hogy tényleges *praefectus praetoriói* kinevezést is kaptak, vagy ha ez nem történt meg, *vacantes*ként tiszteletbeli címként viselték azt.

4.2 A pénzügyi *comes*ek jogállása és hivatali szervezetük

A két pénzügyi tisztséget betöltő *comes* jelentős privilégiumokkal is rendelkezett. Tagjai voltak a császár tanácsának (*consistorium*), ezért ritkán hagyták el az uralkodó környezetét.⁶⁴ Miután a császár közvetlen környezetéhez tartozó állami főtisztviselők voltak, együtt utaztak vele, így amikor megszálltak, valahol a helyi lakosoknál kaptak rangjuknak megfelelő szállást. Ez kötelezettséget is rótt a polgárokra, akiknek kezdetben házuk egyharmadát, majd 398-tól már felét kellett felajánlaniuk az *illustris* címmel rendelkező főtisztviselőknek. Ez a gyakorlatban úgy valósult meg, hogy a szállást adó és az elszállásolt közül az egyik végezte a lakásra kijelölt épület megosztását, a másik pedig választhatott a megosztott részek közül.⁶⁵ Hivatali idejének letöltése után az államtanács tagjai (*comes*ek) a *senatus* tagjai is lettek, így elvileg Rómában vagy Constantinopolisban kellett volna letelepedniük, de eme kötelezettség alól számos esetben felmentést kaptak, különösen a rómaiak. A Constantinopolisban letelepedésre kötelezést szigorúbban vették, mivel az újonnan kialakuló főváros *senatus*ának szüksége volt az igazgatási tapasztalatokkal rendelkező egykori császári főtisztviselőkre. Emellett számos jogi eljárásbeli kedvezményt is élveztek, így például mentesültek a *crimen maiestas* esetét kivéve a kínvallatás alól is.⁶⁶

Személyzetükhöz tartoztak a *palatinus*nak nevezett hivatalnokok. A *palatinus* tágabb értelemben felöleli a császári palotában szolgálatot teljesítő civil személyeket (például a kancelláriai hivatalnokokat, a birodalmi ügynököket, az orvosokat), szűkebb értelemben azonban a 4. század közepétől kezdődően csak a két pénzügyi kérdésért felelős *comes* (*sacrarum largitionum* és *rerum privatarum*) alkalmazottjait nevezték így.⁶⁷ A *comes rerum privatarum* hivatalnokai 367-ig alacsonyabb rangúak voltak, mint a *comes sacrarum largitionum* alkalmazottjai.⁶⁸ A *palatini* virágokkal díszített, katonai jellegű öltözetet viseltek vállszíjjal (*cingulum*), és fizetségüket természetben (*annona*) kapták.⁶⁹ Hivataluk *cohortalis* szolgálatnak minősült, így őket helyhez kötötték.⁷⁰ A pénzügyi hivatalokban (*scriniákban*) általános titkári feladatokat az *exceptores* láttak el, a könyvelői teendőket a *tabularii*, míg a *numeri* az egyes katonai csapatokhoz tartozó személyek listáját tartották számon, akik pénzbeli zsoldot (*donativa*) kaptak.

A rendszeres adóbevételek igazgatásával egy külön osztály foglalkozott, személyzetét *canonisták* elnevezéssel is illették. Végül a *palatini* körébe tartoztak a *mittendarii* is, akiket meghatározott célokkal a provinciákba küldtek. A *Notitia Dignitatum* jusztinianuszi változatában a 384-ben hozott törvény a *comes sacrarum largitionum* technikai személyzetéhez tartozó 534 hivatalnokot jelölt meg.⁷¹

Fennmaradt az egyes ügyosztályok (*scrinumok*) elnevezése is: az aranyrudak *scrinuma*, az arany *ad responsum scrinuma*, a *miliarensia scrinuma*, a ruházattal foglalkozó *scrinum*, az ezüst *scrinuma*, a pénzekkel foglalkozó *scrinum*, a palota ezüstművesei és a *barbaricarii*. Valamennyi ügyosztály szerepével kapcsolatban nem rendelkezünk megbízható ismeretekkel, de a közelmúltban napvilágot látott tanulmányoknak, főként Delmaire francia történész munkásságának köszönhetően számos új tudományos eredmény birtokába jutottunk. Így az aranyrudak ügyosztálya I. Valentinianus (364-375) óta már nem pénzermékkal, hanem a tiszta aranyból öntött rudakkal foglalkozott. Ehhez az ügyosztályhoz kerültek az aranyművesek, az aranyverők, az uralkodói udvar számára aranytárgyakat előállító kézművesek is. Az arany *ad responsum* ügyosztályának szerepe ellentmondásos a szakirodalomban, míg korábban úgy vélték, hogy a kezességi ügyekkel kapcsolatos feladatokat végezhetette, az újabb kutatások fényében inkább a császár számára szükséges aranykiadások biztosításáról gondoskodtak. A *miliarensia* és a pénzügyi (*ad pecuniam*) ügyosztály az arany- és bronzpénzek verésének rendjét felügyelte. Az ezüsttel foglalkozó ügyosztály ennek a nemesfémnek a szállítását központosította, míg a *barbaricarii* aranyozott használati eszközökkel látta el a császári udvartartást. A ruházattal (*vestis sacra*) foglalkozó *scrinum* két alosztályra tagolódott. Közülük az egyik a katonaság és a tisztviselők számára készített egyenruhákat, míg a másik a császári ruhatárat látta el selyemmel és bíborral. Ugyanezek az ügyosztályok Nyugaton is megtalálhatóak voltak, de nem ismerjük a személyzeti beosztását, csak annyit, hogy 546 hivatalnoka volt.⁷² Valamennyi *palatini* a teljes hivatal felügyelő *primicerius totium officii* vezetése alatt állt, akit a *secundocerius officii* helyettesített, egyben az *exceptores* ügyosztály vezetését is ellátva (*qui primicerium est exceptorum*). A *secundocerium* beosztást a *tertiocerium* követte a hivatalnoki rangsorban, aki egyúttal császári udvarba szánt ingók és értékes tárgyak szállításaiért (*bastaga*) is felelős volt (*tertiocerius officii qui tractat bastaga*). Végül a titkári feladatokat ellátó *exceptores* közül a rangidős a levelezésért és a hivatalnokok állománytáblájának (*matricula*) változásaival kapcsolatos jegyzéket (*quarto loco libellos tractat, et ceteros palatinos officii supracript*) is gondozásáért felelős tisztviselőt kell megemlíteni. Az egyes *scrinumok*at, amelyek a *comes sacrarum largitionum*

hivatalának részei voltak, szintén *primicerius* – a szó elsődleges jelentése első (*primus*) a viaszostáblán (*cera*), azaz első az ügyosztályon működő hivatalnokok között – rangú személyek vezették, akik az osztályukon munkát legrégebb idő óta végzők voltak (rangidő).⁷³ A *primicerius* tisztség Keleten eleinte 3 éves időtartamú volt, majd ezt 379-ben kettő, végül 416-ban egy évre rövidítették le.⁷⁴ Az *exceptores* tisztséget ellátók közül többen a legmagasabb cím, a *perfectissimus* viselésére is jogosultak voltak. Közülük kettő 384-től *consuli* rangot is kapott nyugdíjba vonulásakor, de ők még 428 előtt kérték az ezzel járó *senatori* tisztség alóli felmentésüket, mivel ez túlzott terhekkel járt számukra.⁷⁵ További megtiszteltetést jelentett, hogy az összes ügyosztály *primiceriusa* (*primicerius totium officii*), valamint a *numeri* és a *tabularii primiceriusai* megkapták a katonai *tribunusi* címet is.⁷⁶

A *comes rerum privatarum* hivatali felépítésével kapcsolatosan kevesebb adattal rendelkezünk. A *Notitia Dignitatum* arról tesz említést, hogy négy ügyosztályból (*scrinia*) állt.⁷⁷ Az első a kérelmezők számára dolgokat juttató kedvezmények osztálya (*beneficia*), a második az örökhaszonbérletek után járó díjak, a *canon* beszédésével foglalkozó osztály, a harmadik az elismervények (*securiatates*) és a fizetési bizonylatok kiadását végző, végül a negyedik a császári adományokat intéző volt. Itt is minden ügyosztály élén egy *primicerius* állt, illetve a teljes hivatalnak volt egy ilyen rangú vezetője (*primicerium totius officii*), neki pedig egy helyettese (*secundocerium totius officii, qui tractat chartas ipsius officii, et ceteros palatinus*). A *comes rerum privatarum* hivatalát 428-ban átszervezték, amelynek eredményeképpen a négy *scrinumból* három lett, mégpedig úgy, hogy a magánadományok osztálya megszűnt, mivel annak feladatkörét a *cubiculum* hivatalában dolgozó császári magánpénztárnok vette át. Az ügyosztályok mellett a provinciai kiküldetésekre *mittendarii* álltak rendelkezésre.⁷⁸ Keleten nem ismerjük a hivatalnokok létszámát, de 399-ben Nyugaton 300-an tevékenykedtek.⁷⁹

A *palatini* személyzetét a palotán kívüli tartózkodásakor számos kötelezettség terhelte. Így ha egy kiküldetés vagy szabadságolási időszak után nem tért vissza haladéktalanul a szolgálati helyére, hat hónaponként öt fokozattal visszavetették a beosztásában, majd négy év elteltével kizárták a tisztségéből.⁸⁰ Nem lehettek Rómában vagy a provinciákban engedély vagy kiküldetés nélkül, nem folytathattak vizsgálatot abban a provinciában, amelyből származtak, kétszer nem lehetett őket ugyanabba a tartományba kiküldeni, és nem térhettek el a megbízásuk pontos tartamától sem.⁸¹ A *palatini* személyzete nem foglalkozott az adó beszédésével, csupán annak a tartományi helytartók hivatala általi behajtását felügyelte, bár a bevételek után részesedés (*sportula*) illette meg.⁸²

4.3 Comes sacrarum largitionum hatáskörei

A *sacrae largitiones* jelentése császári kiadásokat jelöl, ami jól jellemzi ezt a Constantinus által létrehozott központi államszervet. Vezetőjének, a *comes sacrarum largitionum*nak a feladatait több mint 110 törvény szabályozza, de a legpontosabb hatásköri leírást a *Notitia Dignitatum* tartalmazza.⁸³ Széleskörű teendőit hat nagyobb csoportba sorolhatjuk.

Elsőként a császári kincstárral (*aerarium sacrum*) kapcsolatos feladatait érdemes említeni. Az államkincstár fejeként elsősorban a császárság bevételeinek növekedését kellett elérnie. E körben a ritka és értékes dolgokat átvette vagy megvásárolta az államkincstár javára: főként az arany, az ezüst, a drágakő, a márvány, a selyem, a bíbor, értékes ajándékok jöttek számításba, de emellett gyártásra is rendelhetett a felügyelete alatt álló kézművesektől, így a ruhakészítőktől, ezüstművesektől és ékszerészek-től.⁸⁴

Az ő felelőssége volt az államkincstárt terhelő kiadások fedezetéül szolgáló adók (*tituli largitionales*) beszédése és az adó beszédését végző személyzet irányítása. Az ő személyzete foglalkozott a közvetett adók, a *vectigalia*, a *vestis militaris* és az *oblatio equorum* behajtásával.⁸⁵ A *vectigalia* azoknak a közvetett adóknak a gyűjtő megnevezése volt, amit a bányák, valamint a sókitermelést végző és a nagyobb mezőgazdasági célú birtoktestek használata után kellett fizetni. A *vestis militis* a katonai felszerelések költségeinek fedezésére kivetett adófajta, amit elsősorban ruházatra fordítottak, s így a hivatalnokok ez irányú költségeire is felhasználható volt. Az *oblatio equorum* szintén katonai jellegű adó, ami a jelentősebb méltóságokat betöltő személyeket sújtotta, s négyévente két vagy három ló felajánlásában állt.⁸⁶ Ezeknek a bevételeknek az összértéke alacsony volt, messze elmaradt a *praefectus praetorio* kincstárának bevételeitől. Miután a császári (*aerarium sacrum*) és a *praefectus praetoriói* (*arca*) kincstár élesen elkülönült egymástól, a provinciák kormányzói kétféle számadást is vezettek, ugyanis a kettő bevételeit nem lehetett keverni egymással. A *comes sacrarum largitionum* aranybevételeit 366-tól kezdve tiszta aranyrúdként kellett továbbküldeni a császári udvar számára, miután egy ellenőrző személy (*probator*) azt ellátta pecsétjével.⁸⁷ A provinciákban behajtott készpénz és az értéktárgyak a helyi kincstárakban (*thesauri*) az őrzésre felhatalmazott személyzetnél került letétbe.⁸⁸

A *comes sacrarum largitionum* irányította továbbá azokat a műhelyeket és szakmai testületeket, amelyek az államkincstárnak dolgoztak. E körbe főként az aranykeresők, a különböző ércbányákban és kitermeléseken dolgozók, a bíborcsiga halászok, a textilmanufaktúrák munkásai, az ezüstművesek, aranyművesek és ékszerészek, valamint a szárazföldi szállítók (*bastaga*) tartoztak.⁸⁹

Gondoskodott a hivatalos állami kiadások fogantatásáról. A legnagyobb tételt kétségtelenül a katonaság és a tisztviselők számára fizetett zsold vagy díjazás (*stipendium*) és az ünnepek alkalmával juttatott *donativum* képezte, mivel a római dominatus korában mintegy 250-550 ezer főnyi állandó hadsereget kellett fenntartani.⁹⁰ E körben jelentős tételnek számítottak az állami hivatalnokok, a kegyencek, a küldöttek, a szövetségesek számára nyújtott ajándékok és egyéb juttatások. Az általa felügyelt kincstárból történtek az ünnepek alkalmával való osztogatások, valamint a császár által vállalt építkezések, kultuszok, háborús költségek viselése.⁹¹

Nyugaton a *comes sacrarum largitionum* továbbra is nem a császárhoz, hanem az államkincstárhoz tartozó koronajavak (ingatlanok, örökhaszonbérletek, a városok vagyona) kezelését, valamint az ezekből befolyó jövedelmeket beszédte.⁹²

Foganatosította azokat az aranyra, ezüstre, ruhanyeműre, egyéb ingóságokra irányuló kisajátításokat, amelyeknek a hasznai az általa felügyelt kincstárba folytak be.⁹³

Gyakorolta az őt megillető pénzügyi jogi igazgatószolgáltatási hatalmat is. Ez főként az *arca* és az *aerarium* adósai ellen lefolytatott peres eljárásokat jelentette, amelyek során közvetlen szankciókat alkalmazhatott a *fiscus*nak tartozókkal szemben. Azokban az esetekben, amikor ezzel a *potestas*ából fakadó bírói jogkörrel nem rendelkezett, akkor a rendes bíróságok előtt felperesként képviselte az államkincstárt. Azoknál az ügyeknél, ahol a kisajátítási vagy öröklési ügyekben már született elsőfokú ítélet, gyakran fellebbviteli bíróként is eljárhatott. A saját hivatalnokai (*palatini*) visszaéléseivel szemben különleges bírói hatalommal is rendelkezett.⁹⁴

4.4 Comes rerum privatorum jogkörei

A dominatus idején tágabb értelemben *res privátának* nevezték a *fiscus* dolgait, a koronajavakat, a császári vagyont és a *fiscus* ellenőrzése alatt álló városok és templomok javait is. Ezen a *res privátán* belül elkülönült a császár magánvagyon, amit a személyes kincstárnoka kezelt és a császár rendelkezésére bocsátott állami vagyon is, amelyet 531-ig a *comes rerum privatorum* felügyelt.⁹⁵

Forrásaink alapján mintegy 104 törvénynek volt címzettje a *comes rerum privatorum*. Fő feladata a *res privata* körébe tartozó birtokok igazgatása volt. Ebben a körben jelentős szereppel bírt az örökhaszonbérletbe (*emphyteusis*) adott mezőgazdasági ingatlanok után járó éves díj, a *vectigalia* beszédése során. Ez azonban csak a Keleten tartozott a *comes rerum privatorum* hatáskörébe, mivel Nyugaton az *emphyteusis* az *ager vectigalisszal* együtt a *comes sacrarum largitionum* hatáskörébe tartozott, így a bérleti díjak (*canon*) is az ő pénztárába folytak be.⁹⁶

Második fő tevékenységi körét a kisajátításokkal kapcsolatos ügyek tették ki, amelynek következtében számos tulajdonos nélküli vagyontárgy került a császári magánvagyonba.⁹⁷ Ezeknél az eljárásoknál ő volt a felelős a vagyoneleltárok elkészítéséért, az eljárások során beadott panaszokat eljuttatta a császárhoz, engedélyeket adott ki a panaszosoknak a vitás dolgok birtokbavételére, felügyelte a koronajavak eladását.⁹⁸

A *res privata* körében jelentős részt tettek ki a tulajdonos nélküli javak, így az elejtett örökrész (*caducum*) és az uratlan hagyaték (*bona vacantia*). E javak körébe rabszolgák is tartozhattak.⁹⁹ Az elejtett örökrész (*caducum*) a házasságon kívül élőket és a gyermekteleneket sújtó jogintézmény volt.¹⁰⁰ A végrendelet alapján rájuk szállott hagyatékot vagy hagyományt a házasságon kívül élők egyáltalán nem, a gyermektelenek pedig csak a felét szerezhették meg. A többi „elejtik” a végrendeletben szereplő gyermekes örökösök, ezek hiányában a gyermekes hagyományosok, végül a *fiscus* javára.¹⁰¹ Az államkincstár érdekelt volt az öröklésre érdemtelen személyekkel szemben is. Ők azért váltak érdemtelennek, mivel az örökhagyóval szemben még annak életében méltánytalanul viselkedtek. Az érdemtelenek (*indignus*) örökösök maradtak, sőt az házasságon kívüliekkel és a gyermektelenekkel (*incapax*) szemben ők a hagyatékot is megszerezhették, de azt a *fiscus* egy *extra ordinem* lefolytatott eljárásban később elperelhette tőlük. Az így elragadott örökséget nevezzük *bona ereptoriának* (*eripere*, azaz 'tőle elragadni', innen *bona ereptoria*). A megfosztott *indignus* személy örökös maradt, a *fiscus* ellenben nem volt az, csak annak helyébe lépett *heredis loco est* (azaz: mintha örökös volna). Ennek következtében a *fiscus* terhelték a hagyatéki adósságok is, de csak a hagyaték erejéig.¹⁰² A császári jog megváltoztatta azt az ősi szabályt, hogy az olyan uratlan hagyaték, amelynek egyáltalán nincs örököse (*bona vacantia*), bárki által elfogalható. A *lex Julia et Papia Poppaea* értelmében ilyenkor a hagyaték *ipso iure* az *aerarium*-ra, majd később már a *fiscus*-ra szállt, de nem örökségképpen, hanem csak az örökös helyén (*heredis loco*). Így az államkincstár a vagyont a hagyományok és felszabadítások terhével kapta, de az adósságokért csak a hagyaték erejéig terjedő felelőssége volt.¹⁰³

A *res privata* magába foglalta azokat a vagyontárgyakat is, amelyek a *principatus* korában a császárhoz tartoztak.¹⁰⁴ Ilyenek voltak a városok és a templomok vagyontárgyai is. A városi vagyon tekintetében Nyugaton a *comes sacrarum largitionum* bírt felügyeleti jogkörrel, míg Keleten a *comes rerum privatorum*. Ebben a körben a városok tulajdonában álló földekből származó bevételek játszották a legfontosabb szerepet.¹⁰⁵ A 4. században ezeknek a jövedelme megoszlott a városok és a *fiscus* között, majd a későbbiekben Iustinianus végleg a *fiscus*

tulajdonává nyilvánította ezeket a javakat.¹⁰⁶ A korábbi időkben a templomoknak és a kegyhelyeknek adott tulajdonos nélküli dolgok (*bona vacantia*) a 4. századtól szintén a *res privata* körébe kerültek. Gratianus (367-383) 380-ban döntött ezeknek (főként pénz és értékes nemesfém tárgyak) a bekebelezéséről, egyúttal meghagyva a *res privatán* belüli sajátos helyzetüket (*ius templorum* körébe tartozó dolgok).¹⁰⁷ Ezek a dolgok elvileg elidegenítési tilalom alatt álltak, de *canon* fizetése fejében magánjogilag is bérbe adhatóak voltak.¹⁰⁸

A *res privatának* része volt a császári vagyon is, ami főként magánkiadásainak fedezetéül szolgált. Ezen belül is különbség volt a tényleges, személyes magánvagyon és a *fiscus* által személyes rendelkezésére bocsátott vagyon között, amely felett tulajdonjoggal nem rendelkezett, így azokat elidegeníteni sem tudta. Mindezeket a dolgokat azonban szintén bérbe adhatta, akár hosszabb időre is. A császár dolgai feltehetően pénzügyi, adó jellegű és jogi privilégiumokkal is rendelkeztek.¹⁰⁹

5. A pénzügyi igazgatás területi szintjei a dominatus korában

A központi pénzügyi igazgatás tanulmányozása után a területi pénzügyi adminisztráció szintjeinek rövid bemutatását is szükségesnek látom. A tagolt területi igazgatás legalsóbb szintjén a provinciák álltak. Több provinciát foglaltak magukba a *diocesis*ek, amelyek élén a *vicarius*usok álltak. Végül a *diocesis*eket négy *praefectura* (Oriens és Illyricum Keleten, Italia és Gallia Nyugaton) fogta össze a *praefectus praetorio* irányításával.¹¹⁰

A korábbiakban már utaltunk rá, hogy Constantinus a *praefectus praetoriói* tisztséget elválasztotta a társzászárók személyétől és külön hatáskörökkel felruházva a római polgári igazgatási szervezet kulcsszereplőivé tette őket.¹¹¹ A *praefectus praetoriók* által felügyelt *diocesis*ek területén ők voltak a felelősök a katonák zsoldjának, az állami tisztviselők fizetésének folyósításáért, valamint a hadsereg ellátásának megszervezéséért is. A kiadások fedezetéül a *praefectus praetorio* pénztárába (*arca*) befolyó adóbevételek szolgáltak.¹¹²

A *diocesis*ek szintjén a központi pénzügyi igazgatás szerkezetének megfelelően két részre oszlott a fiskális adminisztráció. Az egyik a *rationalis summarum*, a másik a *magister rei privatae* vezetése alá került. Kezdetben ez utóbbi is a *rationalis summarum* irányítása alatt állt, majd az idők során egyenrangúak lettek. A *rationalis summarum* a kezdeti időkben a *diocesis*eken belül pénzügyi kérdések tekintetében teljes körű hatalommal rendelkezett, majd a 4. század során hatáskörei egyre szűkültek, bizonyos feladatokat részben a *praefectus praetorió*nak, részben a provinciái helytartóknak adtak át. A

rationalis summarum a 4. század végére gyakorlatilag köztes hivatalnokokká degradálódott a *comes sacrarum largitionum* és a provinciák között. Jelentős hatalmuk nem volt, s hatékonyságuk is alacsony fokú maradt. Tevékenységi körükbe tartozott a területükön keletkezett pénzügyi, elsőfokú igazságszolgáltatás megszervezése, a büntetések beszedése, a pénzügyi irányítás érdekkörébe tartozó manufaktúrák felügyelete, a *tituli largitionales* beszedése és továbbítása, valamint a provinciái számadások ellenőrzése. A *rationalis summarum*mal ellentétben a *rationalis rei privatae* jelentősége a dominatus 4. és 5. századának elejéig megmaradt, mivel a kisajátítások és a *res privata* körébe tartozó birtokok kezelése körében továbbra is meghatározó szerepet játszottak. A *diocesis*ek pénzügyi igazgatásának vezetését 350 után a *comes largitionum*nak (valószínűleg a *comes thesaurorum* cím is az ő megjelölésükre szolgált) nevezték, Egyiptom kivételével.¹¹³ Ez a tisztség Nyugaton csak a gótok betörésekor, III. Valentinianus (425-455) idején szűnt meg.¹¹⁴

A provinciákban a *principatus* korában kialakult rendben megfelelően a dominatus időszakában is a *procuratorok* voltak a pénzügyi igazgatás felelős vezetői. Míg a tartományi helytartók az általános provinciái igazgatás vezetői voltak, a *procuratores* a pénzügyi igazgatást irányították. Feltehetően egy részük a *summa res* (*procurator summarum*), más részük a *res privata* (*procurator rei privatae*) ügyeket felügyelte. Az igazgatási reformok következtében 330-ban megszűnt a *procurator summarum* tisztség, ettől kezdve a *comes sacrarum largitionum* legalacsonyabb területi szintű beosztottjai a *diocesis*ek szintjén működő *rationalis summarum* lettek. A pénzügyekért felelős *procuratorok* a szolgálati helyül kijelölt provincia nevét viselték, így jól megkülönböztethetőek voltak a császár által az egyes *res privata*hoz tartozó nagyobb földbirtokokat kezelő *procuratorok*tól. A *procurator summarum* feladatai sokrétűek voltak. Az adók beszedésének felügyelete körében hozzá tartozott az adóbeszedők kinevezésének, a visszaéléseket elkövetők letartóztatásának és a hivatalos intézkedések meghozatalának joga. Emellett az adókönyvek ellenőrzése és a belőlük készült összefoglalók továbbítása a *diocesis*ek felé, a közföldek felméréstetése, a *fiscus*hoz tartozó hajók fenntartása, a hadsereg ellátására szedett adó (*vestis militis*) miatt a *fiscus*nak járó arany és ezüst begyűjtése, a katonák zsoldja és a császár által juttatott *donativa* kifizetése, a bányákból származó ércek szállításának megszervezése is a tevékenységi körébe tartozott. Fontos hangsúlyozni, hogy pénzügyi igazságszolgáltatói jogkörrel nem rendelkezett, az ilyen jellegű ügyeket a *diocesis*ek szintjére kellett utalnia. A provinciákban működő másik, pénzügyi feladatokat ellátó személy, a *procurator rei privatae* hatáskörébe elsősorban a kisajátításokkal kapcsolatos feladatok megszervezése tartozott. E körben leltárt készítettek, lepecsételték a kisajátításra került vagyont, árverésen értékesítették

őket, illetve a *fiscus* dolgainak eladásával is ők foglalkoztak. Másik jelentős hatáskörük a földbirtokok igazgatása volt, ezeket bérbe adták, kinevezték felelőseiket, illetve az utánuk járó bérleti díjat (*canon*) behajtották. A *procurator rei privatae* hivatalának alkalmazottjait *caesarianin*ak nevezték.

A teljes kép kialakításához feltétlenül említést érdemelnek a provinciái *procuratorok*nál alacsonyabb rendű, az egyes császári birtokokra kinevezett *procuratorok*. Ők teljes körű irányítási jogokkal rendelkeztek ezeknek a birtokoknak a körébe tartozó épületek, állatállomány és termőföldek kezelésében. A provinciák szintjén a 380-as évektől kezdődően speciális jogkörökkel felruházott olyan tisztviselők is megjelennek, akik a császár és a családtagjaik használatára kirendelt birtokok (*domus divina*) igazgatásáért voltak felelősek.¹¹⁵ Az 5. századra a *domus divina* felelősei a magasabb rangú *curatores* lettek, míg a helyi szinteken *procuratores* rangot viseltek. A *procurator domus divinae* működése Nyugaton egyszerű volt, mivel csak Africában voltak ilyen birtokok. Keleten a helyzet összetettebb volt, mert vezetőik, a *comes*ek közül egyeseket a *comes rerum privatarum* felügyelt, míg Cappadocia *comes domorum* egy másik császári főtisztviselő, a *praepositus sacri cubiculi* fennhatósága alá tartozott.¹¹⁶ Keleten az egyes *domus divina* körébe sorolható birtokok élén *procuratorok* álltak.¹¹⁷

Rövid fejtegetéseink alapján megállapítható, hogy a dominatus korának három területi szintre tagolt pénzügyi igazgatási szervezetrendszerének egyes szereplői pontosan körülírt hatáskörökkel rendelkeztek. Bár felépítésük és feladatköreik gyakran módosultak, a *dominusok* a történeti fejlődés során mindvégig tekintettel tudtak lenni a helyi sajátosságokra.

A dominatus korának pénzügyi igazgatását elemző rövid tanulmányom összegzéseként megállapítható, hogy a római állam e területen is fejlődésének csúcspontjára jutott ebben az időszakban. Hierarchikusan tagolt, jól felépített szervezetrendszer tudott kialakítani, amelynek keretében valamennyi igazgatási szint világos feladatkörökkel rendelkezett. Tisztviselői szakterületüket jól ismerő, a hivatalukat élethivatásszerűen végző, többnyire kellő anyagi és erkölcsi megbecsülésnek örvendő állami alkalmazottként a császár általi kinevezés eredményeképpen elnyerő és működő szakemberek voltak. Ezeknek az értékeknek a fényében jól érthető, hogy a későbbi korok államszervezetei – ezek közül is elsősorban a bizánci állam – miért tekintett mintaként a dominatus korának igazgatására.

Jegyzetek

¹ Carrié, Jean-Michel: Les finances militaires et le fait monétaire dans l'empire romain tardif, in: Les « dévaluation » à Rome. Époque républicaine et impériale. Volume 1.,

Publication de l'École française de Rome 37/1, Rome 1978, 227-248.

² Rémondon, Roger: La crise de l'empire romain, de Marc Aurele à Anastase, Paris 1964, 89.

³ Jones, Arnold Hugh Martin: Inflation under the Roman empire, *The Economic History Review* 5/3 (1953), 298-301.; Hamza Gábor: Gazdaság és jog kapcsolata a császárkori római birodalomban, *JK* 9 (1995), 412-417.

⁴ Pókecz Kovács Attila: A principatus közjoga, Budapest-Pécs 2016, 97-99.

⁵ Tacit. Ann., 13, 29, 2: Nam Augustus senatui permisit deligere praefectos;... ; Suet. Aug., 36.: Auctor et aliarum rerum fuit, in quis: ... ut cura aeraria a questoribus urbanis ad praetorios praetoresve transiret.

⁶ Tacit. Ann., 13, 29, 2.; Suet. Aug., 36.; Cass. Dio, 13, 32,2.

⁷ Frank, Teney: on Augustus and the Aerarium, *JRS* 23 (1933), 143-148.

⁸ Tacit. Ann., 13, 29, 3-4.; Suet. Claud., 24, 4.; Cass. Dio, 60, 24, 1-3.

⁹ Corbier, Mireille: L'aerarium Saturni et l'aerarium militare. Administration et prosographie sénatoriale, Rome 1974, 645-647.

¹⁰ Tacit. Ann., 13, 28, 6-7.; Tacit. Ann., 13, 29, 4-5.; Suet. Claud., 24, 4.; Cassius Dio, 43, 48, 3.

¹¹ Corbier, i.m., 81-88 és 650.

¹² Corbier, i.m., 337- 340 és 651.

¹³ Corbier, i.m. 667.

¹⁴ Corbier, i.m., 658.

¹⁵ Corbier, i.m. 682-692.

¹⁶ Cass. Dio, 55, 25, 1-3.; Corbier, i.m. 664.

¹⁷ R.G, 17.

¹⁸ Ulp. D. 50, 16,17, 1:

¹⁹ Corbier, i.m. 703-705.

²⁰ Ürögdy György: A fiscus Caesaris alapításához, *Antik Tanulmányok* 7 (1960), 61-68.

²¹ Mommsen, Theodor: *Römisches Staatsrecht, Dritter Band, II. Abtheilung*, Leipzig 1888, 998.

²² Hirschfeld Otto: Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian, Berlin 1905², 2.; France, Jérôme: Administration et fiscalité douanières sous la règne d'Auguste: la date de la création de la Quadragesima Galliarum, *MEFRA* 105/2, (1993), 908-909.

²³ Pókecz Kovács Attila: A római közigazgatás Claudius uralkodása idején (Kr. u. 41-54.), *JURA* 21/1 (2015), 100-111.

²⁴ Senec. de benef., 7, 6,3: Caesar omnia habet, fiscus eius privata tantum ac sua : et universa in imperio eius sunt, in patrimonio propria.

²⁵ Last, Hugh: The fiscus. a note, *JRS* 34 (1944), 57-59.

²⁶ Pókecz Kovács, A principatus , 43-44.

²⁷ Ürögdy, i.m. 65-66.

²⁸ von Gosen, Julius: Der römische Fiscus und das römische Fiscalrecht, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 23/4 (1867), 529-570.; Jones, Arnold Hugh Martin: The aerarium and the fiscus, *JRS* 40 (1950), 22-29.; Brunt, Peter Astbury: the 'fiscus' and its Development, *JRS* 56 (1966), 75-91.; Millar, Fergus: The Fiscus in the First Two Centuries, *JRS* 53/1-2 (1963), 29-42.

²⁹ De Martino, Francesco: Storia della costituzione romana IV/2, Napoli 1965,804.-810

³⁰ Ürögdy, i.m. 61.

³¹ De Martino, i.m. 811-817.

³² Williams, Stephen: Dioclétien. Le renouveau de Rome, Dijon 2006, 155-170.

³³ Stein, Ernest: Histoire du Bas-Empire 1. De l'État romain à l'État byzantin (284-476), Paris 1959, 73-74.

³⁴ Cerati, André: Caractère annonaire et assiette de l'impôt foncier au Bas-Empire, Paris 1975,

³⁵ Bats, Maria – Benoist, Stéphane – Lefebvre, Sabine: L'empire romain au III^e siècle de la mort de Commode au Concile de Nicée, Tournai 1997, 235.

³⁶ Delmaire, Roland: Largesses sacrées et res privata. L'aerarium impérial et son administration du IV^e au VI^e siècle, Rome 1989, 703.

³⁷ Modéran, Yves: L'Empire romain tardif 235-395 ap. J.-C., Paris 2006², 86-88.

³⁸ Chastagnol, André: Problèmes fiscaux du Bas-Empire, in: Points de vue sur la fiscalité antique, (sous la direction: Henri van Effenterre), Paris 1979, 130-131.; Demandt, Alexander: Die Spätantike. Römische Geschichte von Diocletian bis Justinian 284-565 n. Chr., München 2007, .295.

³⁹ Rémondon, i.m. 130.

⁴⁰ Stein, i.m. 74.

⁴¹ Chastagnol, André: Problèmes fiscaux du Bas-Empire, 131.

⁴² Gaudemet, Jean: Institutions de l'Antiquité, Paris 1982², 681.

⁴³ Chastagnol, Problèmes, 131-132.

⁴⁴ Kaïla, Elieser: L'unité foncière en droit romain. Exposé récapitulatif et critique, Paris 1927, 63-64.

⁴⁵ Havas László – Hegyi W. György – Szabó Edit: Római történelem, Budapest 2007,592.

⁴⁶ Chastagnol, Problèmes,133-136.

⁴⁷ Hahn István – Maróti Egon: Az ókor története V. A római császárság története, Budapest 1995, 82-83.

⁴⁸ Callu, Jean-Pierre: Denier et Nummus (300-364), in: Les « dévaluation » à Rome. Époque républicaine et impériale. Volume 1. Publication de l'École française de Rome 37/1, Rome 1978, 107-121.

⁴⁹ Havas – Hegyi W. – Szabó, i.m. 593-594.

⁵⁰ Jusztinger János: Észrevételek a felentüli sérelem római jogi forrásaihoz (CJ. 4. 44. 2, CJ. 4. 44. 8), PhDT 9, Pécs 2010, 351.; Jusztinger János: The principle of laesio enormis in sale and purchase contracts in Roman law, in: Essays of Faculty of Law University of Pécs, Yearbook of 2011 [SUP 9], szerk. Balogh Zs., Pécs 2011, 115-116.; Jusztinger János: A vételár meghatározása és szolgáltatása a konszenzuális adásvétel római jogi forrásaiban, Doktori értekezés, Pécs 2012, 161-165.;

Jusztinger János: A vételár a római jogban: „emptionis substantia constitit ex pretio”, *Jura* 11/1 (2005), 123-124.; Petrak, Marko – Žiha, Nikol - Jusztinger János: Univerzalni temelji lokalnih prava – primjer „pravedne cijene“ (iustum pretium), in: Mirela Župan, Mario Vinković (szerk.): Pravo – regije – razvoj, Pečuh – Osijek 2013, 269.; Petrak, Marko – Žiha, Nikol - Jusztinger János: Universal foundations of local laws – example of 'just price' (iustum pretium), in: Drinóczi T, Župan M., Vinkovic, Mario (szerk.): Law - Regions – Development, Pécs – Osijek 2013, 333.; Jusztinger János - Petrak, Marko - Žiha, Nikol: A helyi jogok egyetemes alapjai – az „igazságos ár” példája, in: Drinóczi Timea, Novák Barnabás (szerk.): Jog - Régiók – Fejlesztés, Pécs – Eszék 2013, 279.

⁵¹ L. Laufer, Siegfried: Diokletians Preisedikt, Berlin 1971.

⁵² Delmaire, i.m. 704.

⁵³ Jones, Arnold Hugh Martin: The Criminal Courts of the Roman Republic and Principate, Oxford 1972, 91-92.

⁵⁴ Havas – Hegyi W. – Szabó, i.m. 611.

⁵⁵ Delmaire, Largesses sacrées, 704-706.

⁵⁶ Delmaire, Largesses sacrées, 706-708.

⁵⁷ Kelemen Miklós: A Birodalom kormányzása. A Késő-római Birodalom közszolgálati – jogi források alapján, Budapest 2007, 35-36.

⁵⁸ Delmaire, Roland: et res privata. L'aerarium impérial et son administration du IV^e au VI^e siècle, Rome 1989.

⁵⁹ Euseb, VC. 4, 1.; Zosim. 5, 32 .6.

⁶⁰ Cth. 11, 30, 28,

⁶¹ Delmaire, Largesses sacrées, 36-37.

⁶² Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog, Budapest-Pécs 2015³, 44.

⁶³ Delmaire, Largesses sacrées, 38.

⁶⁴ Delmaire, Roland: Les institutions du Bas-Empire romain de Constantin à Justinien. I. Les institutions civiles palatines, Paris 1995, 121.

- ⁶⁵ C. 12, 42,2
- ⁶⁶ Delmaire, *Largesses sacrées*, 59-63.
- ⁶⁷ Groß-Albenhausen, Kirsten: Palatini in: *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike* (Hrg.: Hubert Cancik und Helmuth Schneider), Band 9, Stuttgart-Weimar 2000, 186.
- ⁶⁸ CTh. 6, 35, 7.
- ⁶⁹ Kelemen, A Birodalom kormányzása, 164-171.
- ⁷⁰ Kelemen Miklós: A cohortalisok helye és szerepe a késő-római igazgatás rendszerében, *AUB* 46 (2009), 57-80.
- ⁷¹ Delmaire, Roland: *Les institutions*, 123-125.
- ⁷² CTh. 6, 30, 16-17.
- ⁷³ Groß-Albenhausen, Kirsten: Primicerius in: *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike* (Hrg.: Hubert Cancik und Helmuth Schneider), Band 10, Stuttgart-Weimar 2001, 326.
- ⁷⁴ CTh. 6, 30, 3. ; Kelemen, A Birodalom kormányzása., 138-139.
- ⁷⁵ CTh. 6, 2, 26.
- ⁷⁶ Delmaire, Roland: *Les institutions*, 123-126.
- ⁷⁷ ND. Or. XIV.
- ⁷⁸ Delmaire, Roland: *Les institutions*, 126-127.
- ⁷⁹ CTh. 6, 30, 16-17.
- ⁸⁰ CTh. 7, 12, 2 és CTh. 7, 18, 16.
- ⁸¹ CTh. 6, 30, 16; CTh. 1, 10, 5; CTh. 14, 11,1; CTh. 8, 8, 4; CTh.8, 8, 9.
- ⁸² Delmaire, Roland: *Les institutions*, 126-127.
- ⁸³ A Notitia Dignitatum (teljes nevén: Notitia omnium dignitatum et administrationum tam civilium quam militarium) 425-430-ból ránk maradt lista, amely a római birodalom tisztviselőinek hierarchiáját, feladatköreit, címeit jelvényeit és fizetéseit tartalmazta.
- ⁸⁴ Delmaire, *Largesses sacrées*, 68.
- ⁸⁵ Delmaire, Roland: *Les institutions*, 129-131.
- ⁸⁶ CTh. 7, 23, 1.
- ⁸⁷ CTh. 12, 6 12, 13, 17; CTh. 12, 6, 1; CTh. 8, 5, 47, 58.
- ⁸⁸ CTh. 1, 32, 3; CJ. 11,8, 14. Delmaire, *Les institutions*, 128.
- ⁸⁹ Delmaire, *Les institutions*, 134-138.; Kelemen, A Birodalom kormányzása, 114.
- ⁹⁰ Várady László: *Későrómai hadügyek és társadalmi alapjaik. A római birodalom utolsó évszázada (376-476)*, Budapest 1961, 113-119.
- ⁹¹ Delmaire, *Les institutions*, 138-140.
- ⁹² CTh. 5, 16, 19; CTh. 5, 16, 29; CJ. 11, 62, 2-3; CJ. 11, 62, 11;
- ⁹³ Delmaire, *Largesses sacrées*, 347-371.
- ⁹⁴ Delmaire, *Largesses sacrées*, 80-91.
- ⁹⁵ Delmaire, *Les institutions*, 140.
- ⁹⁶ Delmaire, *Les institutions*, 143-144.
- ⁹⁷ Delmaire, *Largesses sacrées*, 597-606.
- ⁹⁸ Delmaire, *Largesses sacrées*, 606-610.
- ⁹⁹ Delmaire, Roland: *Les esclaves et conditionales fiscaux au Bas-Empire romain*, *Topoi* 9/1 (1999), 179-189.
- ¹⁰⁰ Provera, Giuseppe: *La vindictio caducorum. Contributo allo studio del processo fiscale romano*, Torino 1964, 107-161
- ¹⁰¹ Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: *Római magánjog*, Budapest-Pécs 2015³, 367.
- ¹⁰² Benedek – Pókecz Kovács, i.m. 367-368.
- ¹⁰³ Delmaire, *Largesses sacrées*, 610-620.
- ¹⁰⁴ Masi, Antonio: *Recherche sulla 'res privata' del 'princeps'*, Milano 1971, 55-94.
- ¹⁰⁵ Corbier, Mireille: *Cité, territoire et fiscalité*, in: *Epigrafia. Actes du colloque international d'épigraphie latine en mémoire de Attilio Degrassi pour centenaire de sa naissance. Actes de colloque de Rome (27-28 mai 1988)*, Publication de l'École française de Rome 143, Rome 1991, 629-655.
- ¹⁰⁶ Delmaire, *Les institutions*, 142-143.
- ¹⁰⁷ CTh.16, 10, 20; CTh.10, 3, 4.
- ¹⁰⁸ Delmaire, *Largesses sacrées*, 641-657.
- ¹⁰⁹ Lehmann, Hannes: *Grenzen der Mehrfachbesteuerung in der Spätantike. Zur Auslegung von CT. 12,1, 35*, *Historia* 33/3 (1984), 378-384.; Delmaire, *Largesses sacrées*, 675-698.
- ¹¹⁰ Benedek – Pókecz Kovács, i.m. 45.
- ¹¹¹ Rémondon, i.m. 142-143.
- ¹¹² Stein, i.m. 117-120.
- ¹¹³ CTh. 8, 7, 3.
- ¹¹⁴ Delmaire, *Largesses sacrées*, 171-205.
- ¹¹⁵ Delmaire, Roland: *Les institutions*, 146.
- ¹¹⁶ ND Or. 10, 2.
- ¹¹⁷ Delmaire, *Largesses sacrées*, 207-233

Réti Balázs, PhD
történelemtanár

A konstantinápolyi egyezmény és a Szezei-csatorna nemzetközi jogállása

A diplomácia-és jogtörténet Magyarországon kevéssé ismert eseménye az 1888-ban megkötött konstantinápolyi konvenció, amely először szabályozta nemzetközi viszonylatban a Szezei-csatorna szabad használatát. A kilenc ország által aláírt egyezmény időkorlátozást nem tartalmazott, így a mai napig érvényesen szabályozza a Földközi-tengert a Vörös-tengerrel összekötő vízi útvonalon a hajózás körülményeit békeidőben és háborúban egyaránt.

A Szezei-csatorna megépítése a francia Ferdinand Lesseps érdeme volt, aki 1869-ben francia és egyiptomi tőkével, 18,144 millió fontból készítette el a vízi útvonalat. Ez annak ellenére sikerült, hogy az angolok hevesen elleneztek a francia csatorna megépítését. Palmerston külügyminiszterként, majd miniszterelnökként egyaránt dacolt a csatorna gondolatával, féltve az indiai brit érdekségeket. Véleményét széles körben osztotta a korabeli londoni politikai vezetés és a szigetország közvéleménye is. Az erősödő francia befolyás elősegítette Egyiptom elszakadását az Oszmán Birodalomtól, ez a lehetőség a britek keleti kérdésben követett politikájának teljességgel ellentmondott. A konstantinápolyi brit nagykövet, az óriási befolyással rendelkező Lord Stratford de Redcliffe hatékonyan hangolta a török vezetést a francia csatorna ellen.

Az angol negatív hozzáállás ellenére a francia tervet sikerült megvalósítani. Ehhez kellett Lesseps kitarása mellett Szaid pasa (1854-1863) támogatása is. Az egyiptomi uralkodó 1854-ben és 1856-ban adott koncessziót a csatorna megépítésére, majd 1858-ban alakult meg a Szezei Csatorna Társaság (Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez), döntően francia tőkével. Jellemző, hogy Nagy-Britanniában egyetlen részvényt sem jegyeztek. A briteknek fenntartott részesedést végül Szaid pasa vásárolta fel. Az 1856-os koncesszió tizennegyedik cikkelye értelmében az elkészülő csatorna semleges átjáróvá vált, amelyet minden ország szabadon használhatott, megkülönböztetés nélkül.¹ Még el sem kezdődött az építkezés, de Lesseps már igyekezett a csatorna nemzetközi, semleges státusát előre biztosítani. A krími háborút lezáró 1856-os párizsi konferencián felvetette, hogy az aláíró hatalmak garantálják a Szezei-csatorna

semlegességét. Emellett javasolta, hogy a török kormányzat engedélye nélkül idegen csapatok ne állomásozhassanak a csatorna mellett. A brit külügyi államtitkár, George Villiers (Lord Clarendon) ellenezte a javaslatot, így a hatalmak elvetették Lesseps kezdeményezését.²

A munkálatok 1859-ben kezdődtek, és minden brit ellenkezés és akadályozás ellenére 1869-re elkészült a nagy mű.³ A Szezei-csatorna megépítése a francia tőke és technológia nagy diadala volt, és tagadhatatlanul növelte a mai napig tapasztalható francia nyelvi, kulturális és gazdasági befolyást Egyiptomban. Furcsa ellentmondás, hogy az építkezést oly nagyon ellenző Nagy-Britannia lett szinte azonnal a csatorna igazi hasznélvezője. A csatorna gazdasági és stratégiai előnyeit a Brit Birodalom kamatoztatta legjobban, és Anglia az első évektől kezdve elsőszámú használójává vált.⁴ 1870-ben 289000 tonnányi brit hajó használta vízi utat, ez a teljes forgalom kétharmada volt, ugyanekkor csak 85000 tonna francia hajótér haladt át. 1888-ra az angol lobogó részesedése az összeforgalom 79 százaléka növekedett, míg a francia arány kevesebb volt hat százaléknál.⁵

A Szezei-csatorna megnyitásával Egyiptom minden korábbinál jobban felértékelődött a brit haditengerészeti és katonai tervezésben. A vízi út nagyon gyorsan a Brit Birodalom fő katonai útvonalává, létfontosságú birodalmi artériájává vált. Növelte a csatorna szerepét brit szemszögből, hogy 1875-ben 4 millió fontért sikerült megvásárolni a társaság Iszmail kedive kezében lévő részvénycsoomagját. Az üzlet révén az angol állam lett a csatorna fő részvényese, 44 százalékos részesedéssel. A váratlan és gyors pénzügyi tranzakció elsősorban a franciák megelőzését szolgálta, akik továbbra is birtokolták a részvények többségét, de több tízezer kisztrésvényes között megosztva.

A kedive azért kényszerült ár alatt eladni a részvényeket, mert Egyiptom az 1870-es évekre teljesen eladósodott, és gyakorlatilag Nagy-Britannia és Franciaország pénzügyi protektorátusa alá került.⁶ A nagyhatalmak befolyása alá került országban hamarosan nemzeti mozgalom bontakozott ki, heves idegenellenességgel párosulva. A nyugati országok által többször megalázott Egyiptomban Arábi pasa vezetésével felkelés robbant ki, amely az országban élő, védtelen európai közösség ellen is irányult. A keresztény lakosság védelmében a brit hadiflotta először Alexandriát bombázta,⁷ majd Wolseley tábornok vezetésével megszállták az országot.⁸

Az 1882-es brit katonai intervenció fordulóponttá vált az újkori Egyiptom történetében, az ország tartósan brit megszállás alá került. Bár London sokáig hangoztatta az okkupáció ideiglenes voltát, hamar kiderült, hogy az angoloknak eszük ágában sincs távozni. A nagyhatalmakat aggasztotta a brit

térnyeres, különösen Szezei-csatornához anyagi és érzelmi szálakkal kötődő Franciaországot. Az 1870-es években megfigyelhető angol-francia közeledés és együttműködés jó időre véget ért. Megszűnt Egyiptom kettős pénzügyi ellenőrzése, és 1882-től Párizs lett a helyi arab nacionalisták számára az igazodási pont a gyűlölt britekkel szemben. Franciaország nemzeti sérelemként élte meg a Nílus menti ország megszállását, és egészen 1904-ig nem volt hajlandó elfogadni jogszerűnek a szigetország katonai jelenlétét.

Az 1882-es brit katonai akció során először fordult elő, hogy egy hatalom katonai erővel zárta le a Szezei-csatornát. A gyors hadmozdulatoknak köszönhetően a csatornát csak négy napra kellett lezárni a forgalom elől, és szerencsére semmilyen kár nem keletkezett a létesítményekben. A nemzetközi figyelem ekkor irányult először igazán a Szezei-csatorna sebezhetőségére és arra a tényre, hogy mennyire könnyű blokád alá venni az Egyiptomon áthaladó útvonalat.

A megszállás miatti nemzetközi felháborodást igyekeztek csökkenteni a britek, ezért 1883. január 3-án Granville külügyminiszter egy körlevelet küldött a francia, német, osztrák-magyar, olasz és orosz kormányhoz. Ebben egy konferenciára hívta a hatalmakat, amelyen biztosítani kívánta a csatorna szabad használatának körülményeit. A brit előterjesztés szerint hadviselő államok hadihajói csak szigorú időkorlátozással tartózkodhatnak a vízi úton, az ellenségeskedés pedig szigorúan tilos. Nem engedélyezték volna erődök építését, csapatok vagy hadianyag partra tételét sem.⁹ Ugyanakkor Granville javaslata nem jelentette a csatorna semlegessé tételét, mivel semmilyen módon nem korlátozta Nagy-Britannia katonai cselekvési szabadságát. Ezáltal a megszálló hatalom oly előnyre tett szert, amelyet sem Németország, sem Franciaország nem akart elfogadni. Hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a kérdésben Nagy-Britannia elszigetelődött, így a tervezett konferenciából nem lett semmi.¹⁰

A brit okkupációval különösen megsértett Franciaország kezdeményezésére a nagyhatalmak képviselői 1885. március 30-án ismét találkoztak Párizsban. A francia javaslat egy olyan konvenciót kívánt létrehozni, amely garantálta a csatorna teljes semlegesítését és szabad nemzetközi használatát, háborús helyzettől függetlenül. A holland vélemény szerint semmilyen katonai akció sem akadályozhatta meg a Szezei-csatorna szabad használatát. A francia küldöttek, orosz és német támogatás mellett azt indítványozták, hogy állítsanak fel egy nemzetközi bizottságot a vízi útvonal védelmére, és ez a testület felügyelje a minden ország számára azonos feltételek mellett zajló hajóforgalmat. A britek határozottan elleneztek a francia kezdeményezést, hallani sem akartak az egyiptomi pozíciói-

kat meggyengítő bizottság felállításáról. Nagy-Britannia elvetette a nemzetközi garanciákat és a csatorna teljes semlegesítését is. Párizs inkább növelni akarta a konvenció hatáskörét, míg London inkább szűkíteni. Az álláspontok oly távol álltak egymástól, hogy a konferencia 1885. június 13-án eredmény nélkül ért véget.

A sikertelenség ellenére, a konferencián született egy egyezménytervezet, amely a későbbi konstantinápolyi konvenció alapja lett, de a hatalmak ekkor még nem írták alá. A kudarc fő oka a britek merev magatartása volt, akik mint Egyiptom urai nem kívánták megkötni a kezüket egy nemzetközi egyezménnyel. A párizsi tárgyalások végén Julian Pauncefote, brit külügyi államtitkár hivatalosan bejelentette fenntartásait egy hasonló nemzetközi szerződéssel kapcsolatban. Eszerint amíg Egyiptom brit megszállás alatt van, a Szezei-csatorna szabad használatát Nagy-Britannia elfogadja ugyan, de fenntartja magának a jogot a szabad cselekvésre.¹¹

Az angol fenntartást a többi hatalom tudomásul vette, főként azért, mert bíztak abban, hogy a brit okkupáció csak ideiglenes lesz. Ezt a vélekedést London maga is folyamatosan erősítette. Jellemző, hogy 1882 és 1922 között összesen hatvanhat alkalommal tettek ígéretet a távozásra.¹² Ürügyként kínálkozott az okkupáció fenntartására a Szudánban kibontakozó Mahdi-felkelés, amely az ország déli határait fenyegette, valamint az ismétlődő belső zavarok. Franciaország azonban nem adta fel a reményt, hogy sikerül megvalósítani a csatorna nemzetközi jogállását garantáló egyezményt. A nemzetközi helyzet kedvezett az új konferencia számára. Párizs és Szentpétervár egyre látványosabb közeledése nyugtalanította a briteket. Az orosz és francia hadiflotta együttműködése megintgathatta az addig megkérdőjelezhetetlen angol tengeri fölényt a Mediterráneumban. Az Oszmán Birodalom területi integritásának védelmére 1887-ben létrejött brit-olasz-osztrák földközi-tengeri antant Angliával szövetségre lépő tagjai szintén támogatták a csatorna jogállásának rendezését.¹³

1885 és 1887 között Franciaország folyamatosan nyomás alatt tartotta a Whitehallt a tárgyalások folytatása érdekében. A britek igyekeztek megakadályozni az újabb nemzetközi konferencia összehívását, ezért külön megállapodást kötöttek a Portával. Az 1887. május 22-én aláírt Drummond Wolff konvenció szerint a britek vállalták Egyiptom és Szudán kiürítését, cserében viszont jogot nyertek arra, hogy a csatorna veszélybe kerülése esetén bármikor újra visszatérjenek. Franciaország és Oroszország együttes nyomására a török kormány elzárkózott az egyezmény ratifikálásától.¹⁴

A Lord Salisbury vezette brit kormány végül 1887 augusztusában hajlandó volt elfogadni az 1885-ös tervezet alapján a nemzetközi egyezményt, de a már ismertetett brit fenntartások meghagyása

mellett. Ez azt jelentette, hogy a leendő egyezmény gyakorlatilag egészen addig nem léphetett életbe, amíg brit megszálló csapatok tartózkodnak Egyiptomban.¹⁵ A francia-angol tárgyalások ismét megindultak a kérdésről, és 1887 őszére gyakorlatilag készen állt az egyezmény szövege. Olaszország, Hollandia és Spanyolország azonnal készen álltak, hogy elfogadják, de három nagyhatalom, Oroszország, Németország és az Osztrák-Magyar Monarchia még kivárt. Arra hivatkoztak, hogy a szultán jóváhagyása nélkül nem léphet életbe az egyezmény. A törökök pedig egy éven keresztül halogatták az aláírást, mivel abban bíztak, hogy beemelhetnek a szövegbe egy olyan kitétel, amely meghatározza a britek egyiptomi távozásának időpontját.¹⁶

A konvenciót végül 1888. október 29-én írta alá kilenc hatalom: Nagy-Britannia, Németország, Ausztria-Magyarország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Oroszország és Törökország. A konstantinápolyi konvenció aláírói a Szezei-csatorna fő használói is voltak egyben. Ezt tükrözik az 1888-as adatok. Ebben az évben a teljes forgalom 6641000 tonnát tett ki, ennek 79 százaléka volt brit, hat százaléka francia, négy-négy százaléka olasz és német, három százaléka holland, két százaléka pedig osztrák-magyar. Spanyolország és Oroszország részesedése egy százalék alatt maradt.¹⁷

Az egyezmény összesen tizenhét cikkelyben szabályozta a csatorna használatának legfontosabb alapelveit.¹⁸ A konvenció nemzetiségtől függetlenül biztosította a vízi út szabad használatát mind háborúban, mind békében. Az aláírók vállalták, hogy semmilyen körülmények között sem akadályozzák a szabad hajózást, egyikük sem veszi blokádnak alá a csatornát. A szerződő felek tiszteletben tartották a vízi útvonal működéséhez nélkülözhetetlen édesvíz-csatorna, illetve a különböző parti létesítmények, épületek, zsilipek biztonságát. E kitétel nyilvánvalóan a francia többségű részvénytársaság megnyugtatótálta.

A negyedik cikkely értelmében a csatornát háború idején nyitva kellett tartani, még a hadviselő országok hadihajói előtt is. Ugyanakkor megállapodtak abban, hogy ilyen esetben tilos az ellenségeskedés és a forgalom akadályozása. A hadműveletek tilalma abban az esetben is fennállt, ha az Oszmán Birodalom kerül háborúba. Megtiltották, hogy hadviselő államok hadihajói a vízi útvonal kikötőiben vételezzenek készleteket, kivéve, ha ez rendkívül szükséges. Az említett hadihajók maximum 24 órát tartózkodhattak Port Szaid vagy Szezei kikötőiben, ezt követően azonban sürgősen távozniuk kellett. Ha két egymással hadiállapotban álló ország hadihajója érkezett a csatornához, legalább 24 órának kellett eltelnie, hogy egymást követően áthaladhassanak.

Háborús helyzetben hadviselő ország nem tehetett partra katonákat és hadianyagot a csatorna területén. Kivételt képezett, ha egy váratlan esemény akadályozza a forgalmat. Ilyenkor egy maximum ezer főből álló különítményt tehettek partra, megfelelő munícióval együtt. A hadműveletek során zsákmányolt és elfogott kereskedelmi hajók a hadihajókkal azonos feltételekkel kelhettek át.

A szerződő felek megállapodtak abban, hogy nem állomásoztatnak hadihajót a csatornán. Ettől függetlenül mindegyik aláíró jogot nyert, hogy békeidőben két hadihajó horgonyozhasson Port Szaid és Szezei megközelítési útvonalán. Ezzel a joggal hadviselő fél nem élhetett.

A nyolcadik cikkely arról szólt, hogy milyen módon lehet érvényt szerezni az egyezmény előírásainak. Amennyiben a szabad áthaladást veszély fenyegette, az aláíró országok Egyiptomban lévő ügynökeinek kellett megtenni a megfelelő lépéseket. Ilyen esetben az egyiptomi kormányt azonnal tájékoztatni kellett, hogy az megtehesse a szükséges ellenlépéseket. A cikkely értelmében a szerződő felek képviselői minden évben legalább egyszer találkozási gyűltekre összejöttek, a török kormány által kinevezett különleges megbízott elnökletével. Az oszmán megbízott hiányzása esetén az egyiptomi uralkodó által kinevezett biztos is elnökölhett. Ez a cikkely egyértelműen London akaratát tükrözte, hiszen a britek minden áron el akarták kerülni egy állandóan működő, nemzetközi csatorna bizottság felállítását.

A kilencedik cikkely szerint az egyiptomi kormány feladata volt a szükséges lépések megtétele a csatorna biztonságos használatához. Ha Kairó erre képtelen, akkor az egyiptomiaknak hűbérurukhoz, a szultánhoz kellett fordulniuk. Ilyen esetben az oszmán kormány feladatává vált, hogy a megfelelő intézkedéseket tegye és értesítse a veszélyhelyzetről a szerződő országokat. A csatorna háborús helyzetben történő használata során a hadviselő felek nem akadályozhatták meg Törökországot abban, hogy saját erővel fenntartsa a rendet Egyiptomban, illetve megvédhesse a Vörös-tenger partján fekvő birtokait. A török és az egyiptomi kormány által tett katonai intézkedések ugyanakkor továbbra sem akadályozhatták a csatorna szabad használatát. Háborús helyzetben tilos volt állandó erődítéseket emelni, de ez nem jelentette a Szezei-csatorna demilitarizálását, hiszen nem tiltotta csapatok állomásoztatását vagy ideiglenes erődítések építését.

Megegyezés született arról is, hogy a csatorna használata minden nemzet számára egyenlő feltételekkel történjék, az aláírók vállalták, hogy egyikük sem törekszik kereskedelmi vagy területi előnyszerzésre. Az Oszmán Birodalom területi jogait ismételtelen megerősítették Egyiptom és a csatorna felett. A konvenciónak nem volt időkorlátja, így a

Szezei Csatorna Társaság koncessziójának 1968-as lejáratá után is érvényben kellett maradnia. A magas szerződő felek megállapodtak abban, hogy az egyezményt a többi ország tudomására hozzák, és igyekeznek rábírní őket a csatlakozásra. Az egyezmény utolsó pontja értelmében a ratifikációs okmányokat Konstantinápolyban kellett kicserélni egy hónapon belül. A parlamentek által elfogadott iratok tényleges elhelyezése 1888. december 22-én történt meg a török fővárosban.

A konstantinápolyi egyezmény látszólag biztosította a csatorna szabad nemzetközi használatát békében és háborúban egyaránt. Ugyanakkor az Egyiptomot megszállva tartó Nagy-Britannia csak komoly kifogásokkal fogadta el az egyezményt. A londoni kormány 1885-ben megfogalmazott fenntartásait megerősítették.¹⁹ Ez alapján a britek fenntartják a jogot arra, hogy amíg okkupáció alatt tartják Egyiptomot, saját belátásuk szerint, szabadon fellépjenek a csatornát fenyegető veszély esetén.²⁰ Az angol fenntartás gyakorlatilag az egész egyezmény lényegét kérdőjelezte meg, és teljesen Nagy-Britannia belátásától tette függővé a cikkelyek háborús időben történő gyakorlati megvalósulását. A későbbi események bebizonyították, hogy a nemzetközi szerződést a kor legnagyobb tengeri hatalma valóban csak saját érdekeinek figyelembevételével volt hajlandó betartani. A konstantinápolyi egyezmény ugyan megszületett, de gyakorlati életbe léptetése a brit fenntartások miatt nem történhetett meg. Ezt a tényt a brit külügyi államtitkár, George Curzon is megerősítette a kérdésről szóló alsházi vitában.²¹

A konvenció első igazi tesztelésére 1898-ban került sor. Ekkor háború tört ki az Egyesült Államok és Spanyolország között Kuba kérdése miatt. A hadműveletek több hadszíntéren zajlottak, így a spanyol kézben lévő Fülöp-szigeteken is. A madridi kormányzat egy hajórajt küldött ki Cádizból a Távolszakra Manuel de la Cámara altengernagy parancsnoksága alatt. Az egy csatahajóból, egy páncélos cirkálóból, két kereskedelmi cirkálóból, négy rombolóból, három torpedónaszádból, egy csapatszállítóból és négy szénszállító hajóból álló flotta 1898. június 26-án érkezett a csatorna északi bejáratához, Port Szaidhoz.²² A britek szándékosan megnehezítették a spanyol hadihajók áthaladását a szénelvétel akadályozásával. Az angolok szerint a spanyoloknak elegendő tüzelőanyaguk volt a hazaútra, így semmi sem indokolta, hogy Port Szaidban vegyenek fel szenet. London azt állította, hogy az egyiptomi és brit semlegességet sérti, ha a csatorna kikötőiben egészítik ki fűtőanyagkészleteiket. Ráadásul a kairói amerikai alkonzul, Ethelbert Watts felvásárolta a port szaidi szénkészleteket, így is nehezítve a spanyolok áthaladását. Így történhetett meg, hogy a spanyol hadihajók az előírt 24 óránál sokkal tovább maradtak a csatorna vizein.²³

Végül a spanyol flotta több mint tíz napos késlekedés után végül átjutott, de ekkor ár megérkezett az amerikai flotta nagy Santiago de Cuba-i győzelmének a híre. Ezért Cámara hadihajóit július 7-én hazarendelték a Vörös-tengerről.²⁴ Nagy-Britannia sikerrel akadályozta a Szezei-csatorna használatát egy hadviselő állam hadihajói számára, ezzel segítve az amerikai győzelmet. Ellentmondásos, hogy a konvenció a brit fenntartások miatt gyakorlatilag nem volt érvényben, mégis a szerződés pontjaira hivatkozva tették lehetetlenné a spanyolok szénelvételt. Ugyanakkor az amerikaiak is rá hivatkoztak, miközben Washington nem volt az egyezmény aláírója.

Az 1904-1905-ös orosz-japán háború során a brit külügyminisztérium hivatalosan bejelentette semlegességét, holott Nagy-Britannia és Japán között 1902 óta szövetség állt fenn. Mindenki tudta, hogy London a japánokat támogatja a konfliktusban. A britek és egyiptomiak mindkét hadviselő fél számára megtiltották a csatorna kikötőiben a szénelvétel lehetőségét, ezzel azonban egyértelműen a hosszúra nyúlt utánpótlási vonalakkal rendelkező oroszokat sújtották. Válaszul a Virenius ellen-tengernagy vezette hadiflotta gyakorlatilag blokádnál alá vette a csatorna déli, vörös-tengeri bejáratát. Az oroszok számos semleges, köztük több brit kereskedelmi hajót elfogtak, a Japánnak szánt hadi dugáru után kutatva. Ekkor történt meg először, hogy zsákmányul ejtett hajók haladtak át orosz lobogó alatt a csatornán. A brit kormány tiltakozására később elengedték a teherhajókat, de az eset 1904 júliusában megismétlődött, amikor a *Malacca* gőzöst fogták el az oroszok. Ezt már sok volt az angoloknak, az Admirális mozgósította és Alexandriához rendelte a földközi-tengeri flottát. A londoni felháborodás hatására a cár meghátrált, és szabadon engedték a brit hajót.²⁵

A válság során Oroszország hatékonyan vette blokádnál alá a Szezei-csatorna megközelítési útvonalait. Nagy-Britannia csak azért nem lépett fel erőteljesebben az oroszok által alkalmazott tengeri zsákmányolással szemben, mert nem akarta saját cselekvési képességét korlátozni egy jövőbeni háborúban. A hadviselő felek a háborúk során rendszeresen alkalmazták a tengeri zsákmányjogot, amelyet az 1856-os párizsi nemzetközi konferencia részletesen szabályozott.²⁶ E jog korlátozásával az Admirális nem kívánt olyan precedenst teremteni, amely megkötötte volna kezét egy ellenséges hatalom kereskedelmi hajózáásával szemben.

Az 1904-es év során más szempontból is fontos szerepet kapott a Szezei-csatorna. Ebben az évben végre sikerült megegyeznie a két nagy mediterrán tengeri hatalomnak. Az 1904. április 8-án aláírt „entente cordiale” egyezmény véget vetett az Egyiptom miatt 1882 óta tartó angol-francia feszültségnek. A franciák Marokkóért cserében elismerték

Egyiptom brit megszállását, és lezárták a gyarmati vetélkedés hosszú korszakát.²⁷ Az európai szövetségi rendszerek kialakulásában oly fontos szerepet játszó antant egyezmény hatodik cikkelye kitért a konstantinápolyi konvencióra. A brit kormány ebben hozzájárult, hogy ténylegesen életbe lépjen az 1888-as megállapodás.²⁸ Az angolok garantálták a szabad áthajózást, és lemondtak a korábban sokat hangoztatott fenntartásairól. Ugyanakkor a nyolcadik cikkelyt, amely veszély esetén az aláírók küldötteinek rendszeres ülésezéséről szólt, függőben hagyták.²⁹ E kitéltől eltekintve a konstantinápolyi egyezmény tulajdonképpen ekkor vált gyakorlati értelemben is működőképpé.

A fenntartásokról való lemondás azonban nem jelentette, hogy Nagy-Britannia ténylegesen betartotta volna a konvenció előírásait. Nagyon szemléletesen bizonyítják ezt az első világháború eseményei. Az Egyiptomot továbbra is megszállás alatt tartó britek szinte minden pontját megszegték az egyezménynek. A háború kitörése után, 1914. augusztus 5-én az egyiptomi kormány bejelentette, hogy minden hadviselő ország kereskedelmi hajója szabadon használhatja a csatornát. Közben a brit hadiflotta egységei sorra fogták el a nemzetközi vizeken lévő német és osztrák-magyar hajókat. Ennek köszönhetően a központi hatalmak kereskedelmi hajói az általuk semlegesnek és biztonságosnak hitt Szezei-csatorna vizeire menekültek. Több mint két hónapig tartózkodtak itt, amikor október 15-én brit nyomásra el kellett hagyniuk a védett vizeket. Ezután a Royal Navy mind a tizenkét német és a három osztrák-magyar kereskedelmi hajót zsákmányul ejtette.³⁰

Természetesen szó sem lehetett a csatorna szabad használatáról a britekkel ellenséges országok hajózása számára. Miután 1915 elején török támadás érte a Sínai-félsziget felől a csatornát, a britek állandó erődítéseket és partvédelmi tüzérséget helyeztek el partok mentén, ezzel megsértve a tizenegyedik cikkelyt. Nagy-Britannia folyamatosan hadihajókat állomásoztatott a vízi útvonalon, semmibe véve a hetedik cikkelyt, amely szerint ez egyetlen ország számára sem engedélyezett. 1915 márciusától Nagy-Britannia átkutatott minden áthaladó hajót a vízi útvonal területén belül is, így hatékonyan zárta le a központi hatalmak áruforgalma elől a csatornát. London azzal magyarázta a lépést, hogy ezzel megakadályozható az ellenséges hajók esetleges szabotázsja a forgalom ellen.³¹ A konvenció pontjainak durva megsértésével Szeze az antant hatalmak és szövetségeseik kizárólagos útvonalává vált.

Egyiptom a nagy háború során végig együttműködött a britekkel, különösen az Oszmán Birodalom hadba lépése után. 1914 decemberében a Nílusparti ország hivatalosan is brit protektorátussá vált, megszűnt a mintegy négy évszázados függés a

Portától. Az első világháborút lezáró békeszerződésekben London elérte, hogy a Szezei-csatorna feletti területi jogairól Törökország mondjon le. E jogok azután Nagy-Britanniára szálltak. A versailles-i békeszerződés 152. cikkelyében³² Németország, a saint-germaini béke 107. cikkelyében³³ pedig Ausztria ismerte el, hogy a törököknek 1888-ban biztosított jogok az angolokat illetik. A törökökkel megkötött 1920-as sévres-i béke 109. cikkelye értelmében a szultáni kormányzat ismerte el a jogok átruházását Nagy-Britanniára.³⁴ A török köztársasági kormányzattal kötött 1923-as lausanne-i béke már nem tért ki nevesítve a konstantinápolyi egyezményre, hanem a 17. cikkely keretében egyszerűen minden korábbi, Egyiptomot és Szudánt érintő török jogot átruházott Nagy-Britanniára.³⁵

Az első világháború tehát megerősítette London szerepét a csatorna fő védelmezőjeként. E tényen az sem változtatott, hogy Egyiptom 1922-ben hivatalosan független országgá vált, és a brit protektorátus megszűnt. Továbbra is brit csapatok állomásoztak Szeze térségében, sőt éppen a két világháború közötti időszakban vált a legfontosabb brit közelkeleti katonai támaszponttá Egyiptom. Az 1935-1936-os olasz-etióp háború során felmerült, hogy az agresszor Olaszország hajói előtt lezárják a vízi útvonalat. Ez a Népszövetségben több ország által is támogatott szankció nagyon megnehezítette vagy egyenesen lehetetlenné tette volna az afrikai háború folytatását Mussolini számára. A brit kormány egy sor más katonai és politikai ok mellett éppen a konstantinápolyi egyezményre hivatkozva zárkózott el ettől a lépéstől. Az aláíró hatalmak között szereplő Olaszország pontosan teljesítette csapatszállításiért fizetési kötelezettségeit, és egyáltalán nem fenyegette a csatorna szabad forgalmát. Szeze lezárása egyfajta casus bellivé válhatott, a brit kormányzat azonban Róma megbékítésének híveként nem akart fegyveres konfliktust Itáliával.³⁶

Az 1936-os egyiptomi-angol szövetségi szerződés lehetővé tette az úgynevezett Csatorna Övezet további katonai használatát Nagy-Britannia számára.³⁷ E szerződés biztosította jogokkal a szigetország maximálisan élt a második világháború éveiben. Ismételten semmibe vették a konvenció előírásait, 1939 és 1945 között a csatornát teljesen lezárták a tengelyhatalmak hajózása előtt. A háború alatt a Csatorna Övezet a Brit Birodalom legnagyobb katonai bázisává vált, több mint 150 raktárral és katonai objektummal. A britek csak 1956-ban hagyták el az övezetet, ekkor szűnt meg 74 év elteltével Egyiptom idegen megszállása.

A britek távozásával elvileg nem volt akadálya, hogy az 1888-as egyezmény pontjait végre ténylegesen érvényesíteni lehessen. Egyiptom azonban 1948-ban háborúba került Izraellel, és Kairó úgy döntött, hogy nem engedélyezi a zsidó állam hajói számára az áthaladást. A konvenció és az első arab-izraeli

háborút lezáró 1949-es rodoszi fegyverszünet értelmében erre Egyiptomnak nem volt jogalapja. Egyiptom azzal magyarázta a lépést, hogy a konvenció pontjai szerint joga van az önvédelemre, és az izraeli hajók fenyegetik a csatorna biztonságát. Az 1888-as egyezmény tizedik és tizenegyedik cikkelye értelmében azonban Egyiptom még saját területének védelmében sem tehetett olyan intézkedéseket, amelyek zavarják a szabad hajózást.³⁸ A tel-avivi vezetés hiába ment panaszra az Egyesült Nemzetek Szervezetéhez az egyezmény megsértése miatt, a csatorna az 1970-es évekig lezárva maradt az izraeli hajózás előtt.

A kérdéssel először 1951. szeptember 1-én foglalkozott a Biztonsági Tanács. Az ENSZ fő döntéshozó testülete által kibocsájtott 118. számú határozat felszólította Egyiptomot, hogy vessen véget az izraeli hajózás akadályozásának.³⁹ Másodszor akkor foglalkoztak a kérdéssel, amikor a Szezi-csatorna 1956-os államosítása nyomán háborús feszültség alakult ki a Közel-Keleten. Francia és angol kezdeményezésre 1956. október 13-án megszületett Biztonsági Tanács határozat kimondta, hogy diszkrimináció nélkül, minden nemzet számára engedélyezni kell az áthaladást, és Egyiptom tartsa tiszteletben az 1888-as konvenciót.⁴⁰ Az ENSZ fellépése semmilyen eredményt nem hozott, Nasszer elnök továbbra sem engedte a vízi útvonal izraeli használatát.

A Szezi-csatorna a huszadik század második felében két alkalommal is hadműveletek célpontjává vált, és így lezárásra került. Először az 1956-os angol-francia-izraeli támadás nyomán, amikor 1956 októberétől 1957 áprilisáig szünetelt a forgalom. Második alkalommal jóval hosszabbra nyúlt a hajózás szünetelése, az 1967-es hatnapos háborútól egészen 1975 júniusáig, összesen nyolc éven át használhatatlan volt a vízi útvonal. Az 1973-as negyedik arab-izraeli háború után a csatorna mindkét partja ismét egyiptomi ellenőrzés alá került. Így lehetővé vált a hajózás újbóli megindítása. A Szadat elnök vezette Egyiptom nyitott az Egyesült Államok felé, és kibontakozott a közel-keleti békefolyamat. Az 1978. szeptember 17-én aláírt, Carter elnök közvetítésével létrejött Camp David-i egyezmények részeként Egyiptom engedélyezte az izraeli hajók szabad közlekedését a Szezi-öbölben és a csatornán egyaránt. A keretegyezmény kifejezetten utalt a valamennyi nemzetre érvényes 1888-as konstantinápolyi konvencióra.⁴¹ Az 1979. március 26-án Washingtonban aláírt egyiptomi-izraeli békeszerződés ötödik cikkelye megerősítette az izraeli hajók szabad áthaladásának jogát, hangsúlyozva, hogy az izraeli hajók és az Izraelbe tartó rakományok megkülönböztetés nélküli, a többi nemzettel azonos bánásmódban részesülnek.⁴² 1979. április 30-án haladt át az első izraeli hajó a Szezi-

csatornán, ezzel véget ért a több mint harminc évig tartó hajózási tilalom a zsidó állam számára.⁴³

Az 1888-as konstantinápolyi egyezmény elvben biztosította a csatorna szabad használatát minden nemzet számára, mégis majdnem egy évszázadnak kellett eltelnie, hogy a szerződés pontjait valóban betartsák. Kezdetben az Egyiptomot megszálló Nagy-Britannia sértette meg számos alkalommal, saját katonai-politikai érdekeit szem előtt tartva a szabad áthaladás jogát. A britek intézkedései azonban csak háborús helyzetben akadályozták a forgalmat, békeidőben a konvenció ténylegesen működött. A második világháborút követően az idegen megszállástól megszabadult Egyiptom tette próbára a konstantinápolyi megállapodást. Kairó háborús időszaktól függetlenül, békeidőben diszkriminálta az izraeli hajózást, és tiltotta ki a zsidó állam lobogóját a vízi útvonalról. Az 1979-es egyiptomi-izraeli béke óta lehet csak elmondani, hogy a konvenció előírásait valóban betartják, és minden állam ténylegesen egyenrangúan, szabadon használja a Szezi-csatornát.

Jegyzetek

¹ Khadduri, Majid: Closure of the Suez Canal to Israeli Shipping. In: Law and Contemporary Problems 33. 1968. Contemporary Problems, 33, 1968. 149. o.

² Wilson i.m. 89. o.

³ A csatorna megépítéséről bővebben: Wilson, Arnold T.: The Suez Canal. Its Past, Present, and Future. Oxford University Press, London 1939. 1-43. o., Farnie, D. A.: East and West of Suez. The Suez Canal in History, 1854-1956. Clarendon Press, Oxford 1969. 55-93. o.

⁴ A Szezi-csatorna katonai és haditengerészeti jelentőségéről: Réti Balázs: Szezi és a brit tengeri stratégia (1918-1940). In: Dél-Európa vonzásában (Szerk. Fischer Ferenc – Majoros István – Vonyó József) University Press, Pécs 2000. 249-280. o.

⁵ Wilson i.m. 135. o.

⁶ Diószegi István: A hatalmi politika másfél évszázada. História, Budapest 1994. 179-180. o.

⁷ Alexandria bombázásáról: Padfield, Peter: The Battleship Era. Rupert Hart Davis, London 1972. 98-102. o., Watts, Anthony J.: The Royal Navy. An Illustrated History. Arms and Armour Press, London 1995. 49. o., Bleby, A. L.: The Naval Brigades in Egypt. In: The Naval Review. Vol. 78. No. 4, 1990 October 384-390. o.

⁸ Egyiptom 1882-es brit megszállásáról: Maurice, J. F.: Military History of the Campaign of 1882 in Egypt. Prepared in the Intelligence Branch of the War Office. H.M.S. o., London 1887. Reprint: Naval and Military Press, 2001., Goodrich, Caspar F.: Report of the British Naval and Military Operations in Egypt, 1882. Government Printing Office, Washington 1883., Raugh, Harold E.: British Military Operations in Egypt and the Sudan. Scarecrow Press, Lanham 2008., Royle, Charles: The Egyptian Campaigns, 1882 to 1885. Hurst, London

1900., Vogt, Hermann: The Egyptian War of 1882. Paul, London 1883.

⁹ Wilson i.m. 91. o.

¹⁰ Farnie i.m. 305-306. o.

¹¹ Wilson i.m. 91-92. o.

¹² Taylor, A. J. P.: *Harc a hatalomért. Európa, 1848-1918.* Scolar Kiadó, Budapest 2000. 356. o.

¹³ Taylor i.m. 392-395. o.

¹⁴ Farnie i.m. 335-336. o.

¹⁵ Obieta, Joseph A. : *The International Status of the Suez Canal.* Martinus Nijhoff, The Hague 1960. 11-12. o.

¹⁶ Farnie i.m. 337. o.

¹⁷ Wilson i.m. 135. o.

¹⁸ *Egyezmény szövege franciául és angolul: Barclay, Thomas: Problems of International Practice and Diplomacy. With Special Reference to the Hague Conferences and Conventions and other General International Agreements.* Sweet and Maxwell, London 1907. 308-312. o.

¹⁹ Hansard, Parliamentary Papers, Egypt, No. 19 1885. 292. o.

²⁰ Roxburgh, Ronald F.(Ed.): *International Law. A treaties. Volume 1.* Lawbook Exchange, New Jersey 2005. 327. o.

²¹ Hansard, House of Commons, Debates, Suez Canal Convention 12 July 1898. Volume 61. 667. o.

²² Beede, Benjamin R. (Ed.): *The War of 1898 and U. S. Interventions, 1898-1934.* Routledge, 1994. 88. o.

²³ Hansard, House of Commons, Debates, Spanish Warships at Port Said 01 July 1898. Volume 60, 799-800. o.

²⁴ Farnie i.m. 459-460. o.

²⁵ Farnie i.m. 489-492. o.

²⁶ Kajtár Isván: *A tengeri zsákmányjogról.* Tudományos Dialóg. Jogtörténeti különszám. Pécs 2000. 8-10. o.

²⁷ Taylor i.m. 501-502. o., Diószegi i.m. 212-213. o.

²⁸ Roxburgh i.m. 327. o.

²⁹ Great Britain, Parliamentary Papers, 1911, Vol. CIII, Command Papers 5969. Formally titled, the 'Declaration between the United Kingdom and France Respecting Egypt and Morocco, Together with the Secret Articles Signed at the Same Time.' H. M. Stationary Office, London 1911

³⁰ Farnie i.m. 530-532. o.

³¹ Farnie i.m. 548. o.

³² *The Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany. Signed at Versailles, June 28th, 1919.* H.M. Stationary Office, London 1919

³³ *United Kingdom Treaty Series, 1919. No. 11 Command Papers 400.* H.M. Stationary Office, London 1919. *Treaty of Saint-Germain-en-Laye.*

³⁴ *Peace Treaties. Various Treaties and Agreements between the Allied and Associated Powers and the Serb-Croat-Slovene State, Roumania, Bulgaria, Hungary and Turkey.* Government Printing Office, Washington 1921

³⁵ *The Treaties of Peace 1919-1923, Vol. II (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1924.) .Treaty of Peace with Turkey signed at Lausanne July 24, 1923.*

³⁶ Farnie i.m. 594-598. o.

³⁷ *Az eredeti szöveg: Command Papers 5360. Treaty of Alliance between His Majesty, in respect of the United Kingdom, and His Majesty the King of Egypt. 26 August 1936. H. M. S. O., London 1936. Az egyezményről magyarul: Réti Balázs: Az 1936-os angol-egyiptomi szövetségi szerződés és hatásai. In: Anyaországok és (volt) gyarmataik 2. (Szerk. Szabó Loránd-Ölbei Tamás-Wilhelm Zoltán) PTE Afrika-Amerika-Ázsia Universitas Munkacsoport. Pécs 2003*

³⁸ Khadduri i.m. 156. o.

³⁹ *Egyptian Restrictions on Israeli Shipping in the Suez Canal: United Nations Security Council Resolution, September 1, 1951.*

http://avalon.law.yale.edu/20th_century/mid015.asp

⁴⁰ 118 (1956). Resolution of 13 October 1956 [S/3675]

<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/38A514EA8DC0D345852560C20072ECB6>

⁴¹ Halmosy Dénes: *Nemzetközi Szerződések, 1945-1982.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Gondolat Könyvkiadó, Budapest 1985. 584. o.

⁴² Halmosy i.m. 610. o.

⁴³ Kumaraswamy, P. R.: *The A to Z of the Arab Israeli Conflict.* Scarecrow Press, Plymouth 2006. 251. o.

Siklósi Iván, PhD

adjunktus

ELTE ÁJK Római Jogi és Összehasonlító

Jogtörténeti Tanszék

A custodia-felelősség klasszikus római jogi problematikája néhány, a felelősségi szakirodalomban ritkán tárgyalt forrásszöveg tükrében*

I. Alapvetés

A római jog mindmáig sokat elemzett és vitatott problematikája a *custodia-felelősség* meglehetősen komplex kérdésköre, mégpedig mind az alapkonstrukciót, mind az egyes részletkérdéseket illetően is.¹ Mint a *custodia-felelősséggel* összefüggésben fölmerülő szinte valamennyi kérdés, úgy a *custodia-felelősséggel* tartozó adósok pontos köre is a mai napig vitatott a téma szakirodalmában.

E tanulmány azonban nem a *custodia-felelősség* egész klasszikus római jogi problematikáját, illetve nem általában a *custodia-felelősséggel* tartozó adósok körét kívánja vizsgálni; erre a római jogi szakirodalomban szinte megszámlálhatatlanul sok alkalommal sor került már, és egy tanulmány szűkre szabott keretei között erre – a hatalmas forrásanyagra és a mára szinte áttekinthetetlenül duzzadt szakirodalomra tekintettel – nincs lehetőség.

Tanulmányom címe kevésbé tűnik tudományosnak. Az alábbiakban vizsgált eseteket csupán két tényező köti össze: 1. az alábbi textusok a felelősség római jogi problémakörével kapcsolatosak, és azokban a *custodiára* kivétel nélkül utalás történik; 2. ezeket a szövegeket a klasszikusnak mondható felelősségi monográfiák sokszor egyáltalán nem vagy csak érintőlegesen tárgyalják, és így azok jórészt kevésbé ismertek, különösen a hazai római jogi szakirodalomban. Ez utóbbi tényre tekintettel a *custodia-felelősség* egész klasszikus római jogi problematikájának későbbi monografikus szintű feldolgozását megelőzve, annak mintegy előtanulmányaként vizsgálatunkat ezúttal néhány olyan forrásszövegre szeretnénk csupán koncentrálni, amelyekkel a (különösen a monografikus szintű) felelősségi tárgyú római jogi

szakirodalom általában összehasonlíthatatlanul kevesebbet foglalkozik, mint az olyan híres szövegekkel, amelyek pl. a haszonkölcsönbe vevő, az eladó, a ruhatisztító és a foltozó szabó, a raktárvállalkozó vagy éppen a levélvivő felelősségét tárgyalják, hogy csak néhány híres példát említsünk a *custodia-felelősség* sokszor és sokféleképpen feldolgozott, gazdag klasszikus római jogi kazuisztikájából (lemondva most e tekintetben a releváns források és a szakirodalom meghivatkozásáról). Vizsgálódásunk kapcsán több elhatárolási kérdést is szeretnénk érinteni, illetve a *custodia-felelősség* határterületeit is megvizsgálni igyekszünk – ennek kapcsán pedig elemzésünket a kötelmi jogon túl a dologi jogra, a családjogra, valamint az öröklési jogra is kiterjesztjük néhány forrásszöveg erejéig.

Köteleességünknek érezzük ugyanis az olyan, sokszor nehezen értelmezhető és a felelősségi szakirodalomban részben talán ezért is általában kevésbé elemzett fragmentumok vizsgálatát is, amelyekben a *custodia* a felelősség kapcsán nyer említést, még ha nem is feltétlenül a műértelemben vett *custodia-felelősségre* utalva. A fentiekre tekintettel kívánja vizsgálni jelen tanulmány a haszonélvezőnek a *cautio usufructuaria*, pontosabban az annak alapján indítható *actio ex stipulatu* kapcsán jelentkező *custodia-felelősségét*. A *rei vindicatio* jóhiszemű alperesének a szökött rabszolgáért fennálló felelősségével, pontosabban annak mikéntjével is szeretnénk foglalkozni. Elemezni kívánjuk továbbá a férj speciális, talán a *custodia-felelősség* egyik eseteként aposztrofálható, a nála lévő, a felesége *paraphernájához* tartozó vagyontárgyak tekintetében fennálló, a szakirodalomban eddig alig vizsgált felelősségét is. Az *actio ad exhibendum* kapcsán az örökös hagyományos irányában fennálló felelősségének mikéntjével is foglalkozni kívánunk. Érinteni kívánjuk továbbá a *custodia-felelősség* problematikáját egy innominát szerződés kapcsán, valamint vizsgálni szeretnénk a *custodia-felelősség* szerződő felek általi kikötését, és ezáltal az adósi felelősség jelentős mértékű súlyosbítását *mandatum* esetében.

II. A releváns források exegézise

1. A haszonélvező custodia-felelősségének problémájához (Paul. D. 7, 9, 2)

Paulus első látásra nagyon világosan rögzíti, hogy a haszonélvező *custodiáért* tartozik helytállni.²

Nam fructuarius custodiam praestare debet. (Paul. D. 7, 9, 2)

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

A szöveg a *Digesta* 7. könyvében, annak *Usufructuarius quemadmodum caveat* c. 9. titulusa alatt került felvételre, Ulpianus szövegei közé ékelve, a *cautio usufructuaria* következményeként megindítható *actio ex stipulatu* kapcsán.³

Ugyanakkor csupán Paulus, és ő is csak ebben az egyetlen, meglehetősen tömör – talán a kompilátorok által lerövidített – szövegben utalt kifejezetten a hasznélvező *custodia-felelősségére* – ennek alapján feltehető, hogy e kiszélesítésre csupán a kései klasszikus korban, tehát Paulus idejében került sor, sőt, az is elképzelhető, hogy ez egy kisebbségi nézet lehetett még a kései klasszikus korban is.

Miként az közismert, már az *ususfructus* szintén Paulustól származó híres definíciójában is megtaláljuk a dolog épségben történő megőrzésére vonatkozó hangsúlyos utalást; a hasznélvezet ugyanis nem mást, mint egy idegen dolgokon fennálló használati és gyümölcsötvetési jogot jelent a dolog állagának épségben tartása mellett.

*Usus fructus est ius alienis rebus
utendi fruendi salva rerum substantia.*
(Paul. D. 7, 1, 1)

Önmagában már ebből a definícióból is le lehetne tkp. vezetni a hasznélvező *custodia-felelősségét*, ha tekintetbe vesszük, hogy pl. a *custodia-felelősséggel* tartozó *commodatarius*, vagy éppen a dologbérlő is épségben köteles visszaadni a dolgot a szerződés lejártával – tudjuk persze, hogy ez a deduktív okoskodás nem megalapozott a római jogi források elemzése során, mindenekelőtt a római jogtudósok kazuisztikus gondolkodásmódjára tekintettel.

A hasznélvező *custodia-felelősségének* problémával érdemes kicsit részletesebben is foglalkoznunk. A hazai szakirodalom ezt a kérdéskört korábban nem tárgyalta. A tanulmányunkban elemzett, a *custodia-felelősség* témakörében tárgyalható szövegek közül alighanem a fenti Paulus-textus a legismertebb. Részletesebb analízise nem is annyira az ismertség hiánya, hanem inkább az annak kapcsán fölvetődő súlyos dogmatikai problémák miatt indokolt.

A klasszikus, nagy felelősségi monográfiák a fenti Paulus-fragmentumot (Paul. D. 7, 9, 2) vagy egyáltalán nem, vagy csupán lakonikus tömörséggel elemzik. Paris *custodia* könyve egyetlen mondatot szentel csupán a hasznélvező *custodia-felelősségének*, a D. 7, 9, 2 alatt felvett paulusi szöveget idézve, magát a problémát azonban részletesebben nem vizsgálva.⁴ Arangio – Ruiz az általa „breve frase”-ként minősített, a hasznélvező *custodia-felelősségét* rögzítő paulusi textussal nem foglalkozik részletesebben, és Paulusnak a hasznélvező *custodia-felelősségére* vonatkozó megállapításának nem tulajdonít

technikus jelentést.⁵ Metro *custodia* – monográfiájában kifejezetten azt írja, hogy nem foglalkozik a hasznélvezet körében felmerülő *custodia* – kötelezettség problémájával, mint a „szerződési materián” kívül eső kérdéskörrel.⁶ Robaye könyve,⁷ illetve Cardilli felelősségi monográfiája⁸ a forrásmutatók tanúsága szerint pedig meg sem említi a szöveget – utóbbi azért igen különös, mert Cardilli könyvének már a címében is olvasható az a „*praestare*” szó, amely a Paul. D. 7, 9, 2 szövegében is szerepel, mégpedig kulcsfontosságú jelentőséggel rendelkezve.

Kétségtelen, hogy ez az egyetlen olyan textus, amely a hasznélvező *custodia-felelősségét* kifejezetten rögzíti.⁹ Metro szerint olyan fragmentumról van szó, amely „bizonyosan a kompilátorok által manipulált”.¹⁰ Ezt a részletesebben alá sem támasztott interpolációkritikai nézetet nem tudjuk osztani; a fragmentumban foglaltak álláspontunk szerint különösebb problémák nélkül beilleszthetők a *custodia-felelősséget* rögzítő más klasszikus kori szövegek sorába, legfeljebb – miként azt már fentebb is valószínűsítettük – a kompilátorok általi lerövidítésről lehet beszélni e Paulus töredék esetében, legalábbis álláspontunk szerint.

A hasznélvező *custodia-felelősségének* legjellemzőbb és egyben legproblematicusabb sajátossága, hogy az a hasznélvező által adott *cautio usufructuaria* kapcsán a hasznélvező ellen megindított *actio ex stipulatu* mint *stricti iuris iudicium* alpereseként merül fel, holott a *stipulatio* kapcsán máskülönben egyáltalán nem vetődött fel a *custodia-felelősség* a források tanúsága szerint. E kérdéskört részletesen vizsgálta Ingo Reichard 1990-ben megjelent tanulmányában. Reichard¹¹ kifejezetten tagadta a *stipulatio* keretében a *custodia-felelősség* fennállását, ennek alapján pedig nem tulajdonított technikus jelentést a Paul. D. 7, 9, 2-ben foglalt *custodiam praestare* kitételnek sem.

Helytálló-e ez az értelmezés? E kérdés megválaszolásához – vagy legalábbis annak megkísérléséhez – további források elemzésére van szükség. A klasszikus korban a lopásra majdnem mindig¹² kiterjedő *custodia-felelősség* együtt járt az *actio furti* megindításának jogával. Egy Ulpianus – fragmentum tanúsága szerint, ha az *ususfructus* tárgyát képező rabszolgát ellopták, úgy mind a hasznélvezőt, mind pedig a tulajdonost megilleti a lopási kereset. Az *actiót* a forrásszöveg szerint megosztják a *dominus* és a hasznélvező között: míg a *fructuarius* duplumra perelhet a gyümölcsök miatt, vagy pedig arra az érdeksérelemre, amely őt a lopás folytán érte, addig a tulajdonos arra az érdeksérelemre perelhet, amely őt tulajdonjogának sérelme folytán érte.

*Si servus fructuarius subreptus est,
uterque, et qui fruebatur et dominus,*

actionem furti habet. Dividetur igitur actio inter dominum et fructuarium... fructuarius aget de fructibus vel quanti interfuit eius furtum factum non esse eius, dupli: proprietarius vero aget, quod interfuit eius proprietatem non esse subtractam. (Ulp. D. 47, 2, 46, 1)

A (nézetünk szerint technikus értelemben vett) *custodia*-kötelezettség folyamányaként is tehát e szöveg értelmében a haszonélvező is megindíthatja az *actio furti*t. Ne felejtjük el viszont, hogy a haszonélvező *custodia*-felelőssége konkrétan az *actio ex stipulatu* alpereseként merült fel – a *cautio*ra tekintettel.

A források nem ismerik el a *stipulatio* hitelezőjének jogosultságát az *actio furti* megindítására – ebből pedig az a következtetés is levonható, hogy a *stipulatio*nál nem lehet *custodia*-felelősségről beszélni. De vajon következik-e ebből az is, hogy a haszonélvező nem felelt technikus értelemben *custodiáért*?

Az alábbi Paulus szöveg alapján a *stipulatio* hitelezője nem indíthatja meg az *actio furti*t. Akinek tehát egy dolgot *stipulatio* alapján tartozik valaki szolgáltatni, úgy a hitelező nem, csak a *stipulatio* adósa (nyilván a tulajdonos) indíthatja meg a lopási keresetet.

Is, cui ex stipulatu res debetur, furti actionem non habet, si ea subrepta sit, cum per debitorem stetisset, quo minus eam daret. (Paul. D. 47, 2, 13)

Az tehát, akinek *stipulatio* alapján tartoznak egy dologgal, nem indíthat lopási keresetet, amennyiben a dolgot ellopták, amikor az adóson múlt, hogy nem tudta azt átadni. Itt azonban arról van szó, hogy a hitelező nem indíthatja meg a lopási keresetet! A *cautio usufructuaria* keretében a haszonélvező a *stipulatio* adósa, nem pedig hitelezője, a forrásszöveg pedig arról már nem szól, hogy a *stipulatio* adósa sem indíthatna lopási keresetet, ami, mint ismert, a *custodia*-felelősség (általában) szükségszerű velejárója. Itt egész más tényállásról van szó, mint a *cautio usufructuaria* esetében. E forrásszöveg alapján tehát nem lehet a haszonélvező technikus értelemben vett *custodia*-felelősségének kizártságára következtetni.

A következő, szintén Paulustól származó forrásszöveg alapján nem csak a *stipulatio* hitelezője nem indíthat lopási keresetet, hanem a megbízás nélküli ügyvivő, a gyám, a gondnok, valamint a kötelmi hagyományos sem, illetve az sem, aki egy haszonbérő részére *fideiussio* útján kezességet vállalt.

Is, cuius interest non subripi, furti actionem habet, si et rem tenuit domini voluntate, id est veluti is cui res locata est.

Is autem, qui sua voluntate vel etiam pro tutore negotia gerit, item tutor vel curator ob rem sua culpa subreptam non habet furti actionem. Item is, cui ex stipulatu vel ex testamento servus debetur, quamvis intersit eius, non habet furti actionem: sed nec is, qui fideiussit pro colono. (Paul. D. 47, 2, 86)

Azt tehát, akinek érdekében áll, hogy a dolgot ne lopják el, megilleti a lopási kereset, ha a dolgot a tulajdonos akaratából (egyetértésével)¹³ tartotta magánál, így pl. akinek a dolgot bérbe adták. A *locatio conductio* (és más szerződések) körében valóban egyértelmű a források tükrében a lopási kereset megindíthatóságának kiterjesztése arra, akinek az érdekében áll, a *custodia*-felelősségével is összefüggésben; a dolgot ért lopás esetén ugyanis a bérlő kontraktuális alapon kártérítéssel tartozik a bérbeadó irányában, az *actio furti*t pedig (ha fizetőképes) ilyenkor maga a bérlő indíthatja meg a tolvajjal szemben.

Nem illeti meg azonban a lopási kereset a *negotiorum gestorum*, a *tutorem* és a *curatorem*. Ennek oka nyilvánvaló: sem a megbízás nélküli ügyvivő, sem a gyám, sem pedig a gondnok nem felel *custodiáért*; így nem felel lopásért sem; ha pedig nem felelnek érte, akkor a lopási keresetet sem indíthatják meg.

Az pedig, akinek *stipulatio* vagy kötelmi hagyomány alapján tartoznak egy rabszolgát szolgáltatni, noha érdekükben állna, mégsem illeti meg őket a lopási kereset (ilyenkor azt nyilván a tulajdonos [a *stipulatio* adósa]), illetve az örökös indíthatja meg a tolvajjal szemben. A szöveg e részében említett *stipulatio* kapcsán megint arról van szó, hogy a *stipulatio* hitelezője nem indíthatja meg a lopási keresetet, tehát nem a *stipulatio* adósáról van szó, és ennek alapján sem lehet a haszonélvező műértelemben vett *custodia*-felelősségének kizártságára következtetni.

A forrásszöveg szerint végül azt sem illeti meg az *actio furti*, aki egy *colonus* részére *fideiussio*s kezességet vállalt; e vonatkozásban már a *stipulatio* adósáról: tehát a kezesről (*fideiussor*ról) van szó. Ebből már lehet arra következtetni, hogy a *fideiussor* nem felelt *custodiáért*, hiszen ha nem indíthatja meg az *actio furti*t, akkor nincsen *custodia*-felelőssége sem. Ez viszont egy teljesen más tényállás, aminek semmi köze sincs a haszonélvező felelősségének problémaköréhez.¹⁴

Az *actio furti* aktív legitimációjának kizártságával kapcsolatban itt idézett szövegekből tehát nem nézetünk szerint nem következik az, hogy a haszonélvező nem indíthatna *actio furti*t (a haszonélvező által megindítható *actio furti* lehetőségére egyébként is kifejezetten utal a D. 47, 2, 46, 1 alatt felvett, fentebb hivatkozott szöveg),

illetve hogy ezzel összefüggésben ne felelne a műértelemben vett *custodiáért*.

A haszonélvező *custodia-felelőssége* inkább azért problematikus konstrukció, mert a *stipulatio* mint *stricti iuris* szerződés és az *actio ex stipulatu* mint *stricti iuris actio* kapcsán vetődik fel. Ez kétségtelenül nehezen feloldható ellentmondást jelent.

A *custodia-felelősség*nek a haszonélvezőre történő kiterjesztése Serrano – Vicente szerint azon tendenciába illeszkedik, amely szerint a *custodia-felelősség* nem csupán a lopáshoz és a dologrongáláshoz kötődik, hanem általában az őrzési tevékenységhez.¹⁵ E nézetel mi is egyetértünk; a praktikus gondolkodású római jogtudósok a klasszikus korban már széles körben alkalmazott *custodia-felelősség* haszonélvezőre – aki kétségtelenül idegen dolgot tart a saját kizárólagos őrzetében és érdekeltsege mellett – történő kiterjesztésének bizonyára semmiféle komolyabb akadályát nem látták, még akkor sem, ha tudjuk, hogy az *actio ex stipulatu* nem *bonae fidei*, hanem *stricti iuris* természetű kereset, és a *custodia-felelősség* egyébként *bonae fidei contractust* feltételez.¹⁶ Ezt az ellentmondást Serrano – Vicente úgy véli feloldhatónak, hogy a *cautio usufructuaria* egy *usus boni viri arbitratu*¹⁷ kíván meg, amelynek értelmében a haszonélvező köteles tisztességes emberként eljárni joga gyakorlása során; és noha a *cautio* alapján indítható kereset (*actio ex stipulatu*) nem *bonae fidei iudicium*, az *usus boni viri arbitratu* követelménye a bíró számára hasonló eljárást és elbírálást enged meg, mint a *bonae fidei* keresetknél.¹⁸ E nézet elfogadása esetén pedig azt is mondhatnánk, hogy ennek köszönhetően végső soron érvényre jut az objektív *bona fides* követelménye¹⁹ annak ellenére is, hogy maga a kereset *stricti iuris actio*. Ez a nézet is plauzibilisnek tűnik, ugyanakkor ettől még maga a kereset *stricti iuris* természetű, és e nézet önmagában véve még mindig nem jelent elegendő magyarázatot a problémára.

Teljesen más álláspontot fogalmazott meg azonban az egész kérdéskörrel kapcsolatban Reichard, aki rámutatott arra, hogy a római forrásokban hiányoznak a *stipulatióból* fakadó *custodia-felelősségre* vonatkozó kifejezett utalások; a szerző úgy véli, hogy a klasszikus jog nem ismert ilyen felelősséget, illetve konstatálja, hogy a klasszikus jogtudósok a *custodia-felelősséget* a *stricti iuris obligatiók* körében nem alkalmazták.²⁰ Ennek megfelelően a szerző a Paul. D. 7, 9, 2 tükrében kétségesnek tartja, hogy a szövegben említett *custodiam praestare* a műértelemben vett *custodia-felelősségre* utalna.²¹

A *custodia-felelősség* alapvetően kötelmi jogi jellegét tehát nem törli át a *custodia-felelősség* haszonélvezőre történő kiterjesztése, mert a

felelősség nem általában az *usufructus*, hanem a *cautio usufructuaria* alapján indítható *actio ex stipulatu* kapcsán merül fel.²² Ami azonban több mint érdekes: a *custodia-felelősség* ugyanis – ahogyan a triászban a *custodián* kívüli másik két eleme: a *dolus* és a *culpa* is – a *bonae fidei* szerződések, illetve az ezek alapján indítható *bonae fidei actiók* terepén merül fel. Ezt az ellentmondást aligha lehet másképpen magyarázni, mint praktikus indokokkal és mint kivételt, illetve a *custodia-felelősséggel* tartozó személyek körének, valamint általában a *custodia-felelősség* tartalmának a kései klasszikus kori kitágítását: ha ugyanis az említett perjogi megfontolásoktól eltekintünk, tkp. semmilyen józan megfontolás sem szól a haszonélvező *custodia-felelőssége*nek kizártsága mellett, a haszonélvező esetében ugyanis mind az érdekeltség, mind az idegen dolog kizárólagos őrzete kétségtelenül fennáll. Ennek alapján pedig a lopási keresetet is megindíthatja, és erre kifejezett forrásbizonyítékul szolgál az Ulp. D. 47, 2, 46, 1 alatt fölvetett forrásszöveg is.

2. A rei vindicatio jóhiszemű alperesének felelőssége – custodia-felelősség vagy sem? (Paul. D. 6, 1, 21)

A *Digesta* 6. könyvének 1, *De rei vindicatione* c. titulusa alatt felvett, itt csak kivonatolva idézett Paulus szöveg a *rei vindicatio* jóhiszemű alperesének a szökött rabszolgáért fennálló felelősségét vizsgálja.

Si a bonae fidei possessore fugerit servus, requiremus, an talis fuerit, ut et custodiri debuerit. Nam si integrae opinionis videbatur, ut non debuerit custodiri, absolvendus est possessor, ut tamen, si interea eum usuceperat, actionibus suis cedat petitori et fructus eius temporis quo possedit praestet. Quod si nondum eum usucepit, absolvendum eum sine cautionibus, ut nihil caveat petitori de persequenda ea re... Si vero custodiendus fuit, etiam ipsius nomine damnari debet, ut tamen, si usu eum non cepit, actor ei actionibus suis cedat. Iulianus autem in his casibus, ubi propter fugam servi possessor absolvitur, etsi non cogitur cavere de persequenda re, tamen cavere debere possessorem, si rem nactus fuerit, ut eam restituat, idque Pomponius libro trigensimo quarto variarum lectionum probat: quod verius est. (Paul. D. 6, 1, 21)²³

Ha tehát a jóhiszemű birtokostól megszökött a rabszolga, kérdésként merül fel, vajon olyan volt-e a rabszolga, hogy azt a birtokosnak őriznie kellett

volna-e. Mert ha olyan kifogástalan hírnök (feddhetetlennek) látszott, hogy nem kellett volna őriznie, fel kell menteni a birtokost; de ha időközben elbirtokolta, az alperes kereseteit át kell, hogy engedje a felperesnek, valamint a rabszolgának az abból az időből származó hasznaiért is helyt kell állnia, amíg azt birtokolta. Ha az alperes még nem birtokolta el a rabszolgát, fel kell őt menteni biztosítékadás nélkül, így nem kell neki saját magát köteleznie a felperes irányában arra, hogy üldözze a szökött rabszolgát. Azonban, ha a rabszolgát meg kellett volna őrizni, a birtokost el kell marasztalni, aki tehát felelni fog a rabszolgáért (pontosabban annak szökéséért), azonban úgy, hogy ha nem szerzett a rabszolgán elbirtoklás útján tulajdont, a felperes saját kereseteit át kell, hogy engedje az alperesnek. Iulianus azonban úgy véli, hogy azokban az esetekben, amelyekben a rabszolga szökése miatt a birtokost felmentik, noha nem kényszerítik arra, hogy biztosítékot adjon a rabszolga üldözésére nézve, mégis köteles biztosítékot adnia arra az esetre, hogy ha a rabszolgát megtalálják, akkor azt kiadja, és ezt a véleményt Pomponius is helyesnek tartja. Paulus szerint is ez a helyesebb álláspont („quod verius est”).

E korántsem könnyű szöveg alapján számos értelmezési probléma vetődik fel; ha annak bizonyos részeit tüzetes vizsgálat alá vesszük, azt is mondhatnánk, a textus több helyen is homályos. Maga az alaptényállás azonban teljesen világos: a tulajdoni per felperese részére a jóhiszemű alperes azért nem tudja kiadni a rabszolgát, mert az időközben megszökött – amint az új német, Behrends – Knütel – Kupisch – Seiler-féle *Digesta* – fordítás is utal erre, a szökésre a *litis contestatio* után került sor. Az alperes felelősségét tehát a *litis contestatio* utáni időszakra nézve vizsgálja a fragmentum a károk és a gyümölcsök tekintetében is. Az alperes felelősségét illetően az a kérdés merül fel, hogy köteles-e őrizni a rabszolgát az alperes; ha a „*debuerit custodiri*” kitétel a *custodia-felelősségre* utaló kifejezésként értelmeznénk, a kérdés úgy is feltehető lenne, tartozik-e a rabszolga szökéséért objektív alapon helytállni a tulajdoni per jóhiszemű alperese. De a következőképpen is közelíthetünk a problémához: köteles-e az alperes olyan mértékű gondosságot tanúsítani, amely mellett a rabszolga szökése elkerülhető lenne, illetve köteles-e a *bonae fidei possessor* kártérítést fizetni a rabszolga szökése esetén, ha a perben a felperes a tulajdonjogát bizonyította. Ilyen megközelítés esetén a szövegben szereplő *custodiára* vonatkozó utalásokban a *custodia* inkább őrzési tevékenységet jelent.

Az alperes felelőssége, illetve marasztalása attól függ, hogy a rabszolga feddhetetlen volt-e, és ebből fakadóan hajlamos volt-e a szökésre, vagy sem. Ha ugyanis a rabszolga (annak természetéből fakadóan) eleve nagyobb odafigyelést, őrizetet kívánt

volna meg, akkor a *bonae fidei possessor* felel a szökésért, és köteles kártérítést fizetni a *rei vindicatio* pernyertes felperesének, azaz a rabszolgatartónak. A feddhetetlennek tűnő és ezért különösebben gondos őrizetet nem igénylő rabszolga esetében viszont fel kell menteni az alperest (nyilván azért, mert a szökést így nem feltételezhette, nem sejtette előre, és ezért indokoltnak tűnt részéről, hogy ne tanúsítson extrémnek mondhatóan szigorú őrizetet a rabszolga felett, így a szökésért nem is tehető felelőssé). Amennyiben viszont a *bonae fidei possessor* elbirtoklás útján időközben tulajdonjogot szerzett a rabszolgán, az alperes köteles átengedni kereseteit a felperes részére (kérdésként merülhet fel: pontosan milyen kereseteket?), valamint helyt kell állnia az időközben keletkezett gyümölcsökért (azaz ki kell adnia azokat a felperes részére).

Amennyiben viszont az alperes nem birtokolta el a rabszolgát, nem köteles biztosítékot adnia a felperes részére, tehát nem köteles a rabszolga üldözésének kötelezettségét magára vállalnia.

Ha viszont a rabszolga nem volt „feddhetetlen”, tehát eleve szigorúbb őrizetet kellett volna kifejteni birtoklása során, akkor e gondossági kötelezettség elmulasztása miatt felelni fog a rabszolga szökéséért, és kártérítést köteles fizetni a felperesnek; ha viszont nem birtokolta el a rabszolgát, akkor a felperes köteles átengedni kereseteit az alperes részére (kérdésként merül fel itt is: pontosan milyen keresetéről van szó?). Fentebb láttuk, hogy amennyiben a rabszolgát az alperes elbirtokolta, az alperesnek kell a felperes részére átengednie a kereseteket; ha viszont nem birtokolta el, nem szerzett a rabszolgán tulajdont, a felperes kell, hogy átengedje a kereseteit az alperes részére.

Paulus ezt követően egyetértően hivatkozik Iulianusra, aki úgy vélte, hogy azokban az esetekben, amelyekben a rabszolga szökése miatt a birtokost felmentik, tehát amennyiben az alperes nem felelős a rabszolga szökéséért, még ha nem is kényszerítik arra, hogy biztosítékot adjon a rabszolga üldözésére nézve, mégis köteles biztosítékot adnia arra az esetre, hogy ha a rabszolgát megtalálják, azt ki fogja adni a felperesnek. E biztosíték keretében tehát, amely a felmentett alperes terheli, nem azt köteles processzuális jelleggel megígérni az alperes, hogy ő maga fogja üldözni a rabszolgát, hanem azt, hogy ha a rabszolgát utóbb megtalálnák, azt minden további nélkül ki fogja adni a felperes részére.

Mint látjuk, a fragmentum kapcsán számos anyagi jogi és perjogi kérdés is fölvethető, de a szöveg további mélyebb elemzésébe már nem kívánunk belemenni. Ami számunkra most kíváltképpen releváns, az az, hogy a szövegben két helyen is említett „*custodiri debuerit*”, illetve a „*custodiendus*” kitételek a *bonae fidei possessor* technikus értelemben vett *custodia-felelősségére* utalnak-e vagy sem. A forrásszöveget csupán

kivonatossan idéző és röviden elemző, az értelmezés során főként Cannata fejtegetésére támaszkodó Serrano – Vicente szerint a szövegben említett *custodia* – kötelezettség nem *custodiáért* való helytállást jelent a textusban, csupán egyszerű őrzési tevékenységet;²⁴ a szövegben ennek megfelelően nem is szerepelnek olyan, a forrásokban az objektív *custodia-felelősségre* más helyeken utaló olyan kifejezések, mint a *custodiam praestat* vagy a *custodiam praestare debuit*.²⁵ Nézetünk szerint a rabszolga szökése elvileg felfogható itt olyan kisebb balesetként is, amely a *bonae fidei possessor* objektív *custodia-felelősségét* eredményezi. Mármost ezzel kapcsolatban az egyik probléma viszont épp abban áll, hogy a *rei vindicatio stricti iuris* természetű kereset, amelynek kapcsán a *custodia-felelősség* elvileg nem vetődhet fel, lévén a *custodia-felelősség* (perjogias megközelítésben) a *bonae fidei actiók* tereumán kialakult konstrukció. A magunk részéről is hajlunk arra, hogy a szövegben nem technikus értelemben vett *custodia-felelősségről* van szó, egyszerűen csupán őrzési tevékenységről, illetve a rabszolga természete miatt fokozott őrzést megkívánó kötelezettség elmulasztásáról. A fragmentum így nézetünk szerint – bár elvileg másfajta értelmezés is elképzelhető – álláspontunk szerint nem a *custodia* –, hanem a *culpáért* való felelősség területére tartozik.²⁶

3. A férj felelőssége a parapherna visszaszolgáltatásáért: custodia-felelősség vagy sem? (Ulp. D. 23, 3, 9, 3)

A házassági vagyoni jog tereumáról származik, konkrétan pedig a női szabadvagyonnal függ össze az alábbi Ulpianus szöveg, amely a felelősségi tárgyú római jogi szakirodalom érdeklődését sokáig elkerülte;²⁷ újabban Serrano – Vicente elemzi²⁸ – tömören, a *custodia* problematikája szempontjából – az alábbi, itt most csak kivonatossan idézett textust. A szöveg alapján több érdekes dogmatikai és terminológiai probléma is fölvethető, ezért érdemesnek tűnik azzal részletesebben is foglalkozni.

Ceterum si res dentur in ea, quae Graeci parapherna dicunt quaeque Galli peculium appellant, videamus, an statim efficiuntur mariti... Et plerumque custodiam earum maritus repromittit... Videbimus harum rerum nomine, si non reddantur, utrum rerum amotarum an depositi an mandati mulier agere possit. Et si custodia marito committitur, depositi vel mandati agi poterit: si minus, agetur rerum amotarum, si animo amoventis maritus eas retineat, aut ad exhibendum,

si non amovere eas connisus est. (Ulp. D. 23, 3, 9, 3)

A textus első mondatában Ulpianus a női szabadvagyonhoz tartozó (tehát a feleség tulajdonában lévő), a férjnek átadott vagyontárgyak jogi helyzetét tűzi ki vizsgálata céljával. Ez a szövegrész már csak terminológiai szempontból is igen érdekes: a női szabadvagyon megjelölésére nem csupán a görög *parapherna*, hanem a *peculium* szó is használatos volt, amely tehát nem csupán a rabszolga vagy a *filius familias* különvagyonát,²⁹ hanem a *manus* nélküli házasságot kötött feleség szabadvagyonát is jelöli.

Ulpianus később leszögezi, hogy a férj a női szabadvagyonhoz tartozó vagyontárgyak őrzését (*custodia*) többnyire megígéri, hacsak az nem a feleséget terheli. Számunkra itt és most az az elsődlegesen vizsgálendő kérdés, hogy a szövegben olvasható *custodia* szó csupán az őrzésre (mint tevékenységre), vagy pedig a férj technikus értelemben vett objektív *custodia-felelősségére* utal-e.

Ulpianus az adott tényállástól függően megindítható keresetek konkurenciáját vizsgálja a szöveg további részeiben, amennyiben a férj a *paraphernához* tartozó vagyontárgyakat nem adná vissza. Ulpianus felteszi a kérdést, hogy a feleség vajon *actio rerum amotarummal*,³⁰ *actio depositivel* vagy *actio mandatival* perelheti-e a férjet. A döntés összességében nagyon világos és logikus: amennyiben az őrizet (*custodia*) a férjnél van, akkor a letéti vagy a megbízási szerződés alapján lehet a férjet perelni; ha viszont a *custodia* nem a férjet terheli, a feleség *actio rerum amotarummal* perelheti őt, amennyiben a férj a lopás szándékával tartaná magánál a vagyontárgyat, ha pedig nem kísérelte meg a vagyontárgyat ellopni, akkor *actio ad exhibendummal*.

Ulpianus tehát kétféle esetsoportról beszél: 1. amikor a *paraphernához* tartozó vagyontárgyak őrizetét a férj magára vállalta; 2. amikor nem (tehát e vagyontárgyak a feleségnél maradtak). Ha e vagyontárgyak a férjnél vannak, és azokat nem adná vissza, akkor – a konkrét jogviszonytól függően – számos kereset szóba jöhet a férj ellen.

Ami az első esetsoportot illeti (a *custodia-felelősség* problematikája szempontjából ez a fontos): ha a *paraphernához* tartozó vagyontárgyak a férjnél vannak, attól függően, hogy a férj és a feleség között milyen jogviszony áll fent (ezt nyilván a konkrét eset összes körülményének alapos vizsgálata alapján lehetne csak eldönteni, amelyekre azonban Ulpianus már nem tér ki), vagy a letéti, vagy pedig a megbízási szerződés alapján lehet a férjet perelni. És itt kezdődnek az izgalmas interpretációs problémák. Jól ismert, hogy a római jogban a letét mindig ingyenes kontraktus, amelynél a *custodia-felelősség* éppen emiatt nem vetődött fel, egyetlen

esetet: az önként megőrzésre kínálgó letéteményes felelősségét kivéve, aki egyetlen forrásszöveg tanúsága szerint *custodiáért* felelt (Ulp. D. 16, 3, 1, 35).³¹ A megbízási szerződés esetében, bár az fő szabály szerint ingyenes volt, a császárkorban már lehetséges volt honoráriumot is kikötni,³² amely a megbízott felelősségét az eredetileg csak *dolusért* fennálló felelősségnél szigorúbbá tette, a poszt-klasszikus kortól kezdve pedig a megbízott általában *culpa in concretóért* felelt; a megbízási szerződés esetében is lehetséges volt azonban külön *pactummal* szigorítani a megbízott felelősségét – mint alább látni fogjuk, adott esetben a *custodia-felelősség* szintjére is (Paul. D. 19, 5, 5, 4).³³

Nézetünk szerint nem sok reménnyel kecsegtet annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a szövegben két helyen is szereplő *custodia* a technikus értelemben vett *custodia-felelősségre*, vagy pedig egyszerűen az őrzésre mint tevékenységre utal-e. A „*custodiam earum maritus repromittit*” kitétel elvileg utalhat a *custodia-felelősség* elvállalására is; ha pedig a férj és a feleség között letéti kontraktus jött létre, a férj akár önként megőrzésre kínálgó letéteményesnek is tekinthető, aki az Ulp. D. 16, 3, 1, 35 tanúsága szerint *custodiáért* felelt. Ez egy csábító értelmezési lehetőség, amely az általam ismert szakirodalomban eddig nem merült fel, és akár a nagyon vitatott D. 16, 3, 1, 35 alatt felvett, az önként megőrzésre kínálgó letéteményes *custodia-felelősségét* rögzítő ulpianusi textus interpretációjához is hozzásegíthetne bennünket, ez a föltevés azonban aligha tűnik bizonyíthatónak. Az Ulp. D. 23, 3, 9, 3-ban ugyanis csak annyi szerepel, hogy „*si non reddantur*”, tehát hogy a *paraphernához* tartozó vagyontárgyakat a férj nem adja vissza; az már nem merül fel, hogy miért nem, pl. azért, mert e vagyontárgyakat tőle ellopták. Nem lehet tehát feltétlenül arra következtetni, hogy a *custodia* a technikus értelemben vett, elsősorban a lopásért fennálló *custodia-felelősséget* jelenti a szövegben, de elvileg elképzelhető egy ilyen értelmezés is, mégpedig akár a letét esetében, ha a férjet önként, a saját érdekében megőrzésre kínálgó letéteményesnek tekintenénk, de akár egy erre vonatkozó, a szigorú felelősséget kikötő, a megbízást kiegészítő *pactum* tükrében a megbízás esetében is, a forrásszöveg ilyen értelmezése esetén a D. 16, 3, 1, 35, illetve a D. 19, 5, 5, 4 alatt fölvetett szövegeket segítségül hívva. A szöveg alapján rendelkezésünkre álló információk tükrében azonban ez korántsem biztos, hogy megalapozott konklúzió volna. Elképzelhető ugyanis az is, hogy a szövegben említett *custodia* egyszerűen csak a birtoklás értelmében vett őrizetre, vagy esetleg az őrzésre mint tevékenységre utal, szigorú *custodia-felelősség* nélkül. E tekintetben nézetünk szerint indokolt az óvatosság és a kategorikus állásfoglalás mellőzése.

Nézzük meg röviden a második esetcsoportot, amely a *custodia-felelősség* fennállása vagy fenn nem állása szempontjából már nem releváns, hiszen a második esetcsoportban a *parapherna* a feleségnél marad. Annak magyarázata, hogy miért kizárt a lopási kereset megindítása, teljesen egyértelmű és már a tankönyvszintű ismeretekből is egyértelműen következik: a házasság fennállása idején lopási kereset nem, csupán a marasztalás esetén *infamiával* nem járó *actio rerum amotarum* indítható. Ulpianus ennek megfelelően következetesen tartózkodik is a *furtum*, az annak objektív tényállási eleméül szolgáló *contrectatio*, illetve szubjektív tényállási eleméül szolgáló *animus lucri faciendi* említésétől; Ulpianus a *contrectatio* helyett az ‘elvisz’, ‘elmozdít’ jelentésű *amoveo* ige³⁴ különféle származékait (*amoveo*, *amovere*) említi a szövegben.³⁵ Amennyiben a lopási szándék a férj részéről nem konstataható, akkor a feleség a dolog felmutatására perelhet *actio ad exhibendummal*, hiszen az *actio rerum amotarum* megindításának tényállásbeli feltételei nem állnak fent.

Összefoglalva tehát azt, ami számunkra itt a leglényegesebb: a szövegben kétszer is említett *custodia* nem feltétlenül utal az objektív *custodia-felelősségre*, bár ilyen értelmezés is elképzelhető; ennek verifikálásához azonban a szövegben szereplő konkrét tényállás bővebb kifejtése lett volna szükséges, ezek hiányában az objektív *custodia-felelősség* föltételezése nézetünk szerint kissé spekulatívnak tűnik. A hozományba adott dolgokért fennálló felelősség vonatkozásában a D. 23, 3, 17 pr. alatt felvett, valószínűleg interpolált Paulus szöveg szerint e dolgok tekintetében a férj olyan gondosságot köteles tanúsítani, mint amelyet a saját ügyeiben is felmutat („... *diligentiam praestabit quam in suis rebus exhibet*”). Noha ez a *culpa in concretóért* való felelősség nem a *parapherna*, hanem a hozományba adott dolgok kapcsán kerül említésre, elképzelhetőnek tartjuk, hogy ugyanez a felelősség jelentkezett a *paraphernát* a nyilván a saját érdekében is magánál tartó férj esetében. Ha pedig következetesen tartjuk magunkat ahhoz a már több évvel ezelőtt kifejtett álláspontunkhoz,³⁶ hogy a *culpa in concretóért* fennálló felelősség csupán a posztklasszikus korban, a felelősségi jog területén konstataható erőteljes szubjektívizálódási tendencia eredményeképpen jelent meg, akkor elvileg egy olyan interpretáció is elképzelhető, hogy a *parapherna* vonatkozásában a fenti szöveg tükrében a klasszikus korban objektív *custodia-felelősség* állt fent, és az a posztklasszikus korban „*idomult át*” *culpa in concretóért* való felelősséggé – legalábbis, ami a megbízást illeti, mert a letéteményes, közönséges esetekben legalábbis, a posztklasszikus – iustinianusi római jogban is *dolusért* felelt csupán, nem pedig *culpa in concretóért*. Mindazonáltal ez is csupán hipotetikus jelleggel fogalmazható meg.

4. Az örökös felelőssége a hagyományos irányában a Pap. D. 47, 2, 81, 2 fényében – custodia-felelősség vagy sem?

Számos problémát vet föl az alábbi Papinianus – szöveg, amely szintén a *custodia-felelősség*, illetve ennek kapcsán az *actio furti* aktív legitimációjának problémakörével kapcsolatban említhető.

Si ad exhibendum egissem optaturus seruum mihi legatum et unus ex familia serous subreptus, heres furti habebit actionem: eius interest: nihil enim refert, cur praestari custodia debeat. (Pap. D. 47, 2, 81, 2)

A felelősségi tárgyú, monografikus szintű római jogi szakirodalomban viszonylag kevés figyelemre méltatott,³⁷ a *Digesta* 47. könyvének 2., a *furtum*ról szóló titulusa alatt felvett szövegben az *actio ad exhibendum* kapcsán merül fel a *custodia* problematikája, mégpedig a következőképpen. A textusban egy ún. *legatum optionis*ről³⁸ van szó: az örökös az „Ego” részére hagyományként egy rabszolgát rendelt több rabszolga közül oly módon, hogy a hagyományos választhat a rabszolgák közül. A maga tömör stílusában Papinianus az *actio furti* aktív legitimációjával összefüggésben arról beszél, hogy ha az „Ego” választása szerint a neki hagyományként juttatott egyik rabszolga felmutatására perelne, és az egyik rabszolgát ellopták, az örökös illeti meg a lopási kereset, ami neki áll érdekében („*eius interest*”); nem számít ugyanis, helytáll-e az őrzésért. Az *actio furti* aktív legitimációja tehát itt is, mint minden más esetben, az e kereset megindításának alapjául szolgáló – és a *custodia-felelősségtől* függetlenül is fennálló – érdekeltségtől függ.

Kaser csupán röviden elemzi a szöveget, kiemelve, hogy abban a kompilátorok meghagyták a *custodiam praestare* terminusát.³⁹ Kaser szerint a szöveg „nyilvánvalóan le van rövidítve” annak eredetijéhez képest.⁴⁰ Noha a Papinianus – textusokra általában is jellemző a tömör, sokszor homályos (vagy esetleg csak annak tűnő) szövegezés, itt álláspontunk szerint is valószínűleg a kompilátorok általi lerövidítésről lehet szó.

A tömören vázolt tényállást – már csak annak meglehetősen nagyfokú szakirodalmi elhanyagoltsága miatt is – érdemes kicsit részletesebben is kibontanunk és interpretálnunk, vagy legalábbis megkísérelnünk azt.

Elvileg elképzelhető, hogy – ha figyelembe vesszük a *seruus custodiendus* és a *seruus non custodiendus* megítélése közötti jelentős különbséget – a szövegben, bár az kifejezetten nem szól erről, egy *seruus custodiendus*ról van szó; e tekintetben pedig az örökös *custodia-felelősséggel* tartozik; a lopási keresetet pedig ő indíthatja meg, hiszen az

neki áll érdekében, a hagyományos ugyanis kártérítést kapott. Ha viszont *seruus non custodiendus*ról lenne szó a konkrét tényállásban, akkor az örökös mentesülne a felelősség alól; ez esetben viszont a lopási keresetet a nyilvánvaló érdekeltsége alapján már a hagyományos indíthatná meg? Mivel Papinianus szerint nem számít, terheli-e az örökös *custodia-felelősség* vagy sem, föltételezzük, hogy Papinianus minden esetben az örökösnek kívánta adni az *actio furti*t. Vagy esetleg az örökös mindenképpen *custodia-felelősséggel* tartozik, és annak következménye minden esetben a lopási kereset megindításának lehetősége? Vagy netán arról van szó, hogy Papinianus itt is, mint egy másik szövegben,⁴¹ a tulajdonosi minőségből vezeti le az *actio furti* aktív legitimációját, ami minden esetben a tulajdonost – jelen esetben az örökös – illeti meg?

Értelmezésünk szerint azonban inkább arról lehet szó, hogy mivel a hagyományos részére az *actio ad exhibendum* alapján a még meglévő rabszolgát az örökös fel tudja mutatni, a hagyományos igénye kielégítést nyer, hiszen az opcionálisan neki hagyományként rendelt több rabszolga közül legalább az egyikhez majd hozzájuthat. Amennyiben mindegyik rabszolgát ellopták volna, úgy az *actio furti* megindítása minden bizonnyal a hagyományosnak állt volna érdekében (legalábbis egy rabszolga tekintetében), így viszont, mivel a hagyományos igényének kielégítése biztosítva van, az érdekelv⁴² alapján nem indokolt, hogy ő indíthassa meg a lopási keresetet; azt az örökös indíthatja meg, aki az *actio furti* útján kaphat megtérítést. Az érdekeltség dönt tehát a lopási kereset aktív legitimációja tekintetében.

A *custodia* problematikája tehát úgy vetődik fel, hogy az örökös a konkrét esetben ilyen szigorú, őrzési felelősség nem terheli a hagyományos irányában, a *furtum*ért tehát nem köteles helytállni, a lopási keresetet viszont, merthogy kár nála keletkezett, ő indíthatja meg. A szövegben szereplő *custodia* értelmezésünk szerint egyaránt utalhat az őrzésre mint tevékenységre és az objektív *custodia-felelősségre* – pontosabban annak hiányára – is. A szövegben szereplő *custodiára* történő utalás Serrano – Vicente szerint az őrzésre mint tevékenységre utal.⁴³ Nézetünk szerint viszont mindegy, hogy a szövegben szereplő *custodiát* tevékenységként vagy helytállásként interpretáljuk-e, mert Papinianus döntése e szigorú kötelezettség fennállása tekintetében a konkrét esetben nemleges: a lényeg, hogy ilyen szigorú őrzési kötelezettség, illetve *custodia-felelősség* az örökös a hagyományos irányában nem terheli, így a rabszolga ellopásért sem kell helytállnia a hagyományos irányában, amennyiben az el nem lopott rabszolgát az *actio ad exhibendum* alpereseként felmutatja. Az *actio furti*t pedig mindennek következményeként nem a hagyományos, hanem az örökös indíthatja meg.

Akár őrzési tevékenységként, akár objektív felelősségként értelmezzük a szövegben szereplő *custodiára* való utalást, valószínű, hogy az örökösnek a hagyományos irányában ilyen kötelezettsége, illetve felelőssége jelen esetben nincsen. A szöveg mindenekelőtt azért fontos nézetünk szerint, mert annak alapján egyértelmű, hogy az érdekeltség már önmagában véve (majdnem minden esetben) megalapozza az *actio furti* aktív legitimációját, mégpedig oly módon, hogy az örökös kifejezetten nem köteles helytállni *custodiáért*, s még így is őt illeti meg az *actio furti*.

5. Custodia-felelősség egy innominát szerződés alapján (Ulp. D. 19, 5, 17, 4)

A *Digesta* 19. könyvének 5., *De praescriptis verbis et in factum actionibus* szóló tituluszában elhelyezett, viszonylag kevésbé ismert és ritkán elemzett ulpianusi szövegben a jogtudós a következő tényállást vázolja: „Tu” ruhákat „ad el” „Ego” részére, de nem közönséges adásvételi szerződés keretében. „Ego” ugyanis akként rendelkezik, hogy „Tu” abból a célból hagyja a ruhákat „Ego”-nál, hogy azokat „Ego” szakembereknek megmutassa. A ruhák azonban tűzvész vagy más *vis maior* folytán megsemmisülnek. A döntés szerint a veszélyért az átvevő a legkevésbé sem fog helytállni; ebből kifolyólag pedig – fogalmaz Ulpianus – nyilvánvaló, hogy a *custodia* az „Ego”-ra vonatkozik.

Si, cum mihi vestimenta venderes, rogavero, ut ea apud me relinquant, ut peritioribus ostenderem, mox haec perierint vi ignis aut alia maiore, periculum me minime praestaturum: ex quo apparet utique custodiam ad me pertinere. (Ulp. D. 19, 5, 17, 4)⁴⁴

Vagyis az adásvételi szerződésnek nem minősíthető, a későbbi terminológiával az innominát reál-szerződések körébe sorolható (atipikusnak is nevezhető, tartalmát illetően közelebről nem is részletezett) megállapodás alapján a vevő részére átadott ruhák vonatkozásában az átvevő *vis maiorért* nem tartozik helytállni; ha a szövegben szereplő *custodiát* az objektív felelősség kontextusában felelősségként értelmezzük, *custodiáért* viszont igen. A ruhák eladása, illetve átadása hozzáértők, „szakértők” (*peritioribus*) részére történő megmutatás, kiállítás céljából történik. Az adásvételi szerződés körében a jól ismert főszabály szerint, ha a szerződés perfekt, még az áru átadása előtt átszáll a *vis maior* veszélyének viselése a vevőre; itt azonban, innominát kontraktusról lévén szó, a ruhák átvevője *vis maiorért* nem köteles helytállni – nyilván azért nem, mert a ruhákon nem szerzett tulajdont. A szövegben szereplő „*venderes*” nem a technikus értelemben vett adásvételre utal.

Kérdés, hogy a fragmentumban technikus értelemben vett *custodia-felelősségről* lehet-e szó vagy sem. Az, hogy a *custodia* az átvevőre vonatkozik, az átvevő *custodia-felelősségét* is jelenti egyúttal, vagy csupán tényleges őrizetet? Valószínűnek tartjuk, hogy szigorú őrzési felelősséget, amelynek feltételei (idegen dolog kizárólagos őrzete és az érdekeltség) fennállnak. Ilyen értelemben foglalt állást pl. Paris is, konstatálva, hogy az átvevőt a veszélyviselés nem terheli, *custodiáért* azonban felel.⁴⁵ A *vis maiorért* való „felelősség” kizárása Robaye szerint jól beleilleszkedik a *custodiáról* értekező szövegek többségének tanításába⁴⁶ – persze ne feledjük itt sem, hogy Robaye a *custodia-felelősségre* eleve szubjektív felelősségként tekint a klasszikus korra nézve is. A fragmentumot interpolációkritikai szemszögből röviden érintő Arangio – Ruiz szerint a szövegben tárgyalt *inspectoris causa* kötött megállapodás alapján a *custodiát* eredetileg a „*periculum me minime praestaturum*” kitételrel tagadták,⁴⁷ ez azonban nézetünk szerint kevésbé tűnik valószínűnek. A fragmentumot a régebbi magyar szakirodalomban behatóan elemző Kiss Barnabás szerint a veszélyviselés és a *custodia-felelősség* viszonya e szövegben egymást kiegészítő, szoros és elválaszthatatlan.⁴⁸

Az objektív *custodia-felelősségként* történő értelmezés már csak azért is védhető álláspontunk szerint, mert a szövegben említett *custodia* éppen a *vis maiorral* került szembeállításra a szövegben – utóbbira nem terjed ki az átvevő helytállási kötelessége, a *custodiáért* viszont az átvevő köteles helytállni. Érdekes, hogy míg adásvételnél a szerződés perfektté válása után a veszélyt a vevő viseli,⁴⁹ az eladót pedig az áru átadásáig *custodia-felelősség* terheli,⁵⁰ addig az ebben a fragmentumban említett innominát kontraktus esetében éppen ennek az ellenkezőjét konstatálhatjuk: itt az átvevőt terheli a *custodia-felelősség*, a *vis maior* veszélyének viselése viszont nem az átvevőt terheli, hanem nyilvánvalóan az átadót.

6. A mandatarius custodia-felelőssége (Paul. D. 19, 5, 5, 4)

A *custodia-felelősség* egy Paulustól származó – itt most csak kivonatossan, a számunkra releváns rész erejéig idézett – forrásszöveg alapján a *mandatum* kapcsán is felmerülhet, amennyiben a felek a megbízás természetéből kilépve olyan megállapodást kötnek, amelynek alapján a megbízott a *custodiáért* való felelősséget elvállalja.

Sed si facio ut facias, haec species tractatus plures recipit. Nam si pacti sumus, ut tu a meo debitore Carthagine exigas, ego a tuo Romae, vel ut tu in meo,

ego in tuo solo aedificem, et ego aedificavi et tu cessas, in priorem speciem mandatum quodammodo intervenisse videtur, sine quo exigi pecunia alieno nomine non potest... et potest mandatum ex pacto etiam naturam suam excedere (possum enim tibi mandare, ut et custodiam mihi praestes...)... (Paul. D. 19, 5, 5, 4)

Paulus a későbbi szóhasználattal élve névtelen szerződések olyan típusait elemzi e fragmentumban, amelyekben mindkét szerződő fél valamilyen tevérsre irányuló szolgáltatásra vállal kötelezettséget („*facio ut facias*”). Ha az egyik fél azért tesz valamit, hogy a másik fél is tegyen valamit, ez a konstrukció Paulus szerint több ügyletet foglal magában.

A Paulus által vázolt első tényállási variációnak nevezhető eset a következő: a szerződő felek olyan megállapodást kötöttek, amely szerint azért, hogy az egyik fél („Tu”) a másik fél („Ego”) adósától Karthágóban hajtsa be a követelést, az „Ego” „Tu” adósától Rómában hajtja be a követelést.

A Paulus által leírt másik „*facio ut facias*” típusú megállapodás értelmében az „Ego” „Tu” telkén azért építkeznek, hogy „Tu” az „Ego” telkén építkezzen. E megállapodás alapján az „Ego” teljesíti a megállapodásban foglaltakat, vagyis felépíti a házat, „Tu” viszont nem.

Paulus csak az első esetet vizsgálja részletesen.⁵¹ A jogtudós óvatosságnak tűnő megfogalmazása szerint „*mandatum quodammodo intervenisse videtur*”, tehát úgy tűnik, hogy a felek bizonyos értelemben megbízást kötöttek – amely nélkül pénzt behajtani más nevében nem lehet. A megbízás a megállapodás folytán („*ex pacto*”) saját természetéből kiléphet. Itt következik a szövegben a számunkra releváns rész: „megbízhatlak téged ugyanis azzal, hogy *custodiáért* állj helyt irányomban”.

Nincs akadálya általában sem annak, hogy a szerződő felek a felelősségüket a tárgyi jog által meghatározottakhoz képest szigorúbban állapítsák meg; így a felek tehát akár *custodia-felelősséget* is kiköthetnek akkor is, amikor a felelősség erre vonatkozó külön megállapodás hiányában enyhébb volna (a megbízott ugyanis a klasszikus jogban, mint ismert, csupán *dolusért* felel). A *custodia-felelősség* viszont a *mandatum* körében erre vonatkozó külön megállapodás hiányában nem merül fel. Az Ulp. D. 16, 3, 1, 6 tanúsága szerint a letéteményes is felel *culpáért*, ha az azért való (tehát az alapesetbe képest szigorúbb) felelősséget felvállalja: „*Si convenit, ut in deposito et culpa praestetur, rata est conventio...*”.⁵² Ha tehát a felek abban állapodnak meg, hogy a letéteményes *culpáért* is feleljen, az ilyen megállapodás érvényes. Az adósi felelősség tehát a szerződő felek megállapodása folytán minden további nélkül szigorúbbá tehető.

A felelősségi tárgyú római jogi szakirodalom – amennyiben foglalkozik egyáltalán a szöveggel⁵³ – egyöntetű álláspontot képvisel a tekintetben, hogy a megbízott *custodia-felelőssége* csak ilyen tartalmú, szigorúbb felelősséget előíró speciális megállapodás alapján merült fel.

Paris⁵⁴ a szöveg rövid elemzése során azt fejtegeti, hogy a *mandatum* kapcsán a *custodiáért* való felelősség csupán akkor merült fel, ha erre vonatkozóan a felek speciális megállapodást kötöttek. Paris ismertetése szerint Paulus a fenti szövegben arról szól, hogy a megbízás az annak kereteiből kilépő *pactum* erejénél fogva, tehát egy speciális megegyezés folytán a megbízott *custodia-felelősségét* is eredményezheti. E vonatkozásban azonban egy „különleges hipotézisről” van szó: a szerződő felek számára mindig meg van engedve, hogy megállapodásuk folytán súlyosbítsák a felelősségüket.⁵⁵ Ezen a speciális eseten kívül azonban a megbízott *custodia-felelőssége* nem merült fel; a *mandatarius* a klasszikus korban csupán *dolusért* felelős.⁵⁶

Robaye⁵⁷ még rövidebben ismerteti a szöveget, a következőképpen: Paulus leszögezi, hogy a megbízási szerződés megállapodás útján kiléphet saját természetéből (tehát túlléphetők a megbízás keretei); így pl. amelynél fogva a megbízott megígéri a *custodiát* a megbízó irányában; ilyen megállapodás hiányában viszont a megbízott nem felel *custodiáért*.

Serrano – Vicente⁵⁸ pedig a következőképpen ismerteti a forrásszövegnek a *custodia-felelősség* szempontjából releváns tartalmát: Paulus elismeri, hogy a megbízás – annak ingyenessége miatt – a megbízott felelősségét a *dolus*ra korlátozza, lehetséges azonban olyan megállapodást kötni, amely a megbízási szerződés természetéből úgy lép ki, hogy a megbízott felvállalja a *custodiáért* való felelősséget; a megbízás természetéből való kilépés miatt a megbízott a *conductor*hoz, a haszonkölcsönbe vevőhöz vagy az eladóhoz hasonló felelősséget vállal fel. A megbízott *custodia-felelősségét* előíró speciális megállapodás esetében tehát „a kötelelem tartalmának *pactum* útján történő kiterjesztéséről” („*extensión pacticia del contenido de la obligación*”) van szó.⁵⁹

A szöveggel természetesen nem csupán a felelősségi jogi tárgyú szakirodalom, hanem az innominát szerződésekkel foglalkozó szakirodalom is foglalkozik. Viszonylag részletesen elemzi a fragmentumot Artner;⁶⁰ nézete szerint az itt vizsgált Paulus – fragmentum egészében véve nagy valószínűség szerint átdolgozott; Artner szerint úgy tűnik, hogy a szöveget a „négyrészes keletrómai szerződési séma” (*do ut des aut do ut facias aut facio ut des aut facio ut facias*) bizonyítékául állították össze.⁶¹ A textus ebben a formában nézetünk szerint sem tűnik eredetinek, némiképp „toldozott-foltozott” benyomást kelt; különösen az tűnik gyanúsának, hogy két tényállást vázol fel

ugyan, de csak az első esetet fejt ki részletesebben. Elképzelhető, hogy valamikor a posztklasszikus korban, de lehet, hogy csak a iustinianusi kodifikáció idején az eredeti szövegnek csupán egy, akkoriban relevánsabbnak tűnő részét hagyták meg; talán ezért nem kerül a szövegben részletesebb kifejtésre a második tényállás. A „*custodiam mihi praestes*” kitétel minden bizonnyal eredeti, az viszont nehezen fér össze a *custodiát* a nézetünk szerint is a *culpa* körében értelmező, alapvetően szubjektív tartalmú iustinianusi *custodia*-felfogással.

III. Konklúziók

Már a fenti néhány szöveg rövid elemzése alapján is megállapítható, hogy a klasszikus római jogban *custodiáért* felelős személyek körének meghatározása korántsem egyszerű feladat. Noha a források alapján jól meghatározható a *custodia-felelősség* két konjunktív feltétele – a *res aliena* kizárólagos őrizete, valamint az *utilitas* –, a római jogtudósok kazuisztikus, illetve keresetjogias gondolkodásmódjuk tükrében minden kérdést esetről esetre döntöttek el, nem pedig deduktív módon, előre meghatározott és a konkrét eset eldöntését ez által esetleg már előre determináló, sokszor sematikus fogalmakkal, illetve dogmatikai kategóriákkal operálva. Ennek egyenes következménye, hogy – amennyiben premisszaként elfogadjuk a *custodia-felelősség* alapvetően objektív jellegét –, hogy csak körültekintő, a jogesetek tényállásának alapos elemzésére koncentráló forrásvizsgálatok alapján juthatunk arra a következtetésre, hogy egy konkrét adós *custodiáért* felel-e vagy sem.

A fentebb vizsgált források nézetünk szerint több, a *custodia-felelősség* területére tartozó kérdés alapvető átgondolására sarkallhatnak. Így pl. a fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a *custodia-felelősség* kérdéskörét nem csupán a szorosán vett kötelmi jog terepén szükséges vizsgálni. A tárgyalt jogesetek egy része ugyanis nem kimondottan kötelmi jogi, hanem dologi jogi, családjogi, sőt öröklési jogi tényállást tartalmaz, noha kétségtelen, hogy a fentebb elemzett forrásszövegeknek többnyire vannak kötelmi jogi vonatkozásai is, és azokban a *custodia-felelősség* alapvetően kötelmi jogi szempontból vetődik fel – így pl. a haszonélvező *custodia-felelőssége* a *cautio usufructuaria* alapján megindítható kötelmi jogi kereset kapcsán merült fel; a férj a *paraphernát* megbízási szerződés alapján is kezelheti etc. A *rei vindicatio* jóhiszemű alperesének a szökött rabszolgaért esetlegesen fennálló felelőssége viszont tisztán dologi jogi tényállás; e forrásszöveg viszont értelmezésünk szerint nem a *custodia-felelősség* területére tartozik – azt pedig, hogy a

jóhiszemű birtokos milyen jogcím alapján birtokolja a rabszolgát, a fenti tényállásból nem derül ki; mivel azonban a forrásszöveg az elbirtoklásról is szót ejt, valószínűsíthető, hogy valamilyen tulajdonátruházásra irányuló szerződés áll a háttérben, bár ennek feltételezése is csak hipotetikus jelleggel lehetséges.

Külön tudományos problémát képez annak vizsgálata, hogy a haszonélvezőre milyen alapon terjesztették ki a *custodia-felelősséget*, amelynek tényét a fenti Paulus – szöveg kapcsán lehet verifikálni. A józan ész alapján könnyen megmagyarázható ez a kiterjesztés: a haszonélvező mint érdekelt személy egy idegen dolgot tart a saját kizárólagos, a tulajdonos által esetleg alig ellenőrizhető őrizetében. A fő probléma nem abban áll, hogy a haszonélvezet esetében dologi jogi jogosultságról van szó, hiszen a haszonélvező *custodia-felelőssége* a *cautio usufructuaria* alapján megindítható *actio ex stipulatu* kapcsán vetődik fel, amely *in personam actio*. Sokkal inkább azért érdekes a *custodia-felelősségnek* a haszonélvezőre történő kiterjesztése, mert a *stipulatio* alapján indítható kereset esetében *stricti iuris iudiciumról* van szó, a *custodia-felelősség* pedig a *bonae fidei contractusok* (illetve *actiók*) terepén merült fel, ami alapvető kérdéseket illetően készíthet átgondolásra a *custodia-felelősség* egész problematikájának vizsgálata során. E problémakör részletesebb kibontása esetleges további vizsgálódások tárgyát képezheti majd.

Szintén izgalmas és a szakirodalomban eddig figyelmet alig kapott tudományos problémaként vetődik föl a férjnek a feleség irányában a *paraphernához* tartozó vagyontárgyakért fennálló felelősségének mikéntje. Összefoglalva ebből a szempontból azt, ami számunkra a leglényegesebb: a fenti szövegben (Ulp. D. 23, 3, 9, 3) kétszer is említett *custodia* nem feltétlenül utal az objektív *custodia-felelősségre*, bár ilyen értelmezés is elképzelhető; ennek verifikálásához azonban a szövegben szereplő konkrét tényállás bővebb kifejtése lett volna szükséges, ezek hiányában az objektív *custodia-felelősség* föltételezése nézetünk szerint esetleg spekulatívnak tűnhet. Bár ha a férjet önként, a saját érdekében megőrzésre kínálkozó letéteményesnek tekintenénk, vagy egy olyan megbízottnak, akinek felelősségét egy erre vonatkozó külön *pactum* szigorítja – a forrásszöveg ilyen értelmezése esetén a D. 16, 3, 1, 35, illetve a D. 19, 5, 5, 4 alatt fölvetett szövegeket segítségül hívva – az Ulp. D. 23, 3, 9, 3-ban foglalt tényállás a *custodia-felelősség* egyik eseteként is értelmezhető.

A megbízott csupán ilyen tartalmú, a megbízási szerződés természetén túllépő külön *pactum* esetén felel *custodiáért* – ez az eset nézetünk szerint ugyanabba a körbe tartozik, mint az önként megőrzésre kínálkozó letéteményes *custodia-*

felelőssége: nincs akadályja ugyanis annak, hogy a felek az alapesethez képest szigorúbb tartalmú felelősséget állapítsanak meg.

A *custodia*-felelősség tehát a fentiek alapján nem kötődik szorosan az egyes szerződések tipizálásához, azok dogmatikai hovatartozásához. A klasszikus jogtudósok praktikus, keresetjogias gondolkodásuk tükrében igen rugalmasan kezelték a problémát, és megállapították a *custodia*-felelősséget minden olyan esetben, amikor valaki egy idegen dolgot tart a saját kizárólagos őrzetében. Fokozottan kell azonban ügyelni két fontos tényezőre, a prekoncepciózus megállapítások elkerülése céljából: 1. a forrásokban a *custodia* korántsem utal feltétlenül az objektív *custodia*-felelősségre; 2. a praktikus, esetjogi szemlélet miatt a római jogtudósok esetről esetre alakították ki a *custodiensek* körét.

Jegyzetek

¹ A *custodia*-felelősség könyvtárnyi szakirodalmának még csak vázlatos áttekintéséről is kénytelenek vagyunk most lemondani. A *custodia*-felelősség problémakörének legutóbbi monografikus szintű elemzésére nézve a külföldi szakirodalomból ld. M. Serrano-Vicente: *Custodiam praestare. La prestación de custodia en el derecho romano*, Madrid 2006.

² A haszonélvező *custodia*-felelősségére nézve ld. részletesebben pl. G. Wesener: 'Custodia'-Haftung des Ususfruktuars, in: Synteleia V. Arangio-Ruiz, I, Napoli 1964, 191-197; I. Reichard: Stipulation und Custodiahaftung, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 107 (1990), 47skk.; Serrano-Vicente: i.m. 345sk.

³ Vö. pl. Reichard: i.m. 47; Serrano-Vicente: i.m. 345sk.

⁴ J. Paris: Responsabilité de la « custodia » en droit romain, Paris 1926, 144.

⁵ V. Arangio-Ruiz: Responsabilità contrattuale in diritto romano, Napoli 1933², 269.

⁶ A. Metro: L'obbligazione di custodire nel diritto romano, Milano 1966, 191²⁴⁸. Mint látni fogjuk, e megállapítás nem helytálló, hiszen a haszonélvező jóllehet dologi jogosult, de *custodia*-felelőssége nem a „szerződési matérián” kívüli probléma: a haszonélvező *custodia*-felelőssége ugyanis egy stipulatio alapján vetődik fel (és éppen ez utóbbi körülményre tekintettel olyan izgalmas és egyben nehéz tudományos probléma a haszonélvező *custodia*-felelőssége, mert az jelen esetben nem egy bonae fidei szerződés kapcsán merül fel).

⁷ R. Robaye: L'obligation de garde. Essai sur la responsabilité contractuelle en droit romain, Bruxelles 1987.

⁸ R. Cardilli: L'obbligazione di 'praestare' e la responsabilità contrattuale in diritto romano, Milano 1995.

⁹ Vö. Metro: i.m. 192²⁴⁸: „la responsabilità per custodia dell'usufruttuario ha un solo fondamento testuale”.

¹⁰ Metro: i.m. 192²⁴⁸: „un frammento certamente manipolato dai Compilatori”.

¹¹ Reichard: i.m. 46skk.

¹² Leszámtva a servus non custodiendusnak minősülő rabszolga ellopását (vö. pl. Pap. D. 47, 2, 81 pr., valamint számos további forrásszöveget is; az egész problémához ld. pl. balásfalvi Kiss B.: A „veszély” kérdése az adásvételnél a római jogban, I. Custodia-felelősség, Kecskemét 1940, 148skk.; M. Kaser: Die „actio furti” des Verkäufers, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 96 [1979], 110; M. Pennitz: Das periculum rei

venditae. Ein Beitrag zum „aktionenrechtlichen Denken“ im römischen Privatrecht, Wien – Köln – Weimar 2000, 395, továbbá érintőlegesen még az alábbiakban vizsgált fragmentumok kapcsán kifejtettek is), valamint természetesen az ingatlanok tekintetében felmerülő *custodia*-felelősséget; azon túl, hogy ingatlanok esetében általában is nagyon vitatott a *custodia*-felelősség fennállása vagy fenn nem állása (számos szerző eleve kizárja a *custodia*-felelősség köréből az ingatlanokat, így pl. C. A. Cannata: Ricerche sulla responsabilità contrattuale nel diritto romano, Milano 1966, 119sk.; R. Knütel: Die Haftung für Hilfspersonen im römischen Recht, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 100 [1983], 348; Molnár I.: A római magánjog felelősségi rendje, Szeged 1994, 150; A. Guzmán Brito: La responsabilidad objetiva por custodia en el derecho romano y en el derecho moderno, con una referencia especial a la regla periculum est emptoris, *Revista Chilena de Derecho* 24 [1997], 181), az ingatlant ellopni – egy elszigeteltnek tekinthető klasszikus kori nézetet leszámítva (vö. Gell. Noctes Atticae, 11, 18, 13; Ulp. D. 19, 2, 13, 6; Ulp. D. 13, 3, 2; e forrásokra és az egész problémára nézve ld. a régebbi hazai szakirodalomból Marton G.: A furtum mint delictum privatum, Debrecen 1911, 147skk.) – egyébként sem lehet. E kérdésekkel azonban most nem tudunk bővebben foglalkozni.

¹³ A „voluntas” szót a római jogi források több értelemben is használják; nem csupán akaratot (ld. ilyen értelemben pl. Diocletianus és Maximianus császár 294-ben kelt rendeletének szövegét: „cum errantis voluntas nulla sit” [C. 1, 18, 8]), hanem „beleegyezést”, „egyetértést”, „jóváhagyást” is jelenthet (vö. H. G. Heumann – E. Seckel: *Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts*, Jena 1907⁹, s. v. voluntas: 'Einwilligung', 'Zustimmung', 'Genehmigung'; vö. pl. Pomp. D. 39, 3, 20: „nulla enim voluntas errantis est” [az actio aquae pluviae arcendae keresettel kapcsolatban]; az actio de in rem versoval összefüggésben Ulp. D. 15, 3, 3, 4: „nisi forte mandatum domini aut voluntatem habuit”). Sőt, tegyük hozzá, az akarat filozófiai szempontból sem jelent feltétlenül kívánságot. Erre nézve ld. Földi A.: Kereskedelmi jogintézmények a római jogban, Bp. 1997, 149³⁴¹, ahol a szerző Spinoza egyik fejtegetésére is hivatkozik.

¹⁴ E forrásszövegek (D. 47, 2, 13; D. 47, 2, 86) értelmezésére nézve ld. (további szakirodalmi hivatkozásokkal) pl. M. Kaser: Grenzfragen der Aktivlegitimation zur actio furti, in: M. Harder – G. Thielmann (hrsg.): De iustitia et iure. Festgabe für Ulrich von Lübtow, Berlin 1980, 304skk.; Reichard: i.m. 64skk.

¹⁵ Serrano-Vicente: i.m. 346: „... una tendencia a que la custodia non sólo se refiera a hurtos y daños de muebles, sino en general a una actividad de vigilancia...”.

¹⁶ Vö. Serrano-Vicente: i.m. 346.

¹⁷ Az ezt a kifejezést a Digesta 7. könyvében tartalmazó források: Ulp. D. 7, 1, 9 pr.; Ulp. D. 7, 1, 13 pr.; Ulp. D. 7, 1, 13, 6; Ulp. D. 7, 1, 13, 8; Ulp. D. 7, 1, 27, 5; Iul. D. 7, 5, 6 pr.; Ulp. D. 7, 9, 1 pr.; Ulp. D. 7, 9, 1, 3; Ulp. D. 7, 9, 1, 5; Pap. D. 7, 9, 11; Ulp. D. 7, 9, 12.

¹⁸ Serrano-Vicente: i.m. 346.

¹⁹ Ennek egész problémakörére nézve ld. a hazai szakirodalomból Földi A.: A jóhiszeműség és tisztesség elve. Intézménytörténeti vázlat a római jogtól napjainkig, Bp. 2001; uő: Az objektív jóhiszeműség „olvasatai” a padovai bona fides-konferencia aktáinak tükrében, *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae* 42 (2005), 223skk.; uő, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 124 (2007), 603skk., illetve uő: Újabb észrevételek a bona fides dualizmusának kérdéséről, *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae* 44 (2007), 123skk.; uő: Monizmus,

dualizmus vagy pluralizmus? Összehasonlító-történeti elméletek a bona fidesről, *Állam- és Jogtudomány* 54/3-4 (2013), 25skk.

²⁰ Reichard: i.m. 78sk.

²¹ Reichard: i.m. 48.

²² Tkp. hasonló a helyzet a kézzálog-hitelezőt illetően is, aki egyes források (Ulp. D. 13, 7, 13, 1; C. 8, 13, 19) tanúsága szerint szintén custodiaiért felelt. A záloghitelező custodia-felelőssége ugyanis nem magából a zálogjogból, hanem az annak alapjául szolgáló kézzálog-szerződésből fakad, bizonyos értelemben hasonlóan a haszonélvező custodia-felelősségéhez. Azért csak bizonyos értelemben, mert a haszonélvező custodia-felelőssége, mint láttuk, nem az usufructus alapjául szolgáló aktushoz, hanem az usufructus kapcsán kötött stipulatiohoz kötődik. – Az Ulp. D. 13, 7, 13, 1 és a C. 8, 13, 19 elemzésére, valamint a kézzálog-hitelező custodia-felelősségének egész problémájára nézve ld. pl. Paris: i.m. 181skk.; Arangio-Ruiz: i.m. 145; Visky K.: A „vis maior” a római jog forrásaiban, Bp. 1942, 91sk.; P. Krückmann: Custodia, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung 64 (1944), 26sk.; D. Nörr: Die Entwicklung des Utilitätsgedankens im römischen Haftungsrecht, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung 73 (1956), 84; Metro: i.m. 180; G. MacCormack: „Custodia” and „culpa”, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung 89 (1972), 157sk.; C. Rascón: Pignus y custodia en el derecho romano clásico, Oviedo 1976, különösen 102; Robaye: i.m. 233skk.; Serrano-Vicente: i.m. 335skk.; M. Fuenteseca: Pignus e hypotheca en su evolución histórica, Santiago de Compostela 2013, 177.

²³ A textushoz ld. az újabb felelősségi jogi szakirodalomból Serrano-Vicente: i.m. 253. A szöveget a felelősségi irodalom ritkán elemzi részletesebben; így pl. Arangio-Ruiz (i.m. 170), Metro (i.m. 153) és Cardilli (i.m. 181) is csak igen röviden elemzi ezt a fragmentumot. Paris: i.m. és Robaye: i.m. a forrásmutatók tanúsága szerint nem elemzik a szöveget.

²⁴ Serrano-Vicente: i.m. 253.

²⁵ Vö. Serrano-Vicente: i.m. 253.

²⁶ Érdemesnek tűnik végül e szöveg rövid elemzése után összehasonlítani az abban foglaltakat a commodatariusnak a rabszolga szökésére tekintettel a veteres körében vitatott custodia-felelősségét említő, híres, a D. 13, 6, 5, 6 alatt felvett forrásszöveggel („Sed et etiam hominis commodati custodia praestetur, apud veteres dubitatum est. Nam interdum et hominis custodia praestanda est, si vincit commodatus est, vel eius aetatis, ut custodia indigeret. Certe si hoc actum est, ut custodiam is qui rogavit praestet, dicendum erit praestare.”; Ulp. D. 13, 6, 5, 6). A D. 13, 6, 5, 6 alatt felvett szövegben arról van szó, hogy a haszonkölcsönbe vevőnek a rabszolgaért fennálló custodia-felelőssége a rabszolga szökésére tekintettel vitatott volt már a veteres körében is. A D. 13, 6, 5, 6 alatt felvett szövegben olyan rabszolgáról van szó, akit megkötöztek, illetve olyanról, aki fiatalos volt, és esetleges szökésének veszélyére is tekintettel az ő őrzése az átlagoshoz képest jelentősen nagyobb mértékű odafigyelést kíván meg a haszonkölcsönbe vevőtől – nem csoda, hogy ebben az esetben kérdéses volt a haszonkölcsönbe vevő vétkességétől független felelősségének fennállása. A D. 13, 6, 5, 6 alatt felvett szöveg tisztán kötelmi jogi tényállás, a szövegben a commodatum kapcsán merül fel a custodia-felelősség problémája. A D. 6, 1, 21 alatt szereplő textusban is vitatott a rabszolgaért fennálló felelősség; e fragmentumban viszont dologi jogi tényállásról, konkrétan egy tulajdoni perrel van szó, illetve arról, hogy a tulajdoni per jóhiszemű alperese felel-e a rabszolga szökéséért. Míg a D. 13, 6, 5, 6 esetében megkötözött, illetve fiatalos rabszolgákról van szó, akik emiatt igényelnek speciális őrizetet, addig a D. 6, 1, 21 esetében Paulus feddhetetlen, illetve nem feddhetetlen, tehát eleve megőrzésre szoruló

rabszolgák között tesz különbséget. A feddhetetlen rabszolga szökéséért az alperes nem köteles helyállni, a feddhetetlennek nem tekinthető rabszolga viszont gondosabb őrizetet kíván meg, és az ilyen rabszolga szökése esetén a bonae fidei possessor felel a felperes tulajdonos irányában – ami azonban, álláspontunk szerint, nem custodia-felelősséget jelent. Az D. 13, 6, 5, 6 alatt felvett szöveg esetében tehát értelmezésünk szerint technikus értelemben vett custodia-felelősségről van szó, míg a D. 6, 1, 21 alatt felvett textus nézetünk szerint nem tartozik a custodia-felelősség területére, az e szövegben szereplő custodia-ra vonatkozó utalások csak a tényleges őrizetre vonatkoznak, az alperes felelőssége itt inkább culpáért való felelősségnek tekinthető.

²⁷ A forrásmutatók tanúsága szerint Paris, Arangio-Ruiz, Robaye vagy éppen Cardilli sem elemzik a szöveget felelősségi monográfiájukban; Metro: i.m. 50¹¹² is csupán egy félmondatban emlékezik meg a textusról.

²⁸ Serrano-Vicente: i.m. 347sk.

²⁹ E kérdéskörre nézve ld. Brósz R.: Peculium servi (vel filii?), *Acta Antiqua Academiae Scientiarum Hungaricae* 18 (1970), 308–335.

³⁰ E keresetre nézve ld. pl. A. Wacke: *Actio rerum amotarum*, Köln—Graz 1963.

³¹ „Saepe evenit, ut res deposita vel nummi periculo sint eius, apud quem deponuntur: ut puta si hoc nominatim convenit. Sed et si se quis deposito obtulit, idem Iulianus scribit periculo se depositi illigasse, ita tamen, ut non solum dolum, sed etiam et culpam et custodiam praestet, non tamen casus fortuitos.” A forrásszöveg — annak homályos volta miatt — igencsak vitatott a szakirodalomban. A mi értelmezésünk a custodia objektív teóriájából indul ki, és csatlakozik azon szerzők – a hazai szakirodalomból Visky: i.m. 84, Földi A.: A másért való felelősség a római jogban, jogelméleti és összehasonlító polgári jogi kitekintéssel, Bp. 2004, 249, valamint Pókecz Kovács A.: Ingyenes és visszerthes letét a római klasszikus jogban, In: Molnár Imre Emlékkönyv, Szeged 2004, 299, illetve úő: Merces und pretium depositionis, in: *Festschrift für Rolf Knütel zum 70. Geburtstag*, Heidelberg 2009, 879 – álláspontjához, akik a letéteményes önkéntes ajánlkozását a(z) objektív custodia-felelősség elvállalásának tekintik. Robaye: i.m. 44skk. ugyanakkor – aki nem látja különösebb okát annak, hogy a custodia említése a szövegben nem klasszikus eredetű lenne – a custodia-felelősségre való utalást itt is szubjektív felelősségként értelmezi. A szöveghez ld. még pl. Paris: i.m. 187²; Arangio-Ruiz: i.m. 116; Metro: i.m. 106; MacCormack: i.m. 217; Cardilli: i.m. 469skk.; Serrano-Vicente: i.m. 344.

³² Mint jól ismert, a mandatum vonatkozásában Paulus leszögezi, hogy a nem ingyenesen kötött megbízás semmis; ha a felek viszonyában a pénz is megjelenik, a jogviszony inkább a locatio conductio keretébe tartozik (conversio), ld. Paul. D. 17, 1, 1, 4: „Mandatum nisi gratuitum nullum est: nam originem ex officio atque amicitia trahit, contrarium ergo est officio merces. Interveniente enim pecunia res ad locationem et conductionem potius respicit.” A megbízás ingyenességének elvét tehát de iure még Iustinianus idején is megtaláljuk (számos további iustinianusi forrásszöveg – így pl. a Iav. D. 17, 1, 36, 1 [„cum mandatum gratuitum esse debet”] is expressis verbis rögzíti az ingyenesség elvét); jelzésszerűen utalok csupán arra a közismert tényre, hogy ezt az elvet a császárkorban, amikor a honorariumot extra ordinem peresíteni lehetett, áttörték. Vö. Földi A. – Hamza G.: A római jog története és intézményei, Bp. 2015²⁰, 529¹⁸ és 534, illetve Földi: A másért való felelősség (id.), 385.

³³ A felelősség szigorításának lehetőségére az Ulp. D. 50, 17, 23 alatt fölvetett szöveg egyértelműen, általános érvennyel utal, amikor rögzíti, hogy a felek a tételes jog által előírtakhoz képest másban is megállapodhatnak, mégpedig akár többen, akár kevesebben is, tehát megállapodásuk útján szigoríthatják vagy enyhíthetik is az adósi felelősséget az egyes szerződések

esetében („Sed haec ita, nisi si quid nominatim convenit [vel plus vel minus] in singulis contractibus...”). Annak sincsen viszont akadálya, hogy a felek a tételes jog által előírtakhoz képest enyhébb felelősséget állapítsanak meg. A dolusért való felelősséget ugyanakkor sem a commodatum, sem más szerződések körében nem lehet kizárni. A commodatumra nézve ld. Paul. D. 13, 6, 17 pr. „In commodato haec pactio, ne dolus praestetur, rata non est.”, vagyis haszonkölcsön körében érvénytelen a szerződésben foglalt olyan megállapodás (pactio), amelyben a felek a szándékos szerződésellenes magatartásért (dolus) való felelősséget kizárják. A dolusért való felelősséget kizáró megállapodás érvénytelenségét a letéti szerződéssel összefüggésben a következő, Ulpianustól származó, a Digesta 16. könyvének 3., Depositum vel contra c. titulusa alatt szereplő, rendkívül világosan fogalmazó forrásszöveg mondja ki: „Illud non probabis, dolum non esse praestandum si convenerit: nam haec conventio contra bonam fidem contraque bonos mores est et ideo nec sequenda est.” (Ulp. D. 16, 3, 1, 7). Az előző szöveg tömör megállapításához képest Ulpianus e vonatkozásban megindokolja, hogy miért nem ismerhető el az ilyen megállapodás érvényessége. Az ilyen conventio (és ez vonatkozik természetesen a haszonkölcsön-szerződésben foglalt, a dolusért való felelősséget kizáró pactióra [Paul. D. 13, 6, 17 pr.] is) ugyanis ellentétes a jóhiszeműség és tisztesség (bona fides) objektív princípiumával, illetve a jó erkölcsökbe ütközik („contra bonos mores est”). A megállapodás érvénytelenségét a remekjogász a „nec sequenda est” kifejezéssel érzékelteti. Általában a bonae fidei iudiciummokkal összefüggésben Ulpianus – Celsusra hivatkozva – a következőket írja: „... Celsus putat non valere, si convenerit, ne dolus praestetur: hoc enim bonae fidei iudicio contrarium est ita utitur” (Ulp. D. 50, 17, 23), vagyis nem érvényes a megállapodás, ha a felek akként állapodtak meg, hogy dolusért nem felelnek, ez ugyanis ellentétes a bonae fidei iudiciummokkal. A dolusért való felelősséget egy meghatározott szerződéstípusra történő utalás nélkül, tehát általános, elvi éllel állapítja meg Paulus: „Illud nulla pactione effici potest, ne dolus praestetur...” (Paul. D. 2, 14, 27, 3), vagyis semmilyen joghatást sem válthat ki az a megállapodás, amelyben a felek a dolusért való felelősséget kizárják. – A dolusért való felelősség kizárásának kérdéskörével kapcsolatosan itt idézett forrásokhoz és az egész problémához ld. a hazai szakirodalomból Molnár: i.m. 102sk.

³⁴ Vö. Heumann – E. Seckel: i.m. s. v. amovere.

³⁵ E problémára, valamint az amovere és a contractatio viszonyára nézve ld. Wacke: i.m. 31skk.

³⁶ Siklósi I.: A custodia-felelősség néhány kérdése a római jogban, Bp. 2009, 32sk.

³⁷ A forrásszöveghez ld. pl. Kaser: Grenzfragen der Aktivlegitimation zur actio furti (id.), 300sk.; Serrano-Vicente: i.m. 348sk. Serrano-Vicente: i.m. 348¹¹²² felhívja a figyelmet arra, hogy Paris, Arangio-Ruiz, Luzzatto, Cannata és Robaye könyveinek forrásmutatójában sem kerül említésre ez a textus. Metro custodia-könyvében és Cardilli felelősségi nagymonográfiájában sem kapott elemzést a szöveg, e könyvek forrásmutatóinak tanúsága szerint.

³⁸ Vö. Serrano-Vicente: i.m. 348.

³⁹ Kaser: Grenzfragen der Aktivlegitimation zur actio furti (id.), 300.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Ld. Pap. D. 47, 2, 81 pr.: „Si vendidero neque tradidero servum et is sine culpa mea subripiatur, magis est, ut mihi furti competat actio: et mea videtur interesse, quia dominium apud me fuit...”. Ebben a most részletesebben nem elemzett, igen problematikus szövegben Papinianus értelmezésünk szerint arról beszél, hogy ha valaki eladott egy rabszolgát (mégpedig minden bizonnyal egy servus non custodiendus), azt viszont nem adta át, és a rabszolgát az eladó culpája nélkül ellopják, azaz titokban megszöktetik, inkább az a helyes vélemény, hogy

az eladót illesse meg az actio furti. Ha a rabszolga servus custodiendus lett volna, úgy az eladó a konkrét tényállás alapján minden bizonnyal custodiáért felelt volna. Ez esetben a vevő actio empti keretében kártérítést kapna, ebből pedig teljesen logikusan következhetne, hogy az actio furtit ez esetben is az eladó indíthatná meg, mégpedig szintén az érdekeltsége alapján, és nem elsősorban tulajdonosi pozíciója miatt. – E nagyon vitatott forrásszöveghez ld. pl. Paris: i.m. 268skk.; Arangio-Ruiz: i.m. 155sk.; Kiss: i.m. I, 105sk.; Robaye: i.m. 385sk.; Pennitz: i.m. 395sk. Serrano-Vicente: i.m. 264, illetve 291 csak megemlíti a szöveget, de azzal részletesebben nem foglalkozik.

⁴² Csak röviden utalunk arra, hogy B. Kübler: Das Utilitätsprinzip als Grund der Abstufung bei der Vertragshaftung im klassischen römischen Recht, in: Festgabe für Otto von Gierke, II, Breslau 1910, 235skk. nagy hatású nézete szerint (bár az érdekelvet már korábban [pl. J. Ch. Hasse: Die Culpa des Römischen Rechts, Bonn 1838², 246] is ismerték, ld. e vonatkozásban Nörr: i.m. 68) az érdekelv (Utilitätsprinzip) alapján alakultak ki az egyes felelősségi fokozatok, és a felelősség mértékét annak alapján állapították meg, hogy kinek milyen haszna van a szerződésből. Nörr: i.m. 119 szerint az „Utilitätsgedanke” – legalábbis tartalmilag – a klasszikus jogtudósok számára már ismert volt. Az érdekelvhez ld. még pl. J.-H. Michel: Gratuité en droit romain, Bruxelles 1962, 325skk.; R. Zimmermann: The law of obligations. Roman foundations of the civilian tradition, Oxford 1996³, 198skk.; M. Bauer: Periculum emptoris. Eine dogmengeschichtliche Untersuchung zur Gefahrtragung beim Kauf, Berlin 1998, 86skk.; E. Domínguez López: La gratuidad y la utilidad como factores determinantes de la responsabilidad del comodatario, Granada 2001; M. Navarra: ‘Utilitas contrahentium’ e sinallagma, in: La compravendita e l’interdependenza delle obbligazioni nel diritto romano (a cura di L. Garofalo), 2, Milano 2007, 223skk.

⁴³ Ld. Serrano-Vicente: i.m. 349.

⁴⁴ A forrásszöveghez ld. az újabb szakirodalomból Serrano-Vicente: i.m. 253skk., illetve az e szerző által hivatkozott további szakirodalmat. Paris: i.m. 142sk. csupán röviden foglalkozik a szöveggel, az inspector custodia-felelőssége kapcsán. A szöveget csupán egy lábjegyzetben érinti Arangio-Ruiz: i.m. 115². Metro: i.m. nem vizsgálja a fragmentumot. Robaye: i.m. 397sk. röviden elemzi a szöveget. Cardilli: i.m. nem elemzi a fragmentumot. Az agere praescriptis verbis kérdésköréről írott könyvében Artner csupán egy lábjegyzetben utal a fragmentumra, kiemelve, hogy „die Gefahrtragung war das Hauptproblem beim inspiciendum dare” (M. Artner: Agere praescriptis verbis. Atypische Geschäftsinhalte und klassisches Formularverfahren, Berlin 2002, 199¹²¹). L. Zhang: Contratti innominati nel diritto romano, Milano 2007 a forrásmutató tanúsága szerint nem elemzi a fragmentumot.

⁴⁵ Paris: i.m. 143: « l’acheteur n’aura pas à répondre du risque ; mais... il doit répondre de la custodia ».

⁴⁶ Robaye: i.m. 398.

⁴⁷ Arangio-Ruiz: i.m. 115²: „la custodia fosse originariamente negata con la frase ‘periculum me minime praestaturum’”.

⁴⁸ Kiss: i.m. I, 68.

⁴⁹ Ezzel kapcsolatban az alábbi nevezetes Paulus-szövegre hivatkozunk: „Necessario sciendum est, quando perfecta sit emptio: tunc enim sciemus, cuius periculum sit: nam perfecta emptio periculum ad emptorem respiciet. Et si id quod venierit appareat quid quale quantum sit, sit et pretium, et pure venit, perfecta est emptio: quod si sub conditione res venierit, si quidem defecerit condicio, nulla est emptio...” (Paul. D. 18, 6, 8 pr.). Paulus ebben a – most csak kivonatatosan idézett – fragmentumban azt a kérdést vizsgálja, hogy mikor perfect az adásvétel, ettől függ ugyanis, hogy mikor száll át a veszély viselése az eladóról a vevőre. Ez a Paulus-szöveg általános, elvi éllel fogalmazza meg a veszélyviselés fő szabályát,

miszerint a periculum az adásvételi szerződés megkötésével (perfektuálódásával) átszáll a vevőre. – A veszélyviselés problémájával e helyütt értelemszerűen nem tudunk bővebben foglalkozni. Csak mintegy jelzésszerűen utalunk arra, hogy tekintélyes romanisták (pl. Kunkel, Rabel) a számos kivétel miatt kétségbe vonják a főszabály alkalmazhatóságát. A veszélyviselés római jogi kérdésköréhez a téma rendkívül gazdag szakirodalmából ld. pl. Bauer: i.m.; Pennitz: i.m.; az idézett Paulus-szöveghez: 189skk., a hazai szakirodalomból pedig Jakab É.: Periculum és degustatio. Kockázattelepítés a klasszikus római jogban, In: Molnár Imre Emlékkönyv, Szeged 2004, 205skk., illetve uő: Borvétel és kockázat. Jogtudomány és jogélet a Római Birodalomban, Bp. 2011, 155skk.

⁵⁰ Az eladó custodia-felelősségéhez – messzemenően a teljesség igénye nélkül – ld. pl. J. Vázný: Custodia, *Annali del Seminario giuridico della Regia Università di Palermo* 12 (1929), 140skk.; a hazai szakirodalomból máig legrészletesebben, a kor interpolációkritikai irodalmának messzemenő hatása alatt Kiss: i.m. I; továbbá Kaser: *Die „actio furti“ des Verkäufers* (id.), 105skk.; Bauer: i.m. 59skk.; Pennitz: i.m. 380skk.; Serrano-Vicente: i.m. 263skk. Újabbán ld. E. K. Nacata Junior: *A responsabilidade por custodia no direito romano: análise do problema na compra e venda*, São Paulo 2012 (doktori értekezés; magához az értekezéshez sajnos nem tudunk hozzáférni, az értekezés főbb tézisei azonban

elektronikusan is elérhetők az alábbi honlapról: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-06062013-143148/pt-br.php>). Ld. még Siklósi I.: A konszenzuális adásvétel eladójának custodia-felelőssége a klasszikus római jogban, *Jogtudományi Közöny* 70/10 (2015), 487-500.

⁵¹ Vö. Artner: i.m. 194.

⁵² A felek kifejezett megállapodása alapján tehát a letéteményes felelősségét culpa levisre is kiterjesztették, sőt, ha a letéteményes önként ajánlkozott az őrzésre, a culpán felül custodiára is, miként azt az Ulp. D. 16, 3, 1, 35 kapcsán láthatjuk. Vö. pl. L. Maganzani: *La ‘diligentia quam suis’ del depositario dal diritto romano alle codificazioni nazionali*, Milano 2006, 18¹⁸.

⁵³ A forrásmutatók tanúsága szerint a szövegről Arangio-Ruiz, Metro és Cardilli is hallgatnak felelősségi monográfiájukban.

⁵⁴ Paris: i.m. 197.

⁵⁵ Uo: « Mais il’s agit là d’une hypothèse particulière: il est toujours permis aux parties d’aggraver par convention leur responsabilité. »

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Robaye: i.m. 250¹⁶⁹.

⁵⁸ Serrano-Vicente: i.m. 345.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Artner: i.m. 193skk. Zhang: i.m. 8, illetve 62 azonban csak érintőlegesen foglalkozik a fragmentummal.

⁶¹ Artner: i.m. 193⁸⁸.

Ivana Tucak, PhD

Assistant Professor

Department of Legal Theory and Jurisprudence

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Law Osijek

Rethinking the Mandatory Rights

1. Introduction

This paper studies theoretical discussions on the existence of a special subset of rights which are not regarded only as rights but also as duties.¹ It elaborates the works of influential political and legal thinkers who have affirmed that existence such as Joel Feinberg and Jeremy Waldron.²

These authors see rights as a “heterogeneous category”³ and strictly differentiate between rights that involve the freedom of choice of their holders, i.e. if person A has a right to do X, he/she has also a right not to do X, and rights wherein rights and duties overlap. Compulsory or mandatory rights are not subject to the ordinary analytical scheme which puts rights on one side and duties on the other.⁴ This is something that was stressed with particular analytical purity by American legal theoretician W. N. Hohfeld in his research of judicial reasoning. This subset of rights is characterized by its hybrid nature⁵ or in other words, rights appear as a combination of rights and duties.

The paper dives neither into the complex discussion about whether rights are redundant with respect to duties or not nor into the discussion about duties as the fundamental concept and rights as a derivative one.⁶ Our starting point is the common assumption that rights and duties actually represent the obverse and reverse side of a legal relation, or more precisely, that in a legal relation, the rights of one party correspond to the duties of the other party. In terms of mandatory rights, the relation between rights and duties is much more complex.

It needs to be underlined that mandatory rights do not encompass any right which is restrained by duties and responsibilities, e.g. for the purpose of protection of public interests or the interests of other people.⁷ Unlike the American Bill of Rights which allows ambiguous characterization and various interpretations of rights, some constitutions and international treaties explicitly prescribe criteria for legislative restriction on rights.⁸ For instance, there is a relevant restriction on the

exercise of one of the fundamental rights granted by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the right of a person to protection of his or her private and family life from interference by a public authority (Article 8 (1)): “There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic wellbeing of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.” Article 8 (2).

The paper provides for a brief overview of the theoretical considerations of the authors who have acknowledged the existence of mandatory rights and their arguments for the respective subset of rights as well as indicates the differences in comprehending their nature. The main purpose of the paper is to define the conditions under which one can speak about mandatory rights. What is targeted here is the question why mandatory rights deserve the title of right despite the failure to provide their holders with full freedom of choice. What justifies introduction of these rights is a question of great concern in this paper as well.

The paper is divided into three chapters. The first chapter offers and examines the arguments laid down by various authors in their papers dealing with the concept of mandatory rights. The second chapter sheds light on W. N. Hohfeld’s analysis of fundamental legal concepts. The scheme of fundamental legal concepts, which was invented by Hohfeld for the purpose of clarification of legal rights and which has often been misinterpreted in the earlier literature, may also enlighten the discussion on mandatory rights. Hohfeld regarded analytical clarity as vital in terms of legal reasoning and found the idea that all the legal relations can be reduced to rights and duties unsatisfactory. Finally, the paper elaborates how Hohfeld’s analytical scheme can be applied to clarify the right to compulsory voting. Not only that “the internal structure” of this right comes under the spotlight, which is dealt with by means of Hohfeld’s analysis,⁹ but the values lying in its background are elucidated too.¹⁰

2. Mandatory Rights

Many of our rights contain freedom of choice in their core. It is said to be the most numerous set of rights which includes, for instance, freedom of expression, freedom of religion, freedom to marry and give birth and freedom of contract. It is the numerousness of these rights that encourages the

impression that this set is the only set of rights and that a right to do something automatically implies a right not to do that.¹¹ This impression arises from liberal political theory and practice.¹² According to H. L. A. Hart, rights usually contain the idea of bilateral liberty. Joel Feinberg spoke about “full liberties” which include the idea of doing something and not doing something and are thus opposed to duties to do something. Some authors find the idea that someone can possess a right attached to the duty that the former is exercised without the power to renounce it contradictory.¹³ The idea of liberty to act is deeply interwoven with the influential will or choice theory of rights, which is, among others, followed by Hart, and which qualifies holders of rights as “small scale sovereigns”.¹⁴ Rights correlative to duties occur to be a special case of legal powers, holders of which acquire liberty of amendment or abolition of the duties of other people, or of submission or non-submission of a lawsuit due to a failure to meet duties.¹⁵

However, in the modern world, there are many rights that cannot be deprived of and that seriously jeopardize the fundamental postulates of the will theory. These encompass certain political rights such as the right to vote, the children’s right to education, the right to be a juror in common law countries, the right to mandatory military service, the children’s right to get vaccinated against particular infectious diseases.¹⁶

Today one even mentions the right to punishment in the sense that an individual, pursuant to contemporary criminal law, cannot be deprived of the right to “to be punished by a rational criminal law”.¹⁷ Judges are provided with “freedom of choice” with respect to the guilt of the defendant, though their judgement is not based on “pure freedom” but it results from a prudent and responsible choice.¹⁸ They are obliged to exercise their “authority” to punish defendants within the limits set forth by the law.¹⁹

The greatest share of authors who deal with mandatory rights single out the right to education as the most relevant example of this subset (Golding, Feinberg, Klepper). The reason for this is hidden in the fact that this right is the most remarkable example of a right which has retained this title and is primarily perceived as a right, though in most contemporary countries, it also implies the duty of all the children of a certain age to go to school.²⁰ Concerning mandatory rights, performance of action X is, unlike its omission, protected.²¹ The below lines briefly present H. L. A. Hart’s, Joel Feinberg’s and Jeremy Waldron’s theories of rights and search for mandatory rights therein.

2.1 H. L. A. Hart

In Hart’s opinion, existence of a bilateral liberty of a holder of a right is a prerequisite for existence of that right.²² In his paper entitled “Bentham on Legal Rights”, Hart, regarding liberty-rights, referred to the right of a person to look over the fence at their neighbour; this person has neither a duty to look at him/her nor a duty not to look at him/her.²³ In line with this approach, the right to perform an action only serves to exclude the duty not to perform the respective action and individuals will always have the liberty to perform the action which they are bound to.²⁴ Pursuant to Hart’s concept of bilateral liberties, somebody can be required neither to perform nor not to perform a certain action.²⁵

Hart still admitted that in some special contexts, it is acceptable and justified to treat a unilateral liberty as a right.²⁶ Usually, when general duties are imposed by the law, it makes no sense to claim that those who have such duties have also the right to do what they are obliged to.²⁷ Nonetheless, there are some situations in which it is justified to deem unilateral liberties as rights. These cases are just an exception to the general rule. This exception does not only entitle but also require from individuals to perform a certain action that is generally prohibited. In this light, Hart mentioned a police officer who is ordered to arrest the suspect.

Yet, Hart’s rights which contain unilateral liberties therein cannot be regarded as mandatory rights. From Howard Klepper’s viewpoint, Hart’s description of unilateral rights does not correspond to our common comprehension of rights: “We say that the police officer must arrest because he has a duty to arrest, not because he has a mandatory right to arrest”. Unilateral liberties are actually only duties.²⁸ The author of this paper shares the opinion that Hart’s definition of unilateral liberties entailing a duty to do something which is otherwise prohibited simply does not comprise usual examples of mandatory rights such as the right to education, the right to compulsory vaccination, the right to be a juror or the right to compulsory voting. None of these rights implicates the duty to do something which is usually prohibited. Therefore, it should be concluded that Hart’s theory cannot extend over mandatory rights.²⁹

It should be noted in Hart’s defence that Hart himself acknowledged that his theory is satisfactory only on one level – the level of ordinary law and that it cannot be in any appropriate way applied to constitutional rights which are not based on a person’s choice or benefit.³⁰

2.2 Joel Feinberg

According to Joel Feinberg's standpoint, possession of rights includes the idea of claims: "the idea of rights has already been integrated into the idea of claims" and particular facts about rights are "easily, if not exclusively, expressible in the language of claims and claiming."³¹ The possibility of claiming a right would be wasted if rights were reduced to duties.³²

If a person has "a claim-right" to do something, he or she should have a liberty to do that, which implies somebody else's duty not to interfere therewith. According to Feinberg, this makes claim-rights more complex and valuable to their holders than ordinary liberties are.³³

Feinberg, similarly to Hart's differentiation between bilateral and unilateral liberties, made a distinction between half and full liberties,³⁴ which appears in his theory as the key element in the differentiation between mandatory and discretionary rights. Feinberg greatly leaned on Martin Golding's division of rights into welfare-rights and option-rights.³⁵ However, he considered Golding's theory inappropriate. In Feinberg's eyes, the term of option-rights is less confusing than the term of welfare-rights. The former expression denotes this set of rights to a satisfying extent, so Feinberg saw it as an alternative to the term of discretionary rights while the term of welfare-rights should not be used for denotation of this set of rights due to its already well-established application.³⁶

A discretionary right is "an area of autonomy within which the right holder alone is free to decide".

*I have a discretionary right in respect to X when I have an open option to X or not to X correlated with the duties of others not to interfere with my choice. It is important to note that if I have a discretionary right to do X, it follows logically that I have a right also not to do X, if I should so choose. It cannot be the case that my right leaves me free to X but not free not to X. Any discretionary right to something is a right to take it or leave it, as one chooses.*³⁷

Feinberg defines a mandatory right in the following way:

A mandatory right, in contrast, confers no discretion whatever on its possessor: only one way of exercising it is permitted. It leaves one path open to him but no genuine "option" between paths. It imposes a correlative duty on others to provide that path and leave it unobstructed, but it imposes no duty upon others of non-interference with deviance from the single permitted track. If I have a mandatory right to do X then it follows logically that I have, not a right not to do X, but rather a

*duty to do X. In the case of mandatory rights, duty and right are entirely coincident.*³⁸

Pursuant to Feinberg, most "rights to perform action X" can be classified as "liberty rights" which provide their holders with freedom of choice to "do or not to do X which is attached to the duties of other people not to interfere with someone's choice". The so-called mandatory rights to "perform action X" provide their holders only with "the half-liberty to do X without the other half not to do X."³⁹

Feinberg gave an answer to the question why this combination of rights and duties is considered a right anyway:

*The answer is that the rights in question are best understood as ordinary duties with associated half-liberties rather than ordinary claim-rights with associated full liberties, but that the performance of the duty is presumed to be so beneficial to the person whose duty it is that he can claim the necessary means from the state and noninterference from others as his due. Its character as claim is precisely what his half-liberty shares with the more usual (discretionary) rights and what warrants his use of the word "right" in demanding it.*⁴⁰

The last passage reveals, as stated by Benditt, that Feinberg linked possession of a right with the existence of some important interests.⁴¹ Unlike Hart, who is a supporter of the will theory, Feinberg brought the elements of the interest theory into the definition of mandatory rights.⁴² As underlined by Golding, this set of rights, which he called welfare and Feinberg mandatory rights, cannot be related with "the sphere of autonomy".⁴³ A person's choice is not decisive when exercising these rights.

Why are they called rights anyway? In the referring passage, Feinberg emphasized that the fact that both mandatory and discretionary rights imply claims towards those who would try to deny the holders their rights could be an important circumstance in this view.

The quoted passage also reveals that Feinberg used to justify compulsion with respect to the exercise of these rights primarily through the benefit of their holders, which makes the theory of mandatory rights subject to critical views on paternalism, which is referred to in chapter 4. of this paper.

2.3 Jeremy Waldron

Jeremy Waldron's scientific attention was drawn by this hybrid form of rights. In his article entitled "Dignity, Rights and Responsibilities", he observed something special in this set of rights, which had not been clarified in a proper way until then and believed that precise analysis of this subset of

rights, which he called “responsibility-rights” or “rights as a responsibility form”, could facilitate better understanding of all the other sets of rights.⁴⁴ Hence, he provided a new “analytical instrument” for understanding this subset of rights, including the responsibility of right holders.⁴⁵ He uses “slippery term” – responsibility for denoting “constraints or obligations to the context in which rights are claimed and exercised”.⁴⁶

As suggested by the title of his article, rights and responsibilities (duties) are linked, with respect to this subset of rights, by the concept of human dignity.⁴⁷ Waldron’s concept of human dignity is not based on the “inherent moral value of every human being but on the perception of their status or rank.”⁴⁸ Today every human being has dignity and a rank, which used to be reserved only for nobility.

*Every man a duke, every woman a queen, everyone entitled to the sort of deference and consideration, everyone’s person and body sacrosanct, in the way that nobles were entitled to deference or in the way that an assault upon the body or the person of a king was regarded as a sacrilege.*⁴⁹

Those who are dignified are expected to behave responsibly. This was also noticed by Katherine Franke:

*...responsibility is not merely a symptom or correlate of a certain set of rights understood as responsibility rights, but in how behaving responsibly is expected of those who aim to have their rights claim recognized by others.*⁵⁰

Linking rights and responsibilities as well as indication of the equal value of these two notions in the American legal thought have grown into a topic of great interest for a large number of authors. Ever since the publishing of Dworkin’s book named *Taking Rights Seriously* in which rights are treated as trumps with respect to utilities or benefits and which is often to blame for the imbalance between these two ideas, there has been a fierce discussion. Still, as qualified by Fleming in his article entitled “Taking Responsibility as Well as Rights Seriously” a fair share of the critiques of Dworkin’s theory of rights refers to misunderstandings and simplifications. Since Dworkin himself, particularly in his work called *Life’s Dominion* used to put an accent on the importance of responsibility when deciding on abortion and euthanasia.⁵¹

According to Fleming, Dworkin propagates “moralized liberalism” in the sense that he supports the power of governments to promote moral values by means of civil education and similar mechanisms in exercise of highly important rights by individuals such as decisions on life and death, which are under the spotlight in this book. However, the final decision remains in the hands of an individual or in

other words, governments must not force individuals to adapt themselves to the government’s standpoint on important decisions. The government may legitimately encourage people to take advantage of their rights in a responsible manner.

In terms of the duty (responsibility) to vote, it would imply unjustified limitation of individual freedoms if they were suggested to vote for a particular candidate or party. In situations envisaged by contemporary democracies in which citizens are required only to participate in conducting state affairs, i.e. to freely vote for their candidates at the elections, this is not the case.⁵²

Let us get back to Waldron’s perception of responsibility-rights. For Waldron, parental rights appear as the primary example (as they are set forth in Article 8 of the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* and in Article 6 of the German *Grundgesetz*).⁵³ A parental right is not only a duty or a number of duties which shall be exercised by someone but also a right which the parents hold against other people. Parents do not have only duties but also the right to make decisions on their children whereas the state and other individual have no right to interfere therewith.

His other examples include the right to bear arms, which is set forth by the Second Amendment to the United States Constitution, then the right to mandatory military service, the right to be a juror and the right to vote. Waldron sets out criteria for responsibility rights:⁵⁴

- 1) *the designation of an important task,*
- 2) *the privileging of someone as the person to perform the task, making the decisions which the task requires,*
- 3) *doing so in view of the particular interest that that person has in the matter, and*
- 4) *the protection of their decision-maker pursuant to this responsibility against interference by others and even by the state (except in extreme cases).*

These criteria make it clear that responsibility-rights do not refer to unprotected liberties but they shall be applied, as explained by Brian Bix, only if “some additional protection is given for the choices the agent makes in relation to the activity”.⁵⁵ In terms of parental rights, parents are “immune” to almost all interference with their exercise and can be deprived thereof only in the event of the most severe child negligence or abuse. It is now clear that Waldron, like Feinberg, finds justification for the existence of these rights in the special interest of their holders.

3. Hohfeld’s Analysis of Fundamental Legal Concepts⁵⁶

American legal theoretician Wesley Newcomb Hohfeld greatly contributed to analytical

jurisprudence by elucidating eight fundamental legal concepts in the early 20th century.⁵⁷ These eight fundamental legal concepts originated from Hohfeld's dissatisfaction with the idea that all the jural relations can be reduced to rights and duties. Hohfeld was neither the first to divide the concepts of "rights" and "duties" into a number of different components nor did he claim to be so. Nevertheless, he was a pioneer in systematic presentation of the ideas of his predecessors and the first to clearly present mistakes of legal commentators who had not paid much attention to these differences.⁵⁸

A legal opinion cannot be true if one is not able to find a precise distinction between four different types of "rights": "right" (claim-right), "privilege" (liberty), "power" and "immunity", and four different types of "duties": "duty" "no-right", "liability" and "disability".⁵⁹ These are the "lowest generic conceptions" in law, which all the legal issues can be reduced to.

For that purpose, he created a logical system which links fundamental legal concepts with their opposites and correlatives.⁶⁰

(right	privilege	power
	immunity	
Jural Opposites		
(no-right	duty	disability
	liability	
(right	privilege	power
	immunity	
Jural Correlatives		
(duty	no-right	liability
	disability	

Every pair of correlatives must exist together.⁶¹ Every jural relation between two parties is characterized by the fact that existence of one conception on one side implies existence of the correlative conception on the other side.⁶² On the other hand, none of the pairs of opposites can exist together.⁶³

The Hohfeldian concept of claim-right or right in the strict sense is designated by its correlative – a duty.⁶⁴ It governs the way in which others can be requested to act in a certain manner.⁶⁵ The concept of liberty is a negation of the concept of duty and the correlative to the concept of no-right.⁶⁶ Liberty determines permitted acts of holders of a liberty.⁶⁷ Powers are a special kind of liberty.⁶⁸ They enable generation, shaping and abolition of jural relations.⁶⁹ A person subject to a "lawful power" has a liability.⁷⁰ The Hohfeldian immunity protects current jural relations of its holder from some harm or paternalism.⁷¹ Immunity is an exception from powers and the opposite to liabilities.

Hohfeld's saw his fundamental legal concepts as "atomic components of a legal system".⁷² The term of "right" means claim-right, liberty, power or

immunity. He believed that each of these legal rights is simple and *sui generis*. His terminology does not include a term for a bundle of claim-rights, liberties etc.⁷³

Hohfeld did not foresee the issue that intrigues today's theoreticians. Nowadays, a fair number of authors share the opinion that numerous rights are really a combination of two or more Hohfeldian elements.⁷⁴ These are molecular rights composed of claim-rights, liberties, powers and immunities such as the right to freedom of speech and the right to privacy. In our opinion, the same is true, as we shall see in the following sections of this paper, for the right to vote. In this complex structure of various Hohfeldian elements, we must find one that is defining its core.⁷⁵

3.1 Which Liberty is Hiding Behind Mandatory Rights?

This chapter is focused on the comparison of Hohfeld's perception of liberties with similar considerations of Hart and Feinberg. The Hohfeldian opposite of duty is liberty or privilege. His perception of liberties differentiates from the common perception of liberties in legal literature since the former does not provide the possibility of choice between different alternatives. A liberty negates the content of a duty, but it has the same subject and object as the duty has.⁷⁶ Unlike rights in their strict sense, which entail action of other people aimed at performing duties, liberties refer to the action of right holders themselves. A person can only have a liberty to do something but not a liberty that someone else does something. A Hohfeldian liberty (privilege) is by definition a unilateral liberty or half liberty.⁷⁷ Hohfeld primarily saw liberties as the opposites of duties and hence, he did not mention "a liberty to do" but only a liberty that something does not have to be done.

The aforementioned suggests that nothing prevents us from concluding that the Hohfeldian half-liberty to do something corresponds to the duty to do that. Somebody may have a duty to do what he or she is entitled to.⁷⁸

4. Analysis of the Right to Compulsory Voting

4.1 Why is the Right to Compulsory Voting Still Regarded as a Right?

This section attempts to clarify why in countries with the right to compulsory voting, it is still possible to call it that way. Some authors think that in appertaining constitutional systems, the right to

vote is not a right but exclusively a duty. This is evident in Rowan Cruft's example in "Why Aren't Duties Rights?" when he speaks about Hohfeldian disabilities which release their holders from general duties:

*Some disabilities exempt their holders from general duties (e.g. within a system where all citizens except convicted criminals hold a legal duty to vote, the convict's disability as regards voting seemingly works as an exemption). We would not call these duties and disabilities "rights". (Emphasis added)*⁷⁹

Why is the right to vote in those countries still a right? In the event a right to X and a duty to do X merge, like in case of compulsory voting, it comes to the following situation: On the one hand, citizens have no control over the decision whether to vote or not since the duty constituting an integral part of this right is binding for them.⁸⁰ On the other hand, this right protects the voters from possible abuses or denial of their voting rights by state officials, providing the former with a valid claim for exercise of their right.

Although in this case the emphasis is put on the duties, citizens who would be otherwise rejected the voting right on discriminatory grounds have the right to claim its exercise with respect to those who put them into an unfavourable position.⁸¹ Wellman stressed that in such a case, an affected person may refer to his/her "protected unilateral liberty" with respect to the person who intended to discriminate against him/her. This formulation led Wellman to the conclusion that Hart was not right when he qualified the core of every right as a bilateral liberty. What is necessary for comprehension of rights is not a "recognized choice", but an "adversarial context".⁸² Rights gain relevance in the context of a conflict of the will of two parties (no matter if it is a real or potential conflict). In such a case, the rights prescribe whose will is to prevail.⁸³

4.2 Justification of Mandatory Rights

The second relevant issue emerging in this context relates to justification of mandatory rights or more precisely, to whom is the voting right owned (*cui bono*). In Cruft's opinion, introduction of compulsory voting is justified due to its effect for the right holder.⁸⁴ Concerning the mandatory right to education, some authors did not find the justification in the students' right but in the right of all the other citizens to live in an educated society.⁸⁵ Could the same conclusion be drawn in regard to the duty -right to vote?

When it comes to mandatory rights, one often faces criticism that such a concept is paternalistic⁸⁶ Paternalism is deemed eligible when it regulates

children-related issues and not when it touches upon the rights of adults. Feinberg accentuated that therefore most authors single out compulsory education as an example of a mandatory right.⁸⁷

In this view, Klepper differentiates between mandatory rights in a strong paternalistic sense and mandatory rights in a weak sense:

I will distinguish between the strong paternalistic sense of mandatory right in which the right is made mandatory because of its value to the individual who possesses it, and a weak sense in which "mandatory right" is just a shorthand for cases in which a person has a right to perform an action, and at the same time a duty to perform that action that corresponds to a right of the general public that she do so.

Klepper expressed the opinion that all the examples of mandatory rights are mandatory rights in a weak sense, which means that their justification pertains to a "public benefit". As far as mandatory rights in a weak sense are concerned, he particularly accentuated the right to vote in countries which impose it as a duty.

*I will argue that all the purported cases of mandatory rights may be explained and understood in the weak sense... I will not argue that a public good does in fact justify legal coercion in the mandatory rights examples; rather I will argue that in all of the examples that authors have given of mandatory rights, compulsion of the right-holder may be at least putatively justified by a benefit to the public rather than a benefit to the right-holder herself...But in cases where the only putative justification for coercion is a paternalistic one, we do not talk of mandatory rights.*⁸⁸

It means that the fundamental difference between these two sets of rights (discretionary and mandatory rights) can be summed up as the question whether they are intended for protection of broader social interests or the interests of individuals themselves. It entails that in this light one does not need only analytical reasoning but also "normative research" on "the purposes" and "values" of particular rights.⁸⁹ Hence the right to vote cannot be viewed beyond a collective context, as if it was justified only by the welfare of a referring person.⁹⁰ In this light, the state has "an enforceable claim" towards citizens.

Lisa Hill asserted that the duty to vote is (horizontally) owned to other citizens and not (vertically) to the state.⁹¹ This duty is owned to other members of a political community. Elections represent a collective endeavour in which we all have to participate in order to live in a representative democratic society in which all the interests are satisfied. Otherwise, it will come to declining resemblance between an average voter and an average citizen.⁹²

This fact questions the principle of political equality. Empirical studies have revealed that low voter turnout leads to unequal representation of different social-economic groups. Educated people and those with higher incomes vote more often and therefore political parties adjust their programmes and politics to them. In that way active voters with relatively homogenous characteristics have disproportional effect on shaping of state politics.⁹³

Despite the doubtful usefulness of differentiation between positive and negative liberties in the modern world, it should be noted that the right to vote cannot be, contrary to the common attitude towards political rights, regarded as a purely negative liberty which requires from the state only not to interfere with a person's choice.⁹⁴ Voting requires from the state a number of activities that represent a large financial burden.

Waldron considers compulsion in the form of the duty (responsibility) to vote a mechanism for the exercise of this right and not for its limitation.

Also, the element of right in this case has a clear sense of empowerment and choice that is largely unaffected by the element of compulsion. The voter may exercise her right as she pleases, voting for whomever she likes or even none of the above, and her voting in this way represents a degree of control over the political system, assigned to her, on an equal basis with its assignment to every other citizen. These elements of choice and empowerment are not limited by the duty of compulsion; on the contrary, the compulsion represents a requirement that a choice be made and that the citizen accept the empowerment offered to her by the democratic franchise.⁹⁵

The right to vote is not based on the idea of freedoms such as freedom of expression.⁹⁶ Voting is exercise of the Hohfeldian power, performance of action which (if it is carried out by an adequate number of other people) changes the distribution of rights and duties within a community.⁹⁷ It is a power connected with a duty without a liberty not to exercise it.⁹⁸

Powers can also be divided into full and half-powers.⁹⁹ The right to compulsory voting is a half-power since its holders have no discretion regarding its exercise.¹⁰⁰ The historical struggle for the right to vote is wrongly labelled as a fight for freedom. The right to vote is not a liberty but a Hohfeldian half power generated by the authorities who have prescribed the voting criteria.¹⁰¹ What is missed by those who could not vote was not the liberty to vote but a legal liability.¹⁰² Regardless of the fact that in Hohfeld's scheme of fundamental legal concepts, it has found its place among "duties" or "legal burdens", liability does not always have to be "onerous".¹⁰³

5. Conclusion

The complex interrelation between rights, duties and responsibilities comes to the forefront of numerous discussions.¹⁰⁴ Legal theoreticians used to prefer rights over other concepts. However, today it is beyond any doubt that they are mutually inclusive.¹⁰⁵ The study of mandatory rights is the topic that nowadays draws the attention of the most prominent names of legal and political philosophy. Even though authors give them various names and designations, they have one thing in common: authors are unanimous that rights are not something exclusively desirable – they also imply duties and responsibilities which individuals do not want to insist on. As asserted by George Rainbolt:

Rights-duties reveal something important about rights. Rights are not necessarily something that individuals want or insist on. Every person has a right which is not wanted.¹⁰⁶

Most authors are aware of dangers arising from mandatory rights. Feinberg reminds us of the Jacobin terror during the radical phase of the French revolution and other ominous arguments which have been applied throughout history.

That there can be freedom to do good but not to do evil, to speak truth but not falsehood, to worship true but not false gods.¹⁰⁷

Waldron here lays down the example of propagators of prohibition of abortion who claim that the women's right to have power over their body should be perceived as a responsibility similar to the responsibility of parents and not as a pure right of choice.

The concept of mandatory right therefore seems to be paternalistic. Paternalism is considered justified when it comes to children while it is unacceptable in every context involving adults. However, the justification for the existence of mandatory rights is not only based on the interests of their holders but it also implies the interests of a broader social community. Such an approach is as well disclosed in this paper through analysis of the right to compulsory voting. The right to vote and other political rights cannot be perceived as an exclusive matter of the interests of individuals. It encompasses the rights of all members of a community to have a more representative government.¹⁰⁸ The right to vote empowers a person to participate in defining a state policy and it is one of the rituals through which a person reaffirms his or her status within a society of equals. These elements of "choice" and "empowerment" are in no way jeopardized by introduction of compulsory voting.¹⁰⁹

Notes

¹ An earlier version of this paper was presented at the XXVII World Congress of the International Association for the Philosophy of Law and Social Philosophy (IVR), Washington, DC, 27 July – 1 August 2015.

² It can be asserted that nowadays it is common to differentiate between these two subsets of rights (Martin Golding, Joel Feinberg, Carl Wellman, Jeremy Waldron), though their differentiation implies different terminologies. This paper takes advantage of Feinberg's terminology in order to differentiate between discretionary and mandatory rights.

³ Waldron, J., Dignity, Rights, and Responsibilities, *ARIZ. ST. L.J.*, vol. 43, 2012, p. 1134.

⁴ *Ibid.* 1107.

⁵ *Ibid.* 1106.

⁶ Donnelly, J., How are Rights and Duties Correlative?, *Journal of Value Inquiry*, vol. 16, 4/1982, p. 290. Christopher, A., Analysis of Right in Kamenka, E., and Erh-Soon Tay, A. (eds.), *Human Rights*, London, Edward Arnold Ltd, 1978, p. 82.

⁷ Waldron, J., Dignity..., cit., p. 1111. Waldron points to Article 10 (2) of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as an example of reasons for restriction on the right to freedom of expression. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, 20 October 2015.

According to Waldron, the purpose of those restrictions refers to protection of "potential duties" towards a public good. See also Bix, B. H., Rights, Responsibilities, and Roles: A Comment on Waldron, *Ariz. St. L. J.*, vol. 43, 2011, p. 1138.

⁸ Sadurski, W., Postcommunist Charters of Rights in Europe and the U.S. Bill Of Rights, vol. 65, 2/2002, *Law and Contemporary Problems*, p. 226.

⁹ Wenar, L., Rights in The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2015/entries/rights/>>. 20 October 2015.

¹⁰ Blocher, J., Rights To and Not To, *California Law Review*, vol. 99, 2012, p. 8.

¹¹ Golding, M. P., Towards a Theory of Human Rights, *The Monist*, vol. 52, 1968, p. 542.

¹² Lardy, H., Is there a Right not to Vote?, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 24, 2/2004, p. 303.

¹³ Blocher, J., op. cit., p. 777.

¹⁴ Hart, H. L. A., *Essays on Bentham: Studies in Jurisprudence and Political Theory*, Oxford, Clarendon Press, 2001, p. 183.

¹⁵ *ibid.*, p. 188, Matulović, M., Jedan esej iz povijesti pravne analize: W. N. Hohfeld, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 10, 1989, p. 75.

¹⁶ Feinberg, J., *Rights, Justice, and the Bounds of Liberty: Essays in Social Philosophy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1980, p. 157.

¹⁷ Hallevy, G., *The Right to be Punished: Modern Doctrinal Sentencing*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013, p. 10.

According to Hallevy: "With the emergence of modern criminal law, the offender gained the right to be punished by a rational criminal law rather than being lynched by an angry mob. The present-day offender may have the right to be punished by doctrinal sentencing rather than according to vague, unclear, and uncertain principles."

¹⁸ Waldron draws a similar conclusion in regard to the role of jurors. Waldron, J., Dignity..., cit., pp. 1123-1125.

¹⁹ Wenar, L., The Nature of Rights, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 33, 3/ 2005, p. 231.

²⁰ Feinberg, J., Voluntary Euthanasia and the Inalienable Right to Life, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 7, 2/ 1978, p. 105.

²¹ Blocher, J., op. cit., p. 770.

²² Martin, R., On Hohfeldian Liberties, *ANALELE UNIVERSITĂȚII DE VEST DIN TIMIȘOARA, SERIA FILOSOFIE, ANNALES UNIVERSITATIS OCCIDENTALIS TIMISIENSIS, SERIES PHILOSOPHIA*, vol. XI, 1999, p. 84.

²³ Wellman, C., *Real Rights*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 6.

²⁴ Hart, H. L. A., op. cit., p. 167.

²⁵ See Martin, R., op. cit., p. 84.

²⁶ Hart, H. L. A., op. cit., p. 167.

²⁷ *Ibid.*, p. 174.

²⁸ Klepper, H., *Mandatory Rights and Compulsory Education*, *Law and Philosophy*, vol. 15, 2/1996, p. 152.

²⁹ Wellman, C., *Real Rights...*, cit., p. 65.

³⁰ Hart, H. L. A., op. cit., p. 193.

³¹ Golding, M. P., op. cit., p. 530.

³² Wellman, C., *An Approach to Rights*, Studies in the Philosophy of Law and Morals, Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic Publishers, 1997, p. 4.

³³ Feinberg, J., *Voluntary Euthanasia...*, cit., p. 95.

³⁴ Feinberg, J., *Rights, Justice...*, cit., pp. 157, 237.

³⁵ Golding, M. P., op. cit., p. 541.

³⁶ Feinberg, J., *Voluntary Euthanasia...*, cit., pp. 104-110.

³⁷ *Ibid.*, p. 105, Golding, M. P., op. cit., p. 546.

³⁸ Feinberg, J., *Voluntary Euthanasia...*, cit., p. 105.

³⁹ Feinberg, J., *Rights, Justice...*, cit., p. 157.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 158.

⁴¹ Benditt, T. M., *Rights*, Totowa, N. J., Rowman and Littlefield, 1982, p. 16.

⁴² *loc. cit.*

⁴³ Golding, M. P. op. cit., p. 542.

⁴⁴ Waldron, J., Dignity..., cit., p. 1116.

⁴⁵ Franke, K. M., Dignifying Rights: A Comment on Jeremy Waldron's Dignity, Rights, and Responsibilities, *Arizona State Law Journal*, vol. 43, 2011, p. 1177.

⁴⁶ Waldron, J., Dignity..., cit., p. 1110.

⁴⁷ Franke, K. M., op. cit., p. 1177.

⁴⁸ *Ibid.*, 1177.

⁴⁹ Waldron, J., Dignity..., cit., p. 1120. See also Franke, K. M., op. cit., p. 1177.

⁵⁰ Franke, K. M., op. cit., pp. 1177-1178.

⁵¹ Fleming, J. E., Taking Responsibilities as Well as Rights Seriously, *Boston University Law Review*, vol. 90, 2010, p.839.

⁵² See *Harvard Law Review* (HLR). 2007. The Case for Compulsory Voting in the United States, p. 598.

⁵³ Waldron, J., Dignity..., cit., pp. 1115-1116.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 1116, Bix, B. H., op. cit., p. 1139.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ This section of the paper is based on Tucak, I., Usability of Hohfeld's Analysis of Fundamental Legal Concepts While Teaching Continental Law in Current Problems in Legal Theory and in Comparative Law, Rebreanu, V. (ed.), Cluj-Napoca, 2012, pp. 591-622.

⁵⁷ See Hohfeld, W. N., *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, edited by David Campbell and Philip Thomas, Aldershot, Burlington, USA ... [etc.], Ashgate, Dartmouth, 2008, p. 4, Pound, R., Fifty Years of Jurisprudence, *Harvard Law Review*, vol. 51, 5/1938, p. 571.

⁵⁸ The division of the generic term of "right" into a number of components is involved into papers of analytical theoreticians such as John Austin and John Salmond. See Pound, R., op. cit. and Ratnapala, S., *Jurisprudence*, Cambridge University Press, 2009, pp. 316, 296.

⁵⁹ This Article will keep track with most contemporary legal writers who opt for application of the term of liberty instead of privilege. These two concepts take the "same structural position", although Hohfeld preferred the term of privilege. See Hohfeld, W. N., op. cit., p. 17. Com. Singer, J. W., *The Legal Rights Debate in Analytical Jurisprudence from Bentham to*

Hohfeld, *Wisconsin Law Review*, 1982, p. 987 n. 14, Kramer, M. H., *Rights Without Trimmings* in Kramer, M. H., Simmonds, N. E., and Steiner, H., *A Debate Over Rights: Philosophical Enquiries*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 7-111, Rainbolt, G. W., *The Concept of Rights*, Dordrecht, NL, Springer, 2006. For the same reason this article uses the term “claim-right” instead of Hohfeld’s term “right”.

⁶⁰Ratnapala, S., op. cit. p. 301.

⁶¹Corbin, A. L., *Legal Analysis and Terminology*, *The Yale Law Journal*, vol. 29, 1919-1920, p. 166.

⁶²Ratnapala, S. op. cit. p. 301.

⁶³Singer, J. W., op. cit. p. 986, Cook, W. W., *Introduction to Hohfeld, W. N., Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, 3rd ed., Yale University Press, New Haven, London, 1964, p.10 n. 13.

⁶⁴Hohfeld, W. N., op. cit. p. 13.

⁶⁵Eleftheriadis, P., *Legal Rights*, Oxford University Press, 2008, p. 6.

⁶⁶Hohfeld, W. N., op. cit. p. 14.

⁶⁷Eleftheriadis, P., op. cit. p. 6.

⁶⁸Ratnapala, S., op. cit. p. 306.

⁶⁹Wenar, L., *The Nature of Rights...*, cit., p. 232.

⁷⁰Ratnapala, S., op. cit. p. 307.

⁷¹See Eleftheriadis, P., op. cit. p. 6, and Ratnapala, S., op. cit. p. 308.

⁷²Com. Tapper, C. F. H., *Powers and Secondary Rules of Change* in Simpson, A. W. B. (ed.), *Oxford Essays in Jurisprudence (Second Series)*, Oxford. Clarendon Press, 1973, pp. 242-277, p. 260.

⁷³Honore, A. M., *Rights of Exclusion and Immunities Against Divesting*, *Tulane Law Review*, vol. 34, 1959-1960, p. 456.

⁷⁴Wenar, L., *The Nature of Rights...*, cit., p. 229.

⁷⁵Wellman, C., *An Approach ...*, cit., p. 31.

⁷⁶Sumner, L. W., *The Moral Foundation of Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1987, p. 25.

⁷⁷Hart, H. L. A., op. cit. p. 167.

⁷⁸Martin, R., op. cit., p. 84.

In Sumner’s opinion, this feature of liberties arises from the fact that they represent “deontic permission” and a system of rules will never simultaneously require and prohibit certain action. Sumner, L. W., op. cit., p. 25.

⁷⁹Cruft, R., *Why Aren’t Duties Rights?*, *Philosophical Quarterly*, vol. 56, 233/2006, p. 180.

⁸⁰Nickel, J. W., *Making Sense of Human Rights: Philosophical Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*, University of California Press, 1987, p. 20.

⁸¹Feinberg, J., *Voluntary Euthanasia...*, cit., p. 109, Wellman, C., *An Approach ...*, cit., p. 66.

The argument that the right to compulsory voting is primarily a right and not a duty is backed by the fact that the Croatian Criminal Code in its Chapter XXXI lays down seven criminal offenses against voting rights:

violation of the freedom to vote, denial of the right to vote, abuse of the right to vote, violation of the secrecy of the ballot, destruction and falsification of ballot documentation, electoral fraud and bribing a representative (Articles 333-339, *Official Gazette*, No. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15).

⁸²Wellman, C., *Real Rights...*, cit., p. 66.

⁸³Wellman, C., *An Approach ...*, cit., pp. 4, 124.

⁸⁴Cruft, R., op. cit., p. 184.

⁸⁵Feinberg, J., *Voluntary Euthanasia...*, cit., p. 108.

⁸⁶ibid., p. 106.

Hill, relying on Calabresi and Melamed, underlines that the right to compulsory voting is nothing but self-paternalism (a particular form of autonomy). Every kind of paternalism does not have to be repulsive. There are situations in which a person surely regrets his or her decisions and wishes that they had never been made. In this light, Hill gives an example of a person who does not respect for the paternalistic laws on compulsory wearing of seat belts in vehicles, which have proven to be the most efficient occupant protection in all

types of vehicle crashes. Calabresi, G. and Melamed, D. A., *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, *Harvard Law Review*, vol. 85, 6/1972, p. 1110 note 40, Hill, L., *For Compulsory Voting*, *Electoral Regulation Research Network / Democratic Audit of Australia Joint Working Paper Series*, Working Paper No. 30 (March 2015), <https://www.law.unimelb.edu.au/files/dmfile/WP30Hill2.pdf>. 11 August 2015.

⁸⁷Feinberg, J., *Voluntary Euthanasia...*, cit., p. 106.

⁸⁸loc. cit.

⁸⁹Blocher, J., op. cit., p. 8.

⁹⁰Klepper, H., op. cit., p. 157.

⁹¹Lardy, H., op. cit., p. 317 n. 36, Hill, L., *On the Reasonableness of Compelling Citizens to “Vote”*: the Australian Case, *Political Studies*, vol. 50, 1/ 2002, pp. 93-95.

⁹²Hill, L., *Low Voter Turnout in the United States: Is Compulsory Voting a Viable Solution?*, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, 2006, p. 216, Hill, L., *For Compulsory Voting...*, cit., pp. 3-4.

⁹³For more details on this topic, see also Tucak, I. and Sabo, D., *Compulsory Voting*, *Contemporary Legal and Economic Issues IV*, Barković Bojanić, I. and Lulić, M. (eds.), Osijek, Faculty of Law, forthcoming.

⁹⁴Waldron, J., *Law and Disagreement*, Oxford [etc.], Oxford University Press, 2004, p. 233.

⁹⁵Waldron, J., *Dignity...*, cit., p. 1124.

⁹⁶Dias, R. W. M., *Jurisprudence*, 5th ed., London, Butterworths, 1985, p. 37.

⁹⁷Waldron, J., *Law and Disagreement...*, cit., p. 233.

⁹⁸Dias, R. W. M., op. cit., p. 37.

⁹⁹Wenar speaks about “single” and “paired” powers. Wenar, L., *The Nature of Rights...*, cit., p. 231.

¹⁰⁰loc. cit.

¹⁰¹The right to vote is not identical with freedom of expression. Waldron, J., *Law and Disagreement...*, cit., p. 233. Using the Hohfeldian terminology, Waldron has put an emphasis on an important difference between the right to freedom of expression and the right to vote. Whereas the right to freedom of expression is a Hohfeldian liberty or in case of Wellman’s amendment to Hohfeld’s analysis, a set of different Hohfeldian elements with a liberty in their centre, the right to vote is a Hohfeldian power. Power to vote is surrounded by affiliated Hohfeldian elements: claim-rights, liberties, and immunities of the holder of this right. Every associated element is connected with the central core in a way that it provides the holder of a right with some type of liberty or control in relation to the exercise of the core. Rainbolt, G. W., op. cit., p. 105, Wellman, C., *Real Rights...*, cit., p. 81.

¹⁰²Analysing the struggle for same-sex marriages and sexual freedoms, Carl Wellman concluded that this struggle is misinterpreted as a fight for freedom instead of being perceived as a fight for the power to enter into marriage. Wellman, C., *Real Rights...*, cit., p., Franke, K. M., *The Domesticated Liberty of Lawrence v. Texas*, *Columbia Law Review*, vol. 104, 2004, p. 1414.

¹⁰³Hohfeld here gave an example of judicial interpretation of the Virginia statute on the duty of jurors: “In *Booth v. Commonwealth*, the court had to construe a Virginia statute providing “that all free white male persons who are twenty-one years of age and not over sixty, shall be liable to serve as jurors, except as hereinafter provided.”

According to Hohfeld, this is the liability to generate a duty of jurors. A duty shall emerge if the parties in proceedings and court officers impose a specific duty to be a juror. Hohfeld, W. N., op. cit., pp. 26-27.

¹⁰⁴Feldman, D., op. cit., p. 103.

¹⁰⁵loc. cit.

¹⁰⁶Rainbolt, G. W., op. cit., p. 36.

¹⁰⁷Feinberg, J., *Voluntary Euthanasia...*, cit., p. 107.

¹⁰⁸Waldron, 2004:233.

¹⁰⁹Waldron, 2004:233.

Varga József Phd

egyetemi docens

Kaposvári Egyetem

Cseh Balázs

doktorandusz

Budapesti Corvinus Egyetem

Az iszlám típusú bank pénzügyi helyzetének elemzése és jogi környezete az IBB iszlám bank példáján keresztül

الرَّحْمَنُ الرَّحِيمُ اللَّهُ بِسْمِ

1. Alapvetések

A 20. század második felében megjelenő iszlám típusú bankrendszer a 2009-es válságot követően¹ új, stabil és alternatív banki modellként hódít a befektetések, a hitelezés, az értékpapír forgalmazás és kereskedelem, illetve egyéb új származtatott pénzügyi termékek terén.² Az egyik leghíresebb nyugat-európai iszlám bank, az Islamic Bank of Britain (IBB) mérlegstruktúrájának elemzésével és a jogi környezet meghatározásával az iszlám elveken működő bankok pénzügyi helyzetének elemzését végezzük el.³ Az Islamic Bank of Britain 2011 végén 217, 2012 végén 261 millió font mérlegfőösszeggel rendelke-

zett, amely jelentősen megemelkedett 2013 végén 368 millió fontra, 2014-ben pedig 648 millió fontra. Anyabankja a Qatar International Islamic Bank QIIB (2011-ben 83,86 %, 2012-ben 88,41 % tulajdon), székhelye Birmingham-ban található. A bankot 2004-ben alapították. Tőkefelelőse 2011-ben 28,1 %, 2012-ben 25 % volt. Auditora a KPMG.⁴ Bár az elsőként létrejövő iszlám bank az európai kontinensen a 2000-ben alapított Bosna Bank International (BBI) volt, melynek székhelye Szarajevó lévén a Balkán jelentős pénzintézete, mégis az IBB alapítását követően (2004) a legsikeresebbnek mondható európai iszlám pénzintézet, amely alapvetően az anyaintézménytől idegen jogi környezetben rendkívül sikeresen működik. A BBI anyabankjai (Islamic Development Bank 45,46 %, Abu Dhabi Islamic Bank 27,27 %, Dubai Islamic Bank 27,27 % tulajdon) a Qatar International Islamic Bank versenytársai is egyben. A pénzügyi piacokon létrejött verseny okán jelenleg természetes rivalizálás folyik, amely egyrészt az iszlám bankok egymással történő versenyzését jelenti, másrészt pedig a tradicionálisan elfogadott és megszokott európai konvencionális bankok és az új jelenségeként felfogható és az európai pénzügyi piacra betörő iszlám típusú bankok versenyeként is jelentkezik.⁵ Emellett az IBB iszlám bank sikere példaként állhat a balkáni beruházások tekintetében, illetve a bankmérleg elemzéséből levont következtetések irányadóak a térségre vonatkozóan is, mivel hasonlóan meghatározó a nemzeti joganyag szerepe, de az IBB bank esetében ez kiegészül az Európai Unió joganyagának vonatkozó szabályaival.

Forrás: islamic-bank.com

Az IBB mérlege (angol fontban)	2012	2011	2010
(In the name of Allah, the Most Gracious, the Most Merciful)			
Assets / Eszközök			
Cash/ Pénzeszközök	686.302	851.438	559.791
Commodity Murabaha and Wakala receivables and other advances to banks Murabaha-ügyletek, Wakala-követelések és bankközi kihelyezések	129.455.216	143.864.701	160.333.251
Consumer finance accounts and other advances to customers Betétesek pénzügyi számlái és az ügyfelekkel szembeni más követelések	306.292	886.235	2.310.206
Net investment in Home Purchase Plans Jelzáloghitelek	117.104.184	61.316.346	43.761.647
Net investment in Commercial Property Finance / Nettó kereskedelmi eszközök	11.611.726	7.107.440	132.739
Property and equipment/ Tárgyi eszközök	805.746	1.586.974	1.885.136
Intangible assets / Immateriális javak	307.457	349.362	363.222
Other assets / Egyéb eszközök	870.552	980.979	846.206
Total assets / Összes eszköz	261.147.475	216.943.475	218.192.198

Az IBB forrás oldala	2012	2011	2010
Liabilities and equity Kötelezettségek és saját tőke			
Liabilities / Kötelezettségek			
Deposits from banks / Bankközi piaci betétek	1.172.829	905.016	880.645
Deposits from customers / Ügyfélbetétek	237.535.153	195.190.008	187.796.190
Other liabilities / Egyéb kötelezettségek	2.363.851	3.778.785	3.317.104
Total liabilities Összes kötelezettség	241.071.833	199.873.809	191.993.939
Called up share capital / Jegyzett tőke	35.464.700	25.464.700	25.464.700
Share premium / Tőketartalék	54.806.652	54.806.652	54.806.652
Retained deficit / Eredménytartalék	-70.245.789	-63.247.007	-54.118.414
Profit stabilisation reserve / Általános tartalék	50.079	45.321	45.321
Total equity / Összes saját tőke	20.075.642	17.069.666	26.198.259
Total equity and liabilities / Összes forrás	261.147.475	216.943.475	218.192.198

Az IBB mérlege (angol fontban)	2014	2013
(In the name of Allah, the Most Gracious, the Most Merciful)		
Assets / Eszközök		
Cash/ Pénzeszközök	803.780	691.492
Commodity Murabaha and Wakala receivables and other advances to banks Murabaha-ügyletek, Wakala-követelések és bankközi kihelyezések	83.285.338	104.820.956
Consumer finance accounts and other advances to customers Betétesek pénzügyi számlái és az ügyfelekkel szembeni más követelések	143.308	198.335
Net investment in Home Purchase Plans Jelzáloghitel	311.574.308	207.091.407
Net investment in Commercial Property Finance / Nettó kereskedelmi eszközök	138.465.310	34.325.961
Property and equipment/ Tárgyi eszközök	261.209	403.095
Intangible assets / Immateriális javak	357.466	426.459
Investment securities-Sukuks /befektetési célú értékpapírok	109.360.094	18.998.439
Deferred tax asset / adójóváírás	712.864	
Other assets / Egyéb eszközök	3.009.660	1.029.503
Total assets / Összes eszköz	647.973.337	367.985.647
Az IBB forrás oldala	2014	2013
Liabilities and equity / Kötelezettségek és saját tőke		
Liabilities / Kötelezettségek		
Deposits from banks / Bankközi piaci betétek	31.728.248	20.661.155
Deposits from customers / Ügyfélbetétek	509.802.583	320.373.032
Other liabilities / Egyéb kötelezettségek	3.330.961	2.701.385
Total liabilities Összes kötelezettség	544.861.792	343.735.572
Called up share capital / Jegyzett tőke	121.218.700	45.464.700
Share premium / Tőketartalék	54.806.652	54.806.652
Retained deficit / Eredménytartalék	-74.545.400	-75.993.335
Profit stabilisation reserve / Általános tartalék	51.620	51.117
Fair value reserve / valós értéktartalék	1.580.013	-79.059
Total equity / Összes saját tőke	103.111.545	24.250.075
Total equity and liabilities / Összes forrás	647.973.337	367.985.647

2. Az IBB bank eszközoldali mérleg-elemzése és a következtetések

A mérleg összeállításánál az ún. *basmala* avagy *bismillah* jegyzése⁶ utal az állami törvények, alapszabályok respektivitására.⁷ Fontos megjegyezni, hogy a mérleg eszközoldalának első sora a likviditást szolgálja, mely csekély tételt jelent. A mérleg eszközoldalának legnagyobb tételét az iszlám bankban is a nyújtott hitelek és követelések teszik ki. Itt a Murabaha-ügyletek, Wakala-követelések és bankközi kihelyezések a bankmérleg legnagyobb összegű sora, tehát a legjelentősebb pénzügyi és jogi ügylet. E tétel a mérlegfőösszeg kb. 50%-át teszi ki. Az IBB bankmérleg eszköz oldalának második legnagyobb tétele a jelzáloghitel ügyletek, mely a mérlegfőösszeg közel 45%-a. E két tétel tehát az Islamic Bank of Britain majdnem teljes mérlegfőösszegét, vagyis tevékenységét lefedi. Ezt árnyalja 2014-ben a nettó kereskedelmi eszközök és a befektetési célú értékpapírok jelentőségének megemelkedése, mivel tételenként is megelőzték a csökkenő Murabaha-ügyletek, Wakala-követelések és bankközi kihelyezések összegét. Az eszközoldal egyéb elemei, az immateriális javak, tárgyi eszközök, kereskedési célú eszközök, illetve 2014-től az adójóváírások tartalmukban az európai avagy hazai bankmérleg megfelelő sorainak felelnek meg.⁸

Az eszközoldali egyéb tételek profit- és veszteségrészesedés (PLS) típusú ügyletek és non-PLS ügyletekre csoportosítását, valamint egyes konkrét ügyletek (Mudaraba, Musharaka, Qard al-Hasanah – jótékonyági hitelek –, stb.) ismertetését egy másik tanulmányban fejtettük ki.⁹ Itt a részletes elemzés terjedelmi okokból a bankmérleg eszközoldalának e kettő tételére szorítokozik, és csupán röviden foglaljuk össze a *Saría* joggal kompatibilis ügylet lényegét.

3. Az iszlám banki ügyletekhez kapcsolódó iszlám jog áttekintése

A gazdaságot és a banki ügyleteket meghatározó iszlám jog a következőképpen jellemezhető. Vallási jogi mivoltából kifolyólag az iszlám jog egyidős az iszlám vallással. Legfontosabb rendelkezései a dicsőséges Allah szavai az Ő prófétája által. Ezek az úgymond „kőbe vésett” örök rendelkezések a Szent Korán szúrái és ájái. Jogi norma nem állhat a szent szöveggel szembe, ez alapvető igazság. A bankok pénzügyi helyzetének mutatójául is szolgáló bankmérleg szintén tartalmaz Allahra utaló kifejezést mindjárt az összeállítások fejlécét követően az „In the name of Allah, the Most Gracious, the Most Merciful” kifejezés által.

Meg kell jegyezni azonban, hogy Allah akaratának – amely köré a jog épül – értelmezésére több

iskola alakult ki. *Josep Schacht*, a kiváló német származású tudós két fő kategóriába sorolta a jogi iskolákat, amelyek kiművelték a gazdasági, banki tevékenységet is szabályozó iszlám jogot. A VIII. században létrejött első iskolák („*ancient school of law*”, *al-mutaqaddimun*) eredménye a jog kikristályosítása és lecsiszolása, az élő hagyomány („*living tradition*”) megteremtése.¹⁰ Többek között ide tartozott a mekka-i iskola, a málikita iskola, a hanafita iskola, az alawzai iskola, a sáfiita iskola, a hanbalita iskola.¹¹

Miután az előbb említett iskolák kimunkálták a kanonikussá váló szövegeket, megjelentek az újak (*muta'akhkhirun*) és elkezdődött a jogi pluralizmus. Egyes iskolák átalakultak, mások eltűntek, ez a korszak – a IX-XII. század – a változás mellett az iszlám gazdasági „aranykorának” időszaka volt. A poszt-klasszikus korszak az iskolák helyett már – *George Makdasi* szerint – a *guild*ek kora, sőt egyes vélekedések szerint az angol *Inns of Court*-höz hasonló intézmények váltak a gazdasági jog műterméivé.¹²

Mindenestre a tanítások később hagyománnyá válva évszázadokon keresztül tovább hatottak és kimutathatóak napjainkban is példának okáért a pénzügyi intézetek felügyeleti szerveinek működésében.

A muzulmán jognak négy forrását különböztetjük meg, amelyek az ún. *kanonikus forrásoknak* tekinthetők, éspedig: 1. a Korán; 2. a Szunna; 3. az *Idzma*; 4. a *Kíjász*.¹³ Illetve két nagy jogtömeget; az egyik az *usul al-fiqh*-t, ami tulajdonképpen a meglévő jogi normák utólagos igazolására szánt logikai műveletek összességei, ez határozza meg a *fiqh* elméleti alapjait. A *fiqh* (megértés) az a viszony, ahogy a tudós az isteni eredetű normát megérti és magyarázza, ezenfelül a jogtudományt jelöli, amely a magyarázatok összességéeként fogható fel. Ezt az egész jogtestet nevezzük *Schacht* óta jogásznak (*jurist's law*).¹⁴

A másik jogtömeg – és a banki ügyletek során a Korán után legfontosabb – maga a *Saría* (út, vízhez vezető ösvény). A *Saría* magába foglalja az Allah által alkotott világ harmonikus működéséhez szükséges valamennyi törvényszerűséget, tehát a természeti törvényeket is. De szűkebb értelemben az iszlám életmódot, hétköznapiakat előíró szabályokat értik alatta, még szűkebben pedig az iszlám vallásjogot és vallásjogi hagyományt, egyfajta szubsztanciális jogot. A két jogtömeg élesen elhatárolódik egymástól, hiszen a *fiqh* célja a *Saría* megértése, jogi normaként való megfogalmazása, de teljesen azonos nem lehet azzal, ahogyan az égi szféra se lehet azonos az anyagi világgal, csak analógiaként létezhet.¹⁵

Megjegyzendő, hogy az ún. kanonikus források közül abszolút tekintélye a *Koránnak* van, alapdokumentumnak számít. Annak ellenére, hogy nem

szó szerint vett törvénykönyv tartalmaz jogilag fontos verseket, körülbelül 350¹⁶ ilyen vers található benne. A *Koránnal* szembehelyezkedni nem lehet a gazdasági tevékenység, beruházások során sem, ez annyi mint Allah akaratával szembeszegülni, tehát a legfőbb bűn.

A *Szunna* a *Koránban* fellelhető joghézagok pótlását hivatott elérni. Isteni eredetű, ugyanúgy mint a *Korán*, ezért kinyilatkoztatásai a próféta tevékenység erejével vannak megerősítve. A hagyomány a *Szunna* tekintetében bír a legnagyobb jelentőséggel, hiszen az maga is hagyományokból áll. A különböző hagyományozók személyisége pedig a beléjük vetett bizalmon nyugszik. A tradíció autenticussága ezeken az alapokon áll.¹⁷

Lényegesnek tartjuk a bizalom szó használatát, mivel pont a közép-kelet európai jogi kultúrákban van legnagyobb jelentősége a jogi szabályozás iránti túlzott bizalomnak.¹⁸ Emellett az iszlám típusú banki ügyletekben kimagasló jelentősége van a bizalomnak, több ügylet immanens részeként jelentkezik. Viszont fontos hangsúlyozni, hogy a bizalom fogalmát a szociálpszichológiai szűk értelemben érdemes használni, tehát oly módon, hogy az egyén bízik valakinek a szavahihetőségében.¹⁹

Az *Idzsma* jelentése konszenzus. Autoritását már nem az isteni eredet biztosítja, hanem a közösségben megszülető egyező akarat ereje. Ebből kifolyólag meg kell jegyezni, hogy nincs szó tévedhetetlen, biztos igazságtartalomról, de az iszlám jogtudósok úgy vélik valószínűsíthető az igazságosság megléte. A konszenzus kialakításában pedig az az álláspont érvényesült, hogy a jogtudósok (*mughtahid*) privilégiuma az *Idzsma* alakítása, hatályosulása pedig a jogtudói generáció kihalásával történik. A magas kritérium okán olyan biztos tekintélyt nyer el az *Idzsma*, hogy az ilyen alapú jogi norma lerontása sem lehetséges.

A *Kijász* magyar és általánosan elfogadott európai jelentése az analógia (*Analogieschluss*). Lényegében a muszlim jogtudósok arra az esetre dolgozták ki, amikor egy olyan új élethelyzetre kell megoldást találni, amelyre a fentebbemlített három jogforrás nem tartalmaz rendelkezést. Ebből kifolyólag az iszlám jogban rendhagyó módon az analógia nem egy jogértelmezési módszer, hanem konkrétan a jognak kútfője. Ezért tapasztalható a gazdasági tevékenységek, avagy a beruházások során a természeti történésekkel, avagy a régi kereskedelmikalmár tevékenységgel párhuzamos analógiák.

A felsoroltak mellett léteznek ún. *nem kanonikus jogforrások*. Ilyen az *ada*, *urf* avagy *dastur*,²⁰ amik a szokásokként említhetőek. Ezek a szokások utat találtak/találnak maguknak a pozitív jogszabályok közé, ilyen módon formális jogforrásként foghatjuk fel őket. Az *amal* (tett, cselekvés) a bírói jogszokást öleli fel, de ide tartoznak a felügyeleti szervek gyakorlatának anyaga is. A *qanun* pedig az adójogot és

az adminisztratív szabályokat foglalja magába önálló jogtömeget alkotva. Sőt ma egyes arab országok az alkotmány megjelölésére szintúgy használják.²¹

4. Az iszlám pénzügyi tevékenységek, bankügyletek jellemzése és Saría joggal való kapcsolata

Az iszlám bank által folytatott ügylet Saría joggal kompatibilis létrejöttéhez három feltételnek kell teljesülnie: egyrészt a bank nem kérhet fedezetet, a teljes pénzügyi kockázat őt terheli. Ugyanakkor kérhet biztosítékot az erkölcsi kockázat csökkentésére, pl. a vállalkozó eltűnésének megakadályozására. Másrészt a profitrátát szigorúan százalékban és nem egy összegben kell meghatározni (a haszon osztozni kell). Végül a finanszírozó nem szólhat bele a vállalkozó tevékenységébe, a vállalkozót teljes szabadság illeti meg az üzlet vezetésében.²²

Ehhez kapcsolódik a befektetési, ügyleti kockázatviselés és a felelősségi²³ konstrukciók szintjén, hogy az esetlegesen felmerülő jogi konfliktusok peresítése során az európai országokban (így az IBB bank székhelyén) mely bíróságnak van joghatósága és mely joganyagra történhet hivatkozás. Nagy-Britanniában példának okáért bevezetették a *Sariát* mint jogforrást, létrehozták az ún. *sariábíróságokat* (*Islamic Sharia Council*). A *common law* jellegzetességei, a méltányosság-konceptciók, az *equiti*, a rugalmasság, a kisegítő *jurisdiction*, az igazságosságkérés stb., lehetőséget biztosítottak a *jogi multikulturalizmus* eléréséhez.²⁴ Minden ott kezdődött, hogy a külvárosokban csöndesen meghúzódó, az állam által el nem ismert *sariábíróságokra* kezdtek el járni a brit muszlimok, annak érdekében, hogy jogi ügyeiket elintézzék.²⁵ 2009-ben még ez a gyakorlat kibontakozóban volt, majd a brit politikai elit felismerte a lehetőségeket, kedvezni kívántak a több mint 2 millió fős brit muszlim lakosságnak és teret engedtek számukra. Már 2008-ban a canterburyi érsek, *Rowan Williams* megjelentetett egy tanulmányt,²⁶ amelyben a jövőt vetítette elő. Az angol jog akkor még a vallási bíróságokat csak önkéntesen választottként ismerte el. Az érsek világosan látta a tendenciát, miszerint Európa eloregedik, a demográfiai egyensúly mérlege egyre inkább a muszlimok javára billen és egyre jelentősebb gazdasági szegmenst birtokolna tőkeerőségük okán, ezért nem kerülhető meg a kérdés: vajon az iszlám (és annak elvein működő pénzügyi intézetek, gazdasági ügyletek) integrálható-e az európai demokráciák szerkezetébe? Pár évvel később már hivatalos legitimitást kaptak a *sariábíróságok*. Napjainkban párhuzamos jogként alkalmazhatóak az iszlám jog szabályai az üzleti és pénzügyi jogi konfliktusok során (*business and finance*).²⁷ Ezzel a megoldással

megszűnt a patthelyzet a két jogrendszer között. Állami ellenőrzést kapott a szubkultúra joghasználata, és megszűntek a főbb konfliktusok.

Az ilyen banki, pénzügyi, üzleti ügyletek sorában elsőként a Murabaha ügylettel foglalkozunk. A Murabaha (költség plusz) konstrukcióban az eladó közli a vevővel a termék gyártásának, illetve beszerzésének költségét, majd ezután közösen meg egyeznek a profitrés nagyságában. A profitrés halál jellegű, nem kamat, mert nem függ a szerződés időtartamától, valamint a szerződés nem pénzkölcsönzésről, hanem reáleszközök adás-vételéről szól. E finanszírozási típusoknak közös jellemzőjük, hogy a PLS-ekkel ellentétben a bérbeadás és a lízing esetében is előre meghatározott a hozam, és az ügylet biztosítékot is tartalmaz. Valójában ezekben az esetekben a bank hozzáad a vételárhoz vagy a járólékos költségekhez egy bizonyos százalékot, mely tartalmában a haszonkulcsnak felel meg és a vásárolt eszközök biztosítékként szolgálnak. Ezen felül a bank kérheti a kliensétől további fedezet nyújtását is.²⁸

A Wakala olyan iszlám pénzügyi termék, mely során a bank beruházás céljából egy összeget biztosít egy harmadik félnek (a közvetítőnek). A bank és a közvetítő a feltételekben és a hozamrátaban előre megállapodnak. A harmadik fél köteles a pénzeszközt visszatéríteni nem-teljesítés, gondatlanság és a Wakala bármelyik szabályának megértése esetén.

Ezek az ügyletek sokkal inkább kockázatkerülőnek tekinthetők és nem sokban különböznek a konvencionális bankok által használt konstrukciótól. A különbség csupán a terminológiában és néhány jogi formában rejlik. Ezek az ügyletek mégis úgy felelnek meg az iszlám alapelveinek, hogy a megtérülési ráták az egyes tranzakciókhoz sokkal inkább az egyes tranzakciókhoz kötődnek, semmint az időtartamhoz.

Az iszlám jog szerint két elfogadható módja van az ingatlanfinanszírozásnak, amely így iszlám jelzőlogfinanszírozásnak tekinthető. Az Ijara módszer alapvetően egy hosszú távú visszalízing meg egyezés. A szolgáltató (bérbeadó) megvásárolja az ingatlant, jogos tulajdonosává válik, ezután bérleti szerződést köt a fogyasztóval, hogy bérbe adja neki az ingatlant egy meghatározott időszakra, mely általában 25 éves időtartamot jelent. Ebben az időszakban, a fogyasztó rendszeres kifizetéseket biztosít a szolgáltatónak, amely részben a bérleti díjat, és részben az ingatlan vásárlási díját foglalja magában. A meghatározott időszak végén, amikor az összes kifizetés megtörtént, a fogyasztó kapja meg az ingatlan tulajdonjogát.²⁹

A másik módszer, az úgynevezett Murabaha, amely során a szolgáltató megvásárolja az ingatlant, és azonnal eladja azt, a fogyasztó pedig az eredeti árat és az egyeztetett haszonkulcsot fizeti cserébe. A fogyasztó fizeti a magasabb árat a ha-

lasztott fizetés alapján, összhangban a rögzített törlesztési menetrenddel, és a visszafizetés biztonságának garantálása érdekében, a szolgáltató kapja az első díjat az ingatlannal kapcsolatban.

Érdemes még röviden kitérni az ún. Sukukra, mivel azok már megjelennek az IBB bankmérlegének eszközoldalán 2013-ban, illetve 2014-ben annak jelentős tételeivé növekedtek. A Sukuk az iszlám pénzügyi rendszer olyan intézménye, amely hasonlóságot mutat a nyugati pénzügy részvényeivel,³⁰ azonban megfelel a Saría és az iszlám vallási jog szabályainak. Annak okán, hogy a hagyományos nyugati kamatot tartalmazó kötvény szerkezete nem megengedett, ezért a Sukuk esetében az azt értékesítő befektetői csoport egy olyan elismervényt állít ki, amelyben visszabéri a kibocsátó által előre meghatározott bérleti díj ellenében a kötvényt. A kibocsátó pedig szerződéses ígéretet tesz arra vonatkozóan, hogy visszavásárolja azokat egy későbbi időpontban a meghatározott névértéken. A Sukuk képviseli az osztatlan részvények tulajdonjogát is a tárgyi eszközökkel kapcsolatos egyes projektek vagy befektetési tevékenységek során. A Sukuk befektető részesedik a beruházásokhoz kapcsolódó eszközökben, ez egy közös részesedést eredményez, amely azonban nem jelent tartozási kötelezettséget a részvényt kibocsátó felé. Következésképpen a sukuk-jogosultak igényelhetik egy részét a bevételeknek. Bár a Sukuk csak a második évezred elején vált fontos iszlám pénzügyi eszközzé – a pénzeszközök hosszú távú projektekkel történő finanszírozására – napjainkban mégis egyre növekedik jelentősége – ahogyan a bankmérleg is mutatja. Világméretben pedig 2011 óta a Sukuk egyre népszerűbb, ami a globális pénzügyi piacokon éves 10-15%-os növekedést jelent.³¹

5. Az IBB bank forrásoldali mérlegelemzése és a következtetések

A mérleg forrás oldalát vizsgálva megállapítható, hogy a kötelezettségek értéke eléri a mérlegfőösszeg 92%-át és jelentős növekedést mutat az előző évhez viszonyítva. A kötelezettségek közül a betétesekkel szembeni kötelezettségek a legnagyobb tétel. Figyelemreméltó, hogy ez a 2011. évi ügyfélbetéthez képest 22 %-os növekedést jelent, ami a 2013-ban tovább növekedett, illetve 2014-ban kimagasló eredményt produkált.

Az iszlám bank mérlegének forrás oldala két fő tételt tartalmaz, a saját tőke mellett a kötelezettségek csoportja található meg itt. Jelen tanulmányomban a kötelezettségek közül a betétekkel foglalkozom. A betétesekkel szemben fennálló kötelezettségek két fő finanszírozási típusa a tranzakciós és a befektetési betétek lehetnek.

A tranzakciós betétek betét típus közvetlenül kapcsolódik a tranzakciókhoz. A hagyományos

bankrendszerben ennek megfelelője a látra szóló betét. A bank egy folyószámlát nyit a betétesnek, mely folyószámlán elhelyezett összegről a számla tulajdonosa bármikor rendelkezhet. A betétesek folyószámlája (qard) tehát olyan kölcsön, amely nem termel nyereséget sem a betétesnek, sem a banknak.³² A bankok ezen összegekből finanszírozzák tevékenységüket. A bankok különböző szolgáltatásokat nyújtanak a tranzakciós betétesek számára. A bank e betéttípusra külföldi devizában vagy állampapírban tartott 100%-os tartalékokat tart.

A befektetési betétek az iszlám bankok másik fő finanszírozási forrásai, amelyek a hagyományos bankok által kínált határidős betétekkel szemben a betétek és a részvények között helyezkednek el. A befektetési betétek működéséből származó teljes eredmény felosztásra kerül, azaz a nyereség és veszteség megoszlik a betétesekkel. A bank és befektető közötti szerződés határozza meg a nyereség-veszteség megosztási arányt. A profit megosztási arányban a felek a szerződés létrejötte előtt megegyeznek. A profitmegosztás a szerződés lejártáig csak közös megegyezéssel változtathatnak rajta. Két lényeges különbség van a banki törzs-részvényesek³³ és a befektetési betétesek között. A betét tulajdonosának semmilyen beleszólása nincs a bank működésének irányításába. A második különbség abban áll, hogy a részvények osztalékai változók, míg a befektetési betétek hozama állandó.

Az iszlám hitűek a kamattilalommal és a pénzből többletpénz keletkezésével kapcsolatos megfontolások miatt – a vállalat tevékenysége mellett annak pénzügyeit meg kell vizsgálnia.³⁴ „Az iszlám hittudósok (szerzők: avagy jogtudósok, mivel ezek szinoním fogalmak az iszlámban) hüvelykujjszabályként azt tanácsolják, hogy befektetés célpontjával csak olyan vállalat szolgáljon, ahol az idegen forrás és a saját tőke aránya kisebb, mint 1/3, eszközoldalon pedig a pénzeszközök és vevőkövetelések aránya nem lépi túl a 33 százalékot.”³⁵

A bankmérleg forrás oldalának egyéb kötelezettségek sora tartalmazza a személyi jellegű fizetési kötelezettségeket, a szállítókkal szembeni tartozásokat, a fizetendő adókat, bérleti díjakat, a halasztott bevételeket, valamint az elsőbbségi részvények után fizetendő összegeket.

A kötelezettségek között szerepelhet, ha a bank iszlám kötvényt (Sukuk) bocsát ki. Az iszlám kötvények (Sukuk) után sem lehet kamatot fizetni, helyette vagyontárggyal biztosított (asset backed) kötvényként „bérleti díjat” fizetnek a befektetőnek a szóban forgó eszközökkel generált bevételből.

Példának okáért a Török Kereskedelmi Törvény alapján jogi tartalékképzési kötelezettség terheli az iszlám bankot. Veszteség fedezetére használható, ha az általános tartalék már kifogyott. Két különbö-

ző mértékű jogi tartalékokat kell képezni, osztalékokat pedig nem lehet belőle fizetni.³⁶

Az IBB bank és más iszlám banki mérleg forrás oldalán található Profit Stabilisation Reserve a konvencionális bankrendszer keretei között működő bankok mérlegéből hiányzik. Annál inkább megtalálható tartalék képzés a biztosító intézetek forrásoldalán. További hasonlóság a nyugati biztosítók és az iszlám pénzintézetek között, hogy a biztosítói iparágban szokásos úgynevezett többlethozam visszatérítés áttételesen megfeleltethető az iszlám banki PLS profit- és veszteségmegosztás (profit and loss sharing) modellnek (mudaraba, musharaka). A mudaraba esetében a bank tőkét szolgáltat, a vállalkozó pedig a munkaerőt és a piaci ismereteket, a musharaka értelmében pedig a bank vállalati részvényeket kap, közös befektetés történik, és a szerződésben meghatározott arányokban részesednek.

Hasonlóság a két iparág nyereség-veszteség visszatérítési módszere (biztosítók esetében a veszteség áterhelés az ügyfélre nincs értelmezve) között, hogy mind a PLS, mind a többlethozam visszatérítésnél megtalálható egy arányszám, amely megfelelően deklarálja, hogy a profitból és veszteségekből az ügylet szereplői közül ki milyen mértékben részesül. A tartalék képzés szerepe a jövőbeni negatív események, kockázatok fedezetére szolgáló összeg, az iszlám bankok esetében ez nem más, mint a szolvens működés egyfajta biztosítása.

Itt érdemes megjegyezni, hogy legtöbb iszlám berendezkedésű államban nem létezik európai értelemben vett alkotmány (avagy alaptörvény, „*dusunur*”), illetve ha van is, az nem mindig tartalmazza a gazdasági alapjogokat.³⁷ Viszont az európai országokban felmerül a kérdés, hogy muszlimok, illetve az iszlám bankok élhetnek-e a Sariával? Létrejöhet-e jogi multikulturalizmus? Jelenleg példának okáért a német jog azon az állásponton van, miszerint minden joghatóság a német bíróságokat illeti, egyedül döntenek a hatályos német jogszabályok alapján, tehát nincs *jogi multikulturalizmus*.³⁸ Azonban ezt csak a kulcsfontosságú szinten vallja, a német jog elismeri egyedi esetekben, hogy szükség van külső jogszabályok alkalmazására. A német jog tehát azon a szinten áll, hogy lehetőséget biztosít a *Saría* normáinak azon területére, amiről a német jog ugyanúgy rendelkezik. Viszont kiténik, hogy ez az „engedékenység” csupán látszólagos. Ráadásul a jogalkalmazók két részre bontják a *Sariát* – figyelmen kívül hagyva az iszlám dogmatikát, amely soha nem tekintette feloszthatónak. Megkülönböztetik a *vallási normákat* (ezeket alkotmányosan garantálják), illetve a *jogi normákat*, amiket korlátozott számú esetben lehet alkalmazni. Az olyan területeken érvényesülhetnek valós értelemben az idegen vallási normák, ahol az *internacionalitás* jellemzi a jogot.³⁹ Ilyen a nemzetkö-

zi magánjog, a diszpozitív német anyagi jog és a szociális jog, tehát a bankjog területén például nem.

6. Következtetések: a két bankrendszer együttműködése

Tanulmányunk befejezésül felvázoljuk az iszlám és hagyományos bankrendszer együttműködésének néhány aspektusát. Cikkünkben arra a következtetésre jutottunk, hogy az iszlám és a hagyományos bankrendszer egyik legfontosabb eltérése szerint a bankrendszer prociklikus-anticiklikus jellege alapján a hagyományos bankrendszer az adós minősítésének szigorításával a válságot mélyíti, míg az iszlám bankrendszer az adós terheinek enyhítésével csökkenti a válság mélységét. Az anticiklikus gazdaság-, ezen belül pénzügyipolitika a hagyományos bankrendszer egyik kulcskérdése, melyre a Basel III. rendszerének bevezetése jó például szolgál.

Az iszlám bankrendszer második fontos működési területe, ahol tapasztalatok átvehetőek, a kockázat megosztása megtakarító-hitelfelvevő kapcsolatban. Az iszlám bankrendszer tanulsággal szolgál arra, hogy a betételhelyező – legalábbis részben – felelősséget vállalhat a befektetésért,⁴⁰ így a megtakarító-bank-hitelfelvevő hármasságának érdekazonossága megteremthető.

A gazdasági mutatók és a bankmérlegek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy növekvő igény jelentkezik az európai pénzpiacon az iszlám pénzügyi rendszer intézményeire, amit alátámaszt az IBB mérlegfőösszegének 4 év alatt közel háromszorosára emelkedése, illetve a növekedést és sikert mutató fentebb elemzett számok. Továbbá alátámasztja a 2015 júliusában nyílt Kuveyt Turk (KT) Bank esete, amely Németország első tisztán iszlám bankja az egyre több vezető kereskedelmi bank (például Citibank, Deutsche Bank) ún. iszlám ablakai mellett. Erre a jogalkotóknak reagálniuk kell az eltérő és különböző jogrendszerek lehetőség szerinti átstrukturálásával és a specifikus szabályok revideálásával, interpretálásával.

Mind a nyugati, mind a balkáni térségben egyaránt aktuális és fokozódó szükségként jelentkezik a konvencionális és az iszlám bank együttműködése, amely megmutatkozik az egyes országok jogszabályainak igazodásában és a bankok számának növekedésében, ezen felül pedig a tanulmányban is elemzett különböző pénzügyi intézményekben. A bankrendszerek együttműködése és harmonizációja a régió fejlesztésében és a bankfinanszírozásban jövőbematató lehetőségként áll fenn, amely további kutatásokat igényel.

Jegyzetek

¹ A 2007-2009-es válság egyik fő oka a banki szféra etikátlan és a pénzügyi prudencia követelményeivel szembenő hitelezési politikája volt. Lásd: Kecskés András: Felelős társaságirányítás. HVG-ORAC, Budapest 2011. 144-148. o.;

Szintén gondot okozott, hogy a társaságok felelőtlen működését tovább fűtötte a hibás javadalmazási politika. Lásd: Kecskés András – Halász Vendel (2010): A siker díja vagy a bukás ára? A vállalati vezetők javadalmazásának elmélete a pénzügyi válság tükrében. In: Jogtudományi Közlöny LX. évfolyam 4. sz. 180-191. o.; Kecskés András: Részvényárak mindenek felett? Érdekszférák a vállalatirányítás jogában. In: Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára (szerk. Kiss György, Berke Gyula, Bankó Zoltán, Kajtár Edit). PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2008. 218-219. o.; Kecskés András: The Legal Theory of Stakeholder Protection. In: JURA XVI. évfolyam 1. sz. 71-72. o

² Lásd Balázs Judit- Balogh László – Varga József: Az iszlám bankrendszer szerepe a pénzügyi stabilitás helyreállításában. In: Szakmai Szemle. A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tudományos-szakmai folyóirata. 2014. I. sz. 29-30. o.

³ Az adatok forrása IBB 2011., 2012., 2013. és 2014. éves jelentése (IBB Annual Report and Financial Statements For the year ended 31 December 2011 és ended 31 December 2012, továbbá ended 31 December 2013 és ended 31 December 2014).

⁴ Az auditorok, mint gatekeeper szerepéről lásd: Kecskés András (2009): Az Enron botrány és az üzleti jog rohadt almái. In: Magyar Jog LV. évfolyam 6. szám, 431. o.

⁵ Lásd Botos Katalin – Botos József (2008): A világvallások gazdasági tanítása, a globális piacgazdaság és a karitás. IAS IV. 50. o.

⁶ Példaként állhat azon országok „alaptörvényei” amelyekben székhellyel rendelkező és működő pénzintézetek anyabankként vagy legfontosabb alapítóként, beruházóként is szerepelnek, így “Constitution of the State of Bahrain” (letöltve: Constitution Finder. University of Richmond. Retrieved 5 January 2016.), “The Constitution of the People’s Republic of Bangladesh” (letöltve: Laws of Bangladesh. Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs. Retrieved 5 January 2016.), “Constitution of Brunei Darussalam (as revised 1984)” (letöltve: Constitution Finder. University of Richmond. Retrieved 5 January 2016.), “Constitution of the Arab Republic of Egypt 2014” (letöltve: Egypt State Information Service. Egypt State Information Service. Retrieved 5 January 2016.), „Constitution of the Islamic Republic of Iran” (letöltve: International Constitutional Law Project. Retrieved 5 January 2016.), “Kuwait Constitution” (letöltve: International Constitutional Law Project. Retrieved 5 January 2016.) és “Constitution of the United Arab Emirates” (letöltve: Refworld The Leader in Refugee Decision Support. United Nations High Commissioner for Refugees. Retrieved 5 January 2016.)

⁷ Lásd Hatem Imran: Das islamische Wirtschaftssystem. Normen und Prinzipien einer alternativen Ökonomie. Salzwasser Verlag, Bremen 2008. 7. o.

⁸ Lásd még: Gálosi Mária Boglárka (2010): Iszlám ablak – ablak az iszlámra. Mivéppé nyújthat egy magyar bank vallásilag elfogadott szolgáltatást a hazánkban élő muszlimok számára? BCE szakdolgozat, kézirat

⁹ Lásd Varga József – Wickert Irén: Az iszlám és a hazai bankrendszer működésének összehasonlítása a banki mérlegek tükrében. Szerkesztett tanulmánykötet. V. Régiók a Kárpát-medencén innen és túl. Kaposvár 2013. 45-53. o.

¹⁰ Lásd Jany János: Klasszikus iszlám jog – Egy jogi kultúra természetrajza. Gondolat Kiadó, Budapest 2006. 67. o.

¹¹ Jany (2006) 71., 72., 75., 78., 79., 88. o.

¹² Jany (2006) 94-102. o.

¹³ Lásd Visegrády Antal: Jogi alaptan. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1996. 29. o.

¹⁴ Jany (2006) 131-134. o.

¹⁵ Lásd Salamon András – Abdul Fattah Munif (2003): Sarfá – Allah törvénye. Az iszlám jog különös világa. PressCon Kiadó, Budapest. 15-32. o.

¹⁶ Lásd Bóka János: Az iszlám jog alapjai. In. Badó Attila – Loss Sándor (szerk.): Betekintés a jogrendszerek világába. Szeged 2004. 250. o.

¹⁷ Jany (2006) 144. o.

¹⁸ Lásd Visegrády Antal: Jog- és állambölcselet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003. 15. o.

¹⁹ Lásd Lengyel Zsuzsa (szerk.): Szociálpszichológia szöveggyűjtemény. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 102. o.

²⁰ Indonéziában az ada, Észak-Afrikában az urf, Kelet-Ázsiában pedig a dastur szó használatos. /Jany (2006) 173./

²¹ Jany (2006) 174. o.

²² Lásd Mahlknecht, Michael (2008): Islamic Finance. Einführung in Theorie und Praxis. WILEY-VCH Verlag, Weinheim 19-45. o.

²³ Egyes felelősségi konstrukciók kialakulásáról, annak gyökereiről kapcsolatban lásd: Kecskés András: A kárfelelősség antik gyökereiről. In: JURA X. évfolyam 53-60. o.

²⁴ Lásd Visegrády Antal: Angolszász jog és politika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1999. 91-108. o.

²⁵ <http://www.origo.hu/nagyvilag/20090327-islam-jog-muszlimok-sariabirosag-londonban.html> Lapállapot: 2012. 09. 04.

²⁶ Lásd Hechs László: Iszlám jog vagy európai értékek? In. Hetek XII. évfolyam 7. sz. 2008

²⁷ <http://www.islamic-sharia.org/> Letöltés: 2016. 01. 24.

²⁸ Lásd Gafoor, A.L.M. Abdul (1999): Islamic Banking and Finance. Another approach Apptec Publications <http://www.nzibo.com/IB2/Another.pdf>. Letöltés: 2016. 01. 26.

²⁹ Lásd Balázs Judit: Gazdaság – vállalkozás – versenyképesség az iszlám társadalmakban, AHU MATT, 2013, 1-31. o.

³⁰ A részvénybefektetések sajátosságai kapcsán lásd: Kecskés András – Halász Vendel: Társaságok a tőzsdén. HVG-ORAC, Budapest 2011. 23-37. o

³¹ Lásd Jane Pollard – Michael Samers: Islamic banking and finance: postcolonial political economy and the decentring of economic geography. Transactions of the Institute of British Geographers, Volume 32, Issue 3, 2007. Július. 313-330. o.

³² Lásd Fekete Orsolya – Tatay Tibor (2013): A kölcsönzés feltételeinek erkölcsi vonatkozásai. Acta Scientiarum Socialium 38: sz. 145-151. o.

³³ Érdkes kérdésként merül fel, hogy az Európában működő iszlám bankok részvényeseire milyen mértékben vonatkoznak uniós jog valamint a tagállami jog alapján meghatározott részvényesi jogok. E jogok tartalmáról és rövid összehasonlításáról lásd: Kecskés András – Visegrády Antal – Halász Vendel (2014): A review on La Porta's ouvere, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie C. évfolyam 4. szám 549-559; továbbá Kecskés András – Halász Vendel (2013): La Porta Magyarországra látogat?: Rafael La Porta professzor és munkaközössége kutatásai és értékelési szempontjai a magyar jog tükrében. Európai Jog XIII. évfolyam 4. sz. 18-31. o.

³⁴ Lásd Balázs Judit: Az iszlám bankrendszer (Tanulmányok a neoliborális pénzügypolitika figyelmébe) Valóság 2011. 1. sz. 1-11. o.

³⁵ Lásd Gálosi Mária Boglárka (2010): Iszlám ablak – ablak az iszlámra. Miképp nyújthat egy magyar bank vallásilag elfogadott szolgáltatást a hazánkban élő muszlimok számára? BCE szakdolgozat, kézirat

³⁶ Lásd Szigetvári Tamás: (2008): Az iszlám jelenléte a török gazdaságban. In: Vásáry István (szerk.): Törökország és az iszlám. Az iszlám szerepe Törökország EU-csatlakozásának megítélésében, Piliscsaba, Avicenna Közel-Kelet Kutatások Intézete, 51-79. o.

³⁷ Lásd Ralf Elger (szerk.): Kleines Islam-Lexikon. Verlag C.H. Beck, München 2001. 320-321. o.

³⁸ Lásd Rohe, Matthias: Multikulturalität und/oder Leitkultur in der Europäischen Union. Friedrich Alexander Universität, Nürnberg 2003. 59- 65. o.

³⁹ Lásd Rohe, Matthias: Islamisches Recht und Menschenrechte – eine Problemskizze. In. Bendel-Fischer (szerk.): Menschen- und Bürgerrechte: Perspektiven der Region, Arbeitspapier Nr. 7 des Zentralinstituts für Regionalforschung, Erlangen 2004. 439-456. o.

⁴⁰ A korlátolt felelősség típusairól bővebben lásd: Kecskés András (2007): A betéti társaságról. In. JURA XIV. évfolyam 1. sz. 114. o.

Studium

But-Căpușan Avram

Assistant Professor

Faculty of Law "Bogdan Vodă"

University Cluj-Napoca, Romania

Education and Training of Jurists in Romania

All youth want to have a good career, which should provide them a privileged position in society, but also in the eyes of other people. However, many high school or university graduates face a real dilemma when they have to decide on their professional future. Lacking experience, they do not really know what exactly they want, and they know even less about their own advantages and skills.

According to experts, when they have to make important choices in relation to their career, youth must take into account, first of all, their own wishes. They must follow their vocation and be aware of the fact that life is better when they can do what they like to.

Moreover, youth must not choose their profession in relation to the demands and offers available on the labor market at a certain moment. If they do that, they risk the confrontation with a professional failure. One of the biggest mistakes of youth and parents alike is to base their decision on certain changeable trends, which may take a different course when graduating.

Before choosing the faculty or the job to apply for, one must perform an internal analysis. Why are the skills? "Know yourself" first, as even Aristotle used to say.

Don't you know what you are good at? Give yourself time and you will surely discover it, as you know yourself best. Do not let the opinions of others convince you that you cannot do what you have wished for all your life, and the most important thing, it is never too late to do what you really want to!

The offer of professions is, however, very generous, if we consider that after the year 1990, at the same time with the political, social and economic changes in Romania, we also observe a change in Romanian education, a pretty natural change according to the new demand of the labor market, first of all caused by the gradual, but sure, bankruptcy of industry and agriculture, which has had unfavorable consequences on the technical and agronomical education, along with the increasing

need of specialists as in the legal, economic, informational, journalistic, philological, etc. field, and the existence of new professions, as those like social assistant or political analyst, but also determined by the "fashionability" of new professions, on top being that of jurist.

Taking into account the demand for jurists, but also the "fashion" mentioned above, the number of places at the traditional law schools has increased first, the faculties were re-established, a considerable number of private faculties came into being, thus there being over 40 faculties of law in Romania, already accredited or temporarily authorized, out of which there are thirteen within the public education sector, twenty-eight in the private education sector, placed all over the country, as only the capital city has a total number of twelve such faculties, totalizing over fifteen thousand places for admission.

The moment a student steps into the lecture hall of a faculty of law for the first time, he/she gets in touch with a different world from the one he/she has been used to up to that moment. Suddenly, the accumulated knowledge and partially undergoing forgetfulness during high school time become unusable for the student at the beginning of the studies. The student contacts the world of law, and shortly he/she observes that the learning system in high school is not too useful in the context in which the volume of information taught at the faculty easily overcomes the imagination of any common high school student with the habit of studying only basic subjects attentively. Suddenly, all subjects become essential for the law student, each professor has a specific style of teaching, certain demands when it comes to grading, and the argument in favor of importance or non-importance of the subject becomes irrelevant during the examination session.

The specific vocabulary the student comes in contact with in the first weeks of study does launch an avalanche of uncertainties. The teachers insist on the importance of trying to learn and understand it, on the legal institutions that start shaping up with each course delivered, and of course, with each page individually learnt by the student.

The drastic change compared to the system they had been used to during high school studies has managed, within a short time, to divide the categories of students. The first months are not a real struggle with new subjects, with the new teaching system focusing on individual study too much, but with the adaptation of their own manner of thinking and building a relation with this new world of law. Some time is to pass until this process reaches a satisfactory stage. The entire image on the fields of law will be drawn along the years of study, along thrills before examinations, on projects with

various topics, in practical stages in which they directly get in touch with professionals.

The last faculty year will also be the point where the student faces the choice of his/her own future. Regardless of the fact whether the future had already been sketched before entering the lecture hall for the first time, or whether the decision came on the spur of the moment, the finality of the license studies closes only when they understand the manner in which the legal world operates, when the thousands of pages learnt or read start to relate logically, they become aware of a professional field of which an uneducated person has no understanding at all.

Putting theoretical knowledge to work is done during student scientific work/research, which pursues the creation of links among theoretical and applicative aspects, the development of team work, the encouraging of students to publish in various magazines. It is also a practice to approach topics of research work, which will be later used for the graduation examinations, thus students having the opportunity to present chapters of their dissertation to others.

The activity of such student research teams is presented in conferences, symposia and other scientific events for students.

Any activity of training within the academic environment must finally lead to a series of skills and knowledge the student must have. Generally, it is considered that all these skills and knowledge can be certified by the elaboration of research work. Such a piece of work is the diploma project, having as objective the certification of capacities and theoretical competence of student research.

The graduation paper must reflect the skills of its author to analyze, filter, and critically report to scientific works in the field of study, as well as the capacity to elaborate his/her own scientific paper, which has to base on both the theoretical dimension of the subject framework referred at, and on the methodological one, there being either the theoretical construction as a whole, or the collection, processing and interpretation of data.

In any such work they do not observe only the elaboration part, but also the argumentation of the relevant theses contained therein. For this reason, the dissertation is presented publicly. This means the certification of the academic quality of the work involved, which must be within a formal framework defined on the level of the scientific community. Therefore, the paper must be presented in front of a commission, of a body of experts, who necessarily debate on the ideas proposed by the author.

The capacity of intellectual work and competence the paper certifies also include the dialogue the author has with the members of the commission.

The skills of a specialist inclusively regard the public debate capacity on the thesis, the ability to have an academic dialogue on research subjects. Therefore, every student not only has to be able to orally present the paper, but also he must be able to do the same, in the same style, and with the same availability demonstrated in writing.

This academic dialogue is not one of balance by all means, as the members of the license or dissertation commission rather ask questions than provide answers, or their own point of view. But this aspect is rather related to a natural specificity of the first academic dialogue for the newcomers into the scientific community.

The license paper requires the conceiving and elaboration, under the guidance of a teaching staff member who is the coordinator, of a text which should encompass, in a logical and ordered succession, information, ideas, opinions of the author, coming or formulated from studying juridical literature, and the practice of judicial organs in the field.

The elaboration activity of the paper must represent a natural continuation of the university teaching activity and professional training of students. Besides the finality of the studies, the objective of these papers is also to ensure the reaching of high quality standards in the chosen profession. On the other hand, the license paper must prove the consistency in the specialization attended for years.

The intense preparation within the elaboration stage of the paper will certainly consolidate the graduate's competence and knowledge in the respective thematic area, which will be very useful to the future place of employment.

The license paper represents the stage where the teachers end the long period they had been responsible for the student formation. The directions, advice and orientation will determine the student to believe in the real value of law, in the establishment of justice about which each chronically optimistic person dreams. And those moments of the examination, when the student comes in direct touch with the teacher to subsequently discover that his/her work is appreciated, are invaluable.

The attempt to look towards future from the perspective of a student freshly graduating from the faculty is frightening when it comes to look for a job in the legal field. Certainly, the knowledge accumulated represents the foundation of the future career, and the overall image provided by the years of study should contribute to the final career choice. However, within a less favourable economic context, to some extent it is intimidating to watch the harsh competitions admitting people to professions. It is the time when personal

qualities are employed into the game to help in front of unprecedented difficulties in professional life until that moment.

The judicial system represents, besides others, the unknown for the student in law. Though theoretically, he/she knows the organization, hierarchy manner, the duties of people part of it, its actual operation remains a mystery as dangerous as the choice of profession after the license examination. Maybe in the case of those who practically understand the functioning of the judicial system, these issues will eventually be clarified, but for the student who evaluates each career opportunity it represents a disadvantage. It is true that practice during the years of study helps the building of an overall image of the judicial system. Thus, the student can undergo a personal analysis, as objective as possible, to determine the competence for a certain profession, the skills and their matching to the choice made. Certainly all these base on the student's goodwill, who is well-prepared professionally and personally.

Doubtlessly, at least half of the students who step into faculties of law are animated by the wish to "become a judge, a prosecutor, or a lawyer". Each profession enjoys certain pluses and minuses on a conceptual level. From the student's perspective, the profession of a judge imposes respect, provides a high degree of authority in comparison with the citizens in the trial hall. The judge becomes, in the student's imagination, as important as law itself. The profession of prosecutor, although not so popular among students, represents a mystery up to the last years of study.

Along the last few years, they have organized a Complete Training Course for the Magistrature Examination, and the National Institute of Magistrature (NIM), which attempts to find the most efficient methods for the attendants, to find the straightest path to the objective proposed, a path easily and clearly usable for anyone who knows it. The course, with a duration of 120 hours, teaches attendants to have a better self-control so that they go through the interview impeccably, taking into account the criteria of grading. Additionally, they have the opportunity to go through a simulated interview at the end of the course in the same conditions as in the examination, so that they get used to the process and become confident, avoiding mistakes on the day of the interview.

There also is an Intensive Training Course for the Bar Admission Examination. The course aims at those who want to enter the Bar and wish to train adequately.

The objective of this course is to help attendants to understand how to solve the subjects in previous

examinations, to understand the legislation in force, so that they can solve the subjects without encountering hardship.

The initial training of adults ensures the necessary training to gain the minimum professional competences for a place of work.

The continuing education of adults comes next to the initial formation, and ensures either the development of the already acquired professional competencies, or the gaining of new ones. The continuing education of adults is administered by the National Center of Adult Professional Training (NCAPT).

According to the communique of the European Commission, November 2001, The Achievement of a European Area of Continuing Education - the term of *continuing education* is defined as follows: the sum of the learning activities along a lifetime, with the objective to enrich knowledge, skills and abilities from a multiple perspective: personal, civic, social and occupational. According to the same document, continuing education entails:

a) The acquiring and updating of any type of skills, interests, knowledge and qualifications, starting with the pre-school education up to retirement. The concept of continuing education thus promotes the development of knowledge and ability necessary for each citizen to adapt to a society based on knowledge and to actively take part in all the spheres of economic and social life, thus owing control of his/her own future;

b) The use of each form of learning, including: learning in formal contexts, as, for example, a course attended at the university; the non-formal learning, as professional abilities gained at the place of work; informal learning, as inter-generation learning (for example, parents teaching children to use modern communication means or the learning of an instrument with a friend).

c) According to this definition, continuing education entails that learning opportunities be available to all citizens, any time. Practically, it means that each individual can build his/her own path of education and training, adapted to personal needs and interests, any moment of life. The contents of learning, the manner of learning, and the context in which it takes place may vary according to the one who learns and has personal learning requirements.

d) Continuing education also means to provide "second chance" types of programs, to update basic abilities and to benefit from a higher learning level of opportunities. This needs more open and flexible educational systems, so that these opportunities should be really adapted to the needs and the real potential of the learner.

In this context, the active judges and prosecutors take part at least every three years in professional

training programs organized by the National Institute of Magistrature, by higher education institutions in the country and abroad, or in other professional training forms.

The continuing professional training must take into account the dynamics of the legislative process and mainly consists of the knowledge and development of domestic legislation, of European and international documents where Romania is a part, of court jurisprudence, and of the Constitutional Court, of the jurisprudence of the European Court of Human Rights, and of the European Community Court of Justice, in the multidisciplinary approach of institutions that are new, as well as the knowledge and development of foreign languages and computer operation.

The continuing education of judges and prosecutors takes place according to the requirements of their specialization.

The judges and prosecutors have the obligation to attend an intensive course of foreign language and an intensive course of computer operation within the continuing education programs, organized by the National Institute of Magistrature or courts and prosecutor's offices, by higher education institutions in the country and abroad, as well as other institutions in the field.

The responsibility for the continuing education of judges and prosecutors is held by the National Institute of Magistrature, leaders of courts and prosecutor's offices where they carry out their activity, as well as each judge and prosecutor, by individual training.

The National Institute for the Education and Training of Lawyers is the legal person of private law, non-profit, of public interest, where they organize training courses in the fields of law, taking into account the specialization tendency of lawyers, with practical contents, pursuing the completion of professional training through the updating of knowledge in the field they exercise their profession, the use of theoretical knowledge to stimulate and form professional abilities, interpretation capacity of legal norms, the development of the analysis and synthesis capacity, the acquiring of juridical terms.

The objective of courses and debates on various themes is represented by the development of theoretical and practical knowledge regarding institutions of law and their correct application, through the good knowledge of the general institutional framework, in relation to the juridical doctrine and jurisprudence of the High Court of Cassation and Justice, The Constitutional Court, and the European Court of Human Rights.

The conclusion of this incursion into the legal field cannot be but optimistic. With all the hardship encountered along the years of study, with the stress which has driven to personal or professional accomplishments, nothing compares to what comes next, professional achievement. According to training and responsibility related to the manner of training, people may proceed to various professions in the field. Although pursuing a career in law is not easy and competition is harsh, what is certain is material and personal satisfaction which comes along with it.

Taking part in continuing education tends to be supported by employers to a greater extent, through various mechanisms: the assessment of training needs, financial support for training courses, the elaboration of development strategies with direct reference to the development of employee abilities, the organization of human resource departments, and even the organization of training centers. The assessment of employee training needs is generally done periodically, more and more companies resorting to it.

Justice, including juridical cooperation, has become a mature EU policy since the coming into force of the Lisbon Treaty; the European Space of justice must be consolidated; education represents an essential instrument to guarantee that the rights granted by EU legislation become reality, that the efficiency of justice systems in Member States increases, and that practitioners in the field of law share a mutual trust in the justice systems of the others. This fact, at its turn, should contribute to the ensuring of a proper flow of trans-border procedures and the recognition of injunctions.

Bibliography

1. Law no.87/2006 regarding the enhancing of educational quality with subsequent changes and completions, re-published in *Romania's Official Gazette*, Part I, no 656. Of September 14 2011.
2. Law no. 1/2011 of National Education re-published in *Romania's Official Gazette*, Part I, no. 18 of January 10, 2011
3. Rules regarding the carrying out of professional training courses for magistrates, published in *Romania's Official Gazette*, Part I, January 8, 2010.
4. Rules regarding the organization and carrying out of the graduation examination of the National Institute for the Education and Training of Lawyers, - I.N.P.P.A., published on site www.unbr.ro

Barakonyi Eszter

adjunktus

PTE KTK Vezetés- és Szervezéstudományi Intézet

A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását támogató eszközrendszer Magyarországon

Mind hazánkban, mind pedig az európai Unióban az elmúlt másfél évtized jelentős változást hozott a fogyatékos személyek társadalmi befogadásának filozófiájában. A korábbi kifejezetten betegség központú szemléletet a WHO második generációs fogyatékosági modellje¹ váltotta fel, és ezzel megteremtette a munkaerő-piaci integrálás fokozott előtérbe kerülését.² A jelenleg is meghatározó szemlélet ugyanis kifejezetten a megmaradt képességek kihasználására helyezi a hangsúlyt, és így a korábban jellemző passzív megoldások helyébe az aktív megoldások iránti igény lépett. E folyamat háttérében azonban nem csupán az egyenlő bánásmód követelményének térnyerése³ áll, hanem igen hangsúlyosan megjelenik a foglalkoztatottak számának növelésére vonatkozó igény is. Mindemellett más tendenciák felerősödése is hatott, nevezetesen a passzív ellátások jelentette fokozódó államháztartási terhek, valamint a gazdasági visszaesés, illetve az érintettek egyre növekvő száma. Mindezen törekvések ellenére is azonban sajnálatos módon, nem csupán hazánkban, de az Unió tagállamok szinte mindegyikében magasabb a passzív ellátásokra fordított összeg, mint az aktív ellátások esetében. Az elmúlt évek kétségkívül jelentős integrációs erőfeszítései ellenére sem sikerült hazánkban a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási rátáját 20% fölé vinni. Ez az arány az EU-ban átlagosan 40-50% körül mozog. A kihívás és a cél tehát nyilvánvaló, különösen, ha figyelembe vesszük a Lisszaboni Stratégia⁴ által kitűzött 75%-os foglalkoztatottsági arányt.

A következőkben elsőként szeretném tisztázni a fogalmakat a témával összefüggésben, majd ezt követően röviden elemezni a fogyatékosok munkaerő-piaci helyzetét, annak speciális vonásait. A nyílt munkaerő-piaci integráció elérését segítő foglalkoztatás-politikai eszközök elemzése és értékelése követi ezt, melynek elsődleges szempontrendszere a munkáltatói érdekltség megteremtésének lehetőségei.

I. Fogyatékos, megváltozott munkaképességű, egészségkárosodott vagy rokkant?

A fogyatékkal élők foglalkoztatása kapcsán számos kifejezés felbukkan, mind a jogszabályok, mind pedig a szakirodalom szóhasználatában. Sok esetben okoz nehézséget ezeknek a fogalmaknak az egymástól való elhatárolása, illetve a hozzájuk kapcsolódó tartalom meghatározása. Szintén bonyolítja a definiálást, hogy maga az érintett csoport is rendkívül heterogén, így a tömör, lényegre törő és egységes fogalom kialakítása szinte teljes mértékben lehetetlen. Ez a probléma nem csupán terminológiai szempontból jelentős, hanem abból a szempontból is, hogy megnehezíti a jogszabályok alkalmazását, és ezáltal céljának elérését is. A probléma nem egyedi magyar sajátosság a nemzetközi szakirodalom is hasonló diszkrpanciával küzd, és bár időről időre felbukkannak javaslatok, illetve törekvések a terminológia használat egyszerűsítésére, azok a fenti okok miatt mindezidáig nem vezettek eredményre.⁵

A nemzetközi fogalomhasználat szintén sokat változott az elmúlt huszonöt évben, aminek a háttérében elsősorban a fogyatékoság megítélésnek fejlődése állt.⁶ A fogalmak kialakítása során azonban azonosságot mutat minden tagállam esetében azon törekvés, hogy elsősorban azt az összefüggést vizsgálja, miszerint maga a fogyatékoság mint egészségi állapot összefüggést mutat-e a munkaképesség hiányával, vagy csökkenésével, és erre tekintettel adott ellátásra való jogosultsággal.

1. A hazai terminológia

A fogyatékoság fogalmi meghatározása. A fogyatékoság kapcsán is elmondható mindaz, ami a nemzetközi terminológia kapcsán, vagyis, hogy maga a definíció meglehetősen szerteágazó. Gyakorlatilag ágazatonként változik a fogalom tartalma. Kiindulópontként érdemes a Fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény⁷ meghatározását felhívni, mivel ehhez a fogalmi meghatározáshoz kapcsolódnak a fogyatékoságot igazoló, illetve minősítő jogszabályok is. Eszerint fogyatékosnak azt kell tekinteni: „aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, 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.” Szintén meg kell említeni a Fogyatékosággal élők jogairól szóló ENSZ Egyezményt⁸, mely szerint fogyatékkal élőknek kell tekinteni „minden olyan személyt, aki hosszantartó fizikai, értelmi, szellemi, vagy érzékszervi károsással él, mely számos egyéb akadállyal együtt

korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”

Az egészségkárosodás fogalma. Ez a fogalom a komplex rehabilitációs rendszer bevezetésével váltotta fel a munkaképesség csökkenés kategóriáját, és került az érdeklődés középpontjába. A két kifejezés közötti különbség jól mutatja azt a szemléletbeli változást, amit a komplex rehabilitáció intézményének a megjelenése jelentett. Ugyanazt a kérdéskört egy másik oldalról közelíti meg ugyanis, mivel nem arra koncentrál, hogy valaki milyen mértékben veszítette el a munkaképességét, hanem azt vizsgálja, hogy az egészségkárosodás mellett milyen megmaradt képességek, esetleges fejleszhető képességek jelenthetik a rehabilitáció alapját. A komplex rehabilitációs rendszer bevezetésére 2008.-ban került sor, és ez az intézmény híven tükrözi a fentiekben már tárgyalt szemléletváltozást, ugyanis annak filozófiája megfelel a fogyatékosok társadalmi modelljét jelentő második generációs WHO modellnek.⁹

A törvény meghatározása¹⁰ szerint az egészségkárosodás nem más, mint az egész szervezetre vonatkoztatott, a szervezet felépítésében – funkcióiban betegség, sérülés vagy veleszületett rendellenesség következtében kialakult kedvezőtlen változás.¹¹

A megváltozott munkaképesség fogalma. A megváltozott munkaképesség kifejezés és meghatározás már nagyon régen, még a rendszerváltás előtt¹² beépült a köztudatba, és annak ellenére, hogy magát a kifejezést (joggal) igen sok bíráló¹³ érte – talán a foglalkozási rehabilitációs szabályozási rendszer egyik legletisztultabb fogalma. Az Ft.¹⁴ határozza meg jelenleg a megváltozott munkaképesség fogalmát, és azt a személyt tekinti megváltozott munkaképességűnek, aki testi, vagy szellemi fogyatékos, és akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek. E fogalom jól láthatóan a WHO orvosi modelljét tükrözi, mely kifejezetten a károsodásra koncentrál, és nem a megmaradt képességek lehetséges fejlesztésének irányaira. Mivel a fogyatékosok meghatározása során már a második generációs modell szemléletmódja tükröződik a szabályozásban kissé elavultnak tekinthető ez a szemlélet. Különösen mivel az integrálandó célcsoport és a munkáltatói kör is e definícióval, és az ahhoz kapcsolódó megközelítéssel találkozunk, hiszen a munkaügyi központok is ezen meghatározást veszik alapul a nyilvántartás során.

A rokkantság fogalmi meghatározása. A rokkantság a munkaképesség veszteség leg súlyosabb kategóriája, ebben az esetben ugyanis a munkaképesség oly mértékben csökkent, hogy az kizárja a tartós munkavégzésre való képességet. Vagyis a rokkantsági ellátásra való jogosultság alapját az jelenti, ha a

rehabilitáció a szakértő szerv szakvéleménye alapján nem javasolt. Maga a jogszabály négy esetét jelöli meg az ilyen döntésnek:

- 1) egészségi állapota alapján a foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, azonban a komplex minősítés szakmai szabályairól szóló rendeletben meghatározott egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja nem javasolt
- 2) egészségi állapota alapján tartós foglalkozási rehabilitációt igényel, azonban a komplex minősítés szakmai szabályairól szóló rendeletben meghatározott egyéb körülményei miatt foglalkozási rehabilitációja nem javasolt
- 3) kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható
- 4) egészségkárosodása jelentős, és önellátásra nem, vagy csak segítséggel képes.

A rokkantság fogalmi tisztázása tehát jogtechnikailag a legegyszerűbb feladat, mivel ezekben az esetekben a munkaképesség és ehhez kapcsolódóan a munkaerő-piaci reintegráció nem lehetséges. Erénye a szabályozásnak, hogy nem merev, így az egyedi jellemzők és körülmények mérlegelését lehetővé téve megnyitja az utat a szociális biztonság felé az amúgy is kiszolgáltatott és sérülékeny csoport számára.

2. A folyamatban résztvevők érdekeltségének megteremtését célzó eszközök

2.1 A munkavállalást célzó ösztönző - a komplex rehabilitáció

A rehabilitációs járadék intézményének bevezetése annak a foglalkoztatáspolitikai célkitűzésnek a részeként történt meg, miszerint a gazdasági aktivitás növelését megújuló intézményekkel, bővülő szolgáltatásokkal foglalkoztatási programokkal kell támogatni, melyek alkalmasak arra, hogy a munkaerő-piacról kiszorultakat, illetve az újonnan belépőket egyaránt támogassa. A rehabilitációs járadék szakmai célja e tág rendszeren belül a megváltozott munkaképességűek komplex rehabilitáción keresztüli visszavezetése a munka világába.¹⁵ A rendszer erénye nem csupán annak a már hangsúlyozott progresszív szemléletében rejlik, (mely szerint nem az elveszett, hanem a megmaradt és fejleszhető képességekre koncentrál) hanem abban is, hogy a rehabilitációs folyamat egységes szakmai elveken és módszertanon alapulva komplex folyamatként értékelhető. E folyamat nem csupán a munkavégzési képességek kialakítására, illetve fejlesztésére irányul – vagyis az orvosi és a foglalkozási rehabilitáció megvalósítására, de magában foglalja az egyén mentálhigiénés-, szociális-, és képzési rehabi-

litációját is. E rendszer tehát teljes egészében megfelel az európai elveknek, hiszen az Európa 2020 Stratégia is elsősorban az integrált foglalkoztatás kialakítását szorgalmazza és ehhez kötődően az esélyegyenlőség biztosítását, szemben a szolidaritás elvén működő szegregált gondoskodást és passzív ellátást nyújtó szemlélettel. A komplex rehabilitáció intézményének a bevezetése tehát valóban megreformálta a korábbi időszak fogyatékos-politikáját. Legfőbb erénye a rendszernek, hogy bevezette a komplex minősítés intézményét melynek során a fenti rehabilitációs részterületek széleskörű elemzése alapján az eljáró bizottság a rehabilitáció lehetséges irányaként konkrét foglalkozási területeket határoz meg – segítve ezzel mind a munkavállalói, mind pedig a munkáltatói oldalt. A korábban tehát elsősorban orvosi szempontokat szem előtt tartó minősítési szemléletet felváltotta egy holisztikus, és ezáltal a munkaerő-piaci esélyeket növelő szemlélet. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy a jelenlegi szakértői bizottságok összetételében már kötelező előírás egy foglalkoztatás-politikai szakértő jelenléte.

Meg kell azonban jegyezni, hogy kissé hátráltatja a rendszer hatékonyságát annak túlzottan is széttagolt intézményi keretrendszere. A komplex rehabilitáció folyamatában ugyanis részt vesz az Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, valamint a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok is.

2.2 A fogyatékos foglalkoztatás ösztönzői

A nyílt munkaerő-piaci integráció alapvető és deklarált célja a fogyatékos foglalkoztatás politikának nem csak Magyarországon, de egész Európában. Ehhez azonban szükség van a munkáltatói attitűdök formálására, hiszen a tisztán gazdasági – gazdaságossági szempontrendszer mentén működő munkáltatók számos esetben elzárkóznak a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásától. Az elzárkózás oka a legtöbb esetben nem más, mint az ismeretlentől való félelem, ugyanis egy, a közelmúltban elvégzett kutatás¹⁶ során a munkáltatói negatív attitűdök hátterében elsősorban feltételezések – jórészt sztereotípiák álltak az olyan munkáltatók esetében akiknek nem, vagy csak nagyon kevés tapasztalata volt fogyatékos munkavállaló foglalkoztatásában. Az elutasítás okai elsősorban a következők voltak: speciális munkakörülmények – fokozott balesetveszély, és ezáltal magas kockázat, illetve költség igények. Szintén gyakorta megfogalmazott félelem volt, hogy sok lesz a táppénzes napok száma, ami nagy terhet ró nem csupán a munkáltatóra, de a munkatársakra is, és a gyakori helyettesítés feszültséget szül.

A munkáltatók ösztönzése tehát kiemelkedően fontos eleme a megváltozott munkaképességűek sikeres

munkaerő-piaci integrálásának, és a tapasztalatok szerint azok a munkáltatók akik már foglalkoztattak megváltozott munkaképességű munkavállalót sokkal nyitottabbak. Az első lépés megtétele tehát kulcsfontosságú, annak érdekében, hogy a fogyatékos foglalkoztatásának kultúrája kialakuljon és meghonosodjon. E folyamat, vagyis a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatás erősödése érdekében a munkáltatókat feltétlenül ösztönözni kell a fogyatékos foglalkoztatás elterjedésében. Kétségtelen, hogy a fogyatékos munkavállaló foglalkoztatásának vannak bizonyos többletköltségei, hiszen a munkavégzési helyet sok esetben akadálymentesíteni kell, illetve a munkavégzéshez szintén gyakorta van szüksége személyes segítségre a fogyatékos munkavállalónak. Természetesen meg kell jegyezni, hogy mind a munkavégzés fizikai, mind pedig személyi feltételeinek kialakítása jellemzően olyan költség, mely idővel megszűnik, vagy lényegesen csökken, hiszen az akadálymentesített környezetet a későbbiekben legfeljebb fejleszteni, esetleg fenntartani szükséges, és a fogyatékos munkavállaló is idővel alkalmassá válhat az önálló munkavégzésre. Ezeket a többletköltségeket igyekszik kompenzálni a szubvencionált valamint a támogatott foglalkoztatás.¹⁷ Ennek eszközei a jelen szabályozási rendszerben támogatások, kedvezmények és egyéb ösztönzők formájában jelennek meg. Az alábbiakban ezeket szeretném röviden áttekinteni.

2.3 A fogyatékos foglalkoztatást segítő támogatások

Az idevágó támogatások a finanszírozás szempontjából alapvetően két csoportra oszthatjuk, állami és EU-s támogatások körére. E cikk keretében kifejezetten az állami támogatások rendszerére kívánok koncentrálni. Az állami támogatások alapvetően két csatornán keresztül jutnak el a munkáltatókhoz – a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálaton keresztül, vagy pedig a költségvetésből a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalon keresztül. A munkaügyi szervezet által nyújtott támogatások a bértámogatás, illetőleg a bérköltség támogatások. Ezek keretében vissza nem térítendő támogatásokat lehet igénybe venni a támogatással érintett munkavállalók foglalkoztatásához természetesen a támogatási feltételek teljesülése esetén. Problémát jelent azonban, hogy a támogatható foglalkoztatás a regisztrált álláskeresőket öleli fel, ugyanakkor kizárja azon álláskeresőket a nyilvántartásba vétel lehetőségéből, akik már ellátásban részesülnek. További szűkíti a jogalkotó a lehetséges jogosulti kört, amikor kizárja a támogatás igénylésének a lehetőségét mind a komplex minősítésen átesett, mind pedig az Mmtv.¹⁸ hatálya alá tartozó ellátásban részesülő megváltozott munkaképességű álláskeresők tekintetében.

A költségvetési támogatások körébe tartoznak a munkahely teremtési támogatások, illetve a rehabi-

litációs foglalkoztatási támogatások. Ezeknek a támogatásoknak nem csupán a forrása, de célja, és jogosult köre is eltérő némiképp. Mivel ezek a támogatási formák elsősorban a nyílt munkaerőpiacra történő visszavezetést célozzák – alapvetően a megváltozott munkaképességű munkavállalók képzettségének, egészségi állapotának megfelelő munkavégzési feltételeket hivatottak biztosítani az adaptációs készség fejlesztésével. Ilyen támogatásokra azonban kizárólag rehabilitációs akkreditációval rendelkező munkáltatók pályázhatnak.¹⁹ Meg kell azonban jegyezni, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által nyújtott támogatások tényleges igénybevétele, még az itt tárgyalt jogosult korlátozás mellett sem tud megvalósulni, hiszen azok igényléseit évek óta forráshiányra hivatkozással utasítja vissza a Hivatal.

2.4 A foglalkoztatást segítő szolgáltatások rendszere

A szolgáltatási rendszer célját tekintve mint a foglalkoztatás létrejöttét, illetve a foglalkozási rehabilitáció sikeres megvalósítását segítő komplex rendszer jelenik meg, amelyben a szolgáltatások nyújtójaként az állami szerveken túl a civil szféra is megjelenik. Az állami szerepvállalás keretében nyújtott szolgáltatások elsősorban a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, illetve 2012-óta a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal rehabilitációs szakigazgatási szerveinél érhetők el. A célcsoport a munkáltatói és a munkavállalói kör egyaránt, és a szolgáltatások irányultsága is sokrétű, mivel nem csupán a munkaerő kiválasztásában, de a foglalkozási rehabilitáció területén is segítséget nyújtanak.

2.5 A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását célzó kedvezmények köre

Az ide tartozó kedvezmények alapvetően adókedvezmények, és két területen érvényesíthetőek: részint az adóalap csökkentésében, részint pedig a szociális hozzájárulási adó megfizetésére vonatkozó kedvezményben. Az adóalap csökkentést jelentő adókedvezmény igénybevételenek két alapvető korlátja van. Az egyik, hogy csak azok a munkáltatók vehetik igénybe, amelyek átlagos foglalkoztatotti létszám nem haladja meg az adott adóévben a húsz fő főfoglalkozású munkavállalót. Nem csupán jogalanyiségében, de összecszerűségében is korlátozott a kedvezmény mivel annak mértéke a munkavállalói munkabér 50%-a, azonban legfeljebb az adóév első napján érvényes kötelező legkisebb munkabérre számítva.^{20 21}

A szociális hozzájárulási adó kedvezménye megilleti mind a megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztató munkáltatókat, mind pedig

a foglalkoztatókat²² megváltozott munkaképességük alapján. A munkaadói jogosultság alapja, ha az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű munkavállaló rehabilitációs kártyával rendelkezik. Mértéke pedig a munkabér, de legfeljebb a minimálbér kétszeresének 27%-a. Előfordulhat tehát, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállaló után – ha nem rendelkezik rehabilitációs kártyával adóalap csökkentésre igen, de szociális hozzájárulási adó kedvezményre nem lesz jogosult a munkáltató. Mivel az adóalap csökkentés eleve a kisteherbírási munkáltatói kört jogosítja, az ő preferenciájuk – éppen a kisebb teherbírásiuk révén – a rehabilitációs kártyával rendelkező munkavállaló foglalkoztatására fog irányulni, amely a megváltozott munkaképességűek körén belüli diszkriminációhoz vezethet.

2.6 A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának „kényszerítő” eszköze – a kvóta

A rehabilitációs hozzájárulás fizetésének kötelezettsége talán az egyik legvitatottabb eszköze a fogyasztóknak, nemcsak hazánkban, de egész Európában. A kvótarendszerek alapvető jellemzője, hogy bizonyos munkáltatói csoportot arra kényszerít, hogy rehabilitációs hozzájárulást fizessen, melynek megfizetését azonban kiválthatja megváltozott munkaképességű munkavállaló alkalmazásával – lévén a rehabilitációs célok teljesítéséhez mintegy „természetben” járul hozzá. E rendszer ösztönző ereje abban rejlik, hogy vajon az előírás nem teljesítéséből fakadó hátrány jelent-e nagyobb kockázatot, vagy a megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatása. Természetesen egy ilyen szemléletű rendszer akkor nevezhető sikeresnek, ha a negatív ösztönző ereje érvényesül, azaz az alkalmazás kockázatainál nagyobb kockázatot jelent az alkalmazás elmulasztása.

A kvótaszabályozást a szakirodalom leginkább úgy tartja számon, mint a diszkrimináció ellenes intézkedések iskolapéldáját. Ezzel összefüggésben azonban felmerülhet néhány kérdés. A diszkrimináció ellenes jelleg vizsgálata során az első kérdés, amit fel kell tenni, hogy melyik fogyatékosági definíciót használja az adott rendszer. Amint láttuk a Fogyatékosok Jogairól Szóló ENSZ Egyezmény, valamint a 2000/78 EK Irányelv egyaránt a fogyatékoság társadalmi modelljét használja annak meghatározásakor. Egy diszkrimináció-ellenes szakpolitikai intézkedés, melynek az a célja, hogy a teljesítőképességüknek csak hiányosan birtokában lévő személyeket védje, nem rekesztheti ki azokat, akiknek a képességei csak csekély mértékben csökkentek, illetve akik csupán látszólag csökkent képességűek valójában azonban nem. Abban azonban minden tagállam, akik alkalmazzák ezt a típusú foglalkoztatáspolitikai intézkedést, hogy a fogyaté-

kosság ennyire tág definíciója nem alkalmazható a kvóta alapjaként. A kvótának ugyanis valamilyen módon minden esetben szelektívnek kell lennie. A szelektálás ténye azonban már önmagában is diszkriminatív, hiszen a kvóta feltételrendszerének megállapításával fogyatékosnak minősíti emberek egy meghatározott csoportját. A kvóta rendszer ebből a szempontból tekinthető a munkáltató szervezeti kérdésének is, ugyanis a munkáltató, mint szervezet hajtja végre a kvóta előírásokat, és ebből kifolyólag az ő választásán múlik, hogy konkrétan ki lesz a kvóta teljesítéseképpen foglalkoztatott fogyatékos személy. A munkáltató tehát a fogyatékosok között „válogat” elsősorban természetesen aszerint, hogy az adott munkakör ellátására alkalmas személyt foglalkoztassa, vagyis akinek a korlátozottságát leginkább elbírja az adott munkakör. Ez a fajta szelekció természetes, azonban sok esetben olyan szempontok is alapul szolgálhatnak a szelekciónak, amelyek nem állnak összefüggésben a munka természetével.²³

Ezt a problémát azok az országok, amelyek alkalmazzák a kvótarendszert, úgy próbálják meg kikérülni, hogy hangsúlyozzák miszerint a kvóta megállapításra nem úgy kell tekinteni, mint egy szabályozó mechanizmusra, hanem sokkal inkább úgy, mint egy szakpolitikai intézkedés hatékonyságát szolgáló eszközre. Felfogásuk szerint, a munkáltatók stratégiáját e tekintetben úgy kell befolyásolni, hogy az összhangban legyen a jogintézmény jogpolitikai céljaival.

Meg kell jegyezni evvel kapcsolatban, hogy számos ország elutasítja a kvótarendszer alkalmazását éppen az fent említett diszkriminatív jelleg miatt, így például a skandináv országokban be sem vezették a kvótarendszert. Érdekes, és egyben köztes megoldást alkalmazott Hollandia, amikor 2006. január 1. napjától új szemléletmódot vezetett be a fogyatékkal élők foglalkoztatásának elősegítése kapcsán. Ettől a naptól kezdődően ugyanis a kötelező kvótarendszer – és evvel párhuzamosan természetesen a szankcionáltság is – megszűnt. Ugyanakkor a fogyatékosok foglalkoztatásának célja változatlanul jogszabályi szinten deklarált. Eszerint mind a magán, mind pedig a közszférában a 2-5% foglalkoztatási szint elérése a cél, ezen időtől azonban ez önkéntes a munkáltatói oldalról. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a holland szabályozás még mindig tartalmazza azt a felhatalmazást, hogy a kötelező kvótarendszert ismét be lehessen vezetni szükség esetén, mintegy végső megoldásként.²⁴

Magyarország sem kivétel azon tagállamok sorában, amelyek kvótarendszerrel igyekeznek elősegíteni a megváltozott munkaképességűek nyílt munkaerő-piaci integrációját. Hazánkban a rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettség 1987. óta létezik. A jelenleg hatályos szabályozás²⁵ szerint az a munkáltató köteles a kvóta megfizetésére, ahol a

foglalkoztatottak átlagos statisztikai állományi létszámához viszonyítva a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása nem éri el a kötelező 5%-os foglalkoztatási arányt.

Természetesen a kötelező foglalkoztatási szintet el nem érő munkáltatók rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatásban sem részesülhetnek,²⁶ az ezt meghaladó létszám foglalkoztatása esetén azonban a támogatott dolgozók is a későbbi foglalkoztatási kötelezettség teljesítése során figyelembe vehetők. Annak sincsen akadály, hogy a munkáltató a foglalkoztatási kötelezettségének olyan munkavállalók alkalmazásával tegyen eleget, akiknek munkaerő-piaci helyzete alapján járulékedvezményben részesül. Ezekben az esetekben tehát nem kizárt egy személyre tekintettel több jogcím alkalmazása.

A rehabilitációs hozzájárulás összege elsősorban annak függvényében alakul, hogy a kötelező foglalkoztatási szinthez képest a munkáltató milyen arányban foglalkoztat megváltozott munkaképességű munkavállalót. Az egy főre számított kvóta összege annak bevezetése óta fokozatosan emelkedett bár, azonban nem jelentős mértékben. 2010-ben viszont az azt megelőző év kvóta összegéhez képest drasztikus emelkedés történt, amikor közel öt és félszeresére nőtt a rehabilitációs hozzájárulás összege. Jelenleg is az akkor megállapított 964.500 Ft/fő/év a rehabilitációs hozzájárulás mértéke. Ennek a jelentős emelkedésnek a hátterében az a szakpolitikai várakozás (vágyakozás) állt, hogy a munkabérhez közelítő érték a munkáltatói döntéseket inkább a tényleges foglalkoztatás irányába mozdítja. A kvóta mértékének emelését követően valóban nőtt a megváltozott munkaképességűek vonatkozásában a foglalkoztatási hajlandóság, azonban közel sem olyan drasztikus mértékben, mint ahogy azt a kvóta összegének emelkedése indokolta volna. Mindazonáltal az azóta eltelt években folyamatosan emelkedő tendenciát mutat a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása.

II. Összefoglalás

Összességében tehát megállapítható, hogy a nemzetközi trendeket követő, egy a modern társadalmi befogadás szemléletén alapuló fogyatékos foglalkoztatás politika van kialakulóban hazánkban, mely európai mércével is megállja a helyét. Ugyanakkor sajnálatos módon a megváltozott munkaképességűek nyílt munkaerő-piaci integrációja mindössze az európai foglalkoztatási arányszámok fele. Annak ellenére, hogy a rehabilitációs kvóta mértékének drasztikus emelése jelentős lökést adott a foglalkoztatási hajlandóságnak, annak további emelése semmiképpen sem indokolt. Ennek fényében a támogatások, kedvezmények és szolgáltatások rendszerében megtalálni azokat az eszközöket,

amelyek a munkáltatói foglalkoztatási kedvet növelni képesek. Ennek érdekében érdemes lenne egyszerűsíteni, mind a fogalomhasználatot, mind pedig a közreműködő szervek rendszerét. A jelenlegi helyzetben a munkáltatók jelentős hányada ugyanis mind a terminológia diszkrépanciái, mind pedig az intézményi széttagoltság miatt egyszerűbbnek látja elkerülni a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását.

Felhasznált irodalom

Ásványi Zsófia: A munkáltatói hatalom eszközei a szervezeti létszám visszafejlesztéskor. Pécsi Munkajogi Közlemények 2015. I-II. sz. 203-209. o.

Barakonyi Eszter: A fogyatékosok foglalkoztatásának elősegítését célzó jogintézmények az EU-ban. Tudásmenedzsment 2014. 2. sz. 99-106. o.

Belicza R. – Dankó Á. – Halmi R. – Szerepi A. (2007): A megváltozott munkaképességű és fogyatékosokkal élő emberek társadalmi és jogi helyzete a világban és Magyarországon. Helyzetfeltáró tanulmány. Debrecen Revita Alapítvány
http://www.munkaesely.hu/files/mmth_1_sz_m_helyzetfeltarás.pdf

Brunel University: A fogyatékoság definíciója Európában. Összehasonlító elemzés. Brüsszel Európai Bizottság 2002

Európai Fogyatékosügyi stratégia 2010-2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel 2010.11.15.

Európai Fogyatékosügyi Fórum: 1997-2007: tíz év küzdelme a fogyatékos személyek jogaiért
<http://www.1million4disability.eu/admin/wysiwyg/assests/pdf/declaration/HU.pdf>

Európai Közösségek Bizottsága (2003): Fogyatékos emberek esélyegyenlősége: Európai Cselekvési Terv című Európai Bizottsági COM (2003) 650. sz. közleménye

European Commission (2005): Disability mainstreaming in the European Employment Strategy. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Dg. Brussels, 1/07/2005

European Council (2006): A key objective to increase labour market participation, especially of the young women, older workers, persons with disabilities and legal migrants and minorities

European Disability Forum (2009): Proposal for the European Pact on Disability. EDF. Brussels

Kemény Péter (2010): Fogyatékos emberek társadalmi esélyegyenlősége. In: Rauch Edit-Vámosi Tamás (szerk): Társadalmi esélyek egyenlősége. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó

Gere Ilona-Szellő János: A foglalkozási rehabilitáció iránya és eszközrendszere (I. rész): Munkaügyi Szemle 2006. 10. sz. 24-27. o.

Gere Ilona-Szellő János: A foglalkozási rehabilitáció iránya és eszközrendszere (II. rész) Munkaügyi Szemle 2006. 11. sz. 31-35. o.

Gere Ilona-Szellő János (szerk) 2007: Foglalkozási rehabilitáció. Jegyzet. Budapest FSZK
http://www.fszk.hu/rpi/szakmai_anyagok/Fogl_rehab.pdf

Gyertvai Gellért: Árnyéksereg. Elvi és logikai dilemmák, anomáliák és megoldások a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásában. Békés, Szent Lázár Alapítvány, 2011

Kajtár Edit – Zeller Judit: A jogi szabályozás szerepe a fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben. In: Hoffmann Judit (Szerk.): ... mert beszélnünk kell: Integrált szabadegyetem 2013-2014. PTE – Fogd a Kezem Alapítvány, Pécs 2014. pp.124-134. o.

Jakab Nóra – Kajtár Edit – Zeller Judit: The Empower Project: International cooperation for persons with disabilities. Final Report. Pécsi Munkajogi Közlemények 2013. 6. Special Edition 175-191. o.

Jakab Nóra – Kajtár Edit – Zeller Judit: Beszámoló a Nemzetközi Visegrádi Alap által támogatott Empower Projectről. Közjogi Szemle 2013. 6(9) 73-75. o.

Szabó Nikolett – Szretykó György: A megváltozott munkaképességűek munkaerő-piaci helyzete és lehetőségei (1-2. rész) Humánpolitikai Szemle 2012. 9., 10. sz.

Szellő János (Kutatásvezető) – Barakonyi Eszter – Cseh Judit: A rehabilitációs kvóta és hozzájárulás hatása a munkáltatók befogadói magatartására Magyarországon Kutatási zárótanulmány. Pécsi Tudományegyetem, Pécs 2013

Jegyzetek

¹ Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete által 1980-ban kiadott Károsodások, fogyatékoságok és rokkantságok nemzetközi osztályozása című dokumentumában a fogyatékoság megítélése elsősorban betegségekénti definíciójában jelent meg, mivel a fogyatékoságot egyértelműen orvosi kérdésként kezeli, és ebből kifolyólag a

fogyatékosokat betegnek tekintette. 1997.-ben született meg a WHO második generációs fogyatékos fogalma, mely már a háttértényezőket is figyelembe véve a fogyatékos fogalmat már nem mint betegséget, hanem mint olyan állapotot definiálta, amely mögött a társadalom felelőssége húzódik meg.

² Ezt a folyamatot a fogyatékosok jogairól szóló ENSZ Egyezmény a fogyatékosok hatalommal való felruházásának (empowerment) nevezi, és arra utal, hogy a társadalom felelőssége a fogyatékosok megerősítése annak érdekében, hogy megteremthessék a saját maguk által meghatározott szükségleteik, érdekeik és döntéseik szerinti életkörülményeket.

³ Gere Ilona – Szellő János (Szerk.): Foglalkozási rehabilitáció. Jegyzet. Budapest 2007. 9-11. o.

⁴ A Lisszaboni elvek újrafogalmazása 2003-ban megtörtént. A kialakított 10 új irányvonal három fő célkitűzést szolgált: a teljes foglalkoztatást, a minőségi és produktív munkát, illetve a témánk szempontjából legfontosabb irányvonal a társadalmi kohézió és aszociális kirekesztés elleni harc.

⁵ Ilyen kísérlet többek között az FNO – Funkcióképesség, fogyatékos és egészség nemzetközi osztályozása mely kiadványt a WHO készítette 2001-ben, hasonló törekvéseket tartalmaz Brunel egyetem által 2002-ben készített tanulmány is 2002-ben. Ez a tanulmány rámutat arra, hogy a definíciók különös hatással vannak arra, hogy az egyes kormányzatok és más szervezetek milyen fogyatékos politikát alakítanak ki. Ebből fakadóan a koherens fogalomhasználat különös jelentőséggel bír.

⁶ E fejlődési folyamatban a WHO (az Egészségügyi Világszervezet 1980. évi dokumentumában, amelynek címe: „Károsodások fogyatékosok és rokkantságok nemzetközi osztályozása” volt egy hármas kategória rendszert használt, amelyben elkülönítette a károsodásokat a fogyatékos fogalmat és a hátrányt mint alapfogalmakat. Ezek egymásra épülő fogalmakként jelentek meg, és a fogyatékos fogalmat mint a károsodás hatásait a hátrányt pedig mint a két előfogalom által kiváltott szocializációs problémát határozta meg. A fogalom meghatározások következő nagy lépcsőjét a 2001-ben kiadott WHO dokumentum jelentette, mely a „Funkcióképesség, fogyatékos és egészség nemzetközi osztályozása” címet viselte. Ebben az osztályozási modellben már kiemelt szerepet kaptak a környezeti és személyes tényezők, és ez a szemléletváltás vezetett el az úgynevezett fogyatékos társadalmi modellhez, mely a fogyatékos személyek komplex társadalmi integrációját célozza. Lásd erről bővebben: Barakonyi Eszter: A fogyatékosok foglalkoztatásának elősegítését célzó jogintézkedések az EU-ban. Tudásmenedzsment 2014. 2. sz. 99-106. o.

⁷ A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. tv. 4. §

⁸ Az egyezményt a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény, és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. tv. hirdette ki.

⁹ A társadalmi modell alapgondolata szerint a fogyatékos nem személyes tulajdonság, hanem meghatározott állapotok bonyolult összessége mely állapotokat a társadalom hoz létre sok esetben, és ebből fakadóan ezen állapotok által okozott probléma kezelése nem kis mértékben a társadalom felelőssége is.

¹⁰ 2007. évi LXXXIV. tv. a Rehabilitációs járadékról

¹¹ Az egészségkárosodás mértékét 2011. január 01. napjától a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal állapítja meg. A támogatásra való jogosultság alapját pedig az egyes vonatkozó jogszabályok állapítják meg az egészségkárosodás mértéke szerint.

¹² 8/1983.(VI.29) EüM-PM együttes rendelet a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról. A rendelet szerint megváltozott munkaképességű aki egészségi állapota romlásából eredő munkaképesség-változás miatt eredeti munkakörében nem foglalkoztatható

rehabilitációs intézkedés nélkül, teljes értékű munka végzésére tartósan alkalmatlanná vált, és öregségi vagy rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, öregségi vagy munkaképtelenségi járadékban nem részesül. Üzemi baleset vagy foglalkozási betegség következtében baleseti járadékban részesül és eredeti munkakörében munkáltatójánál teljes értékű munka végzésére tartósan alkalmatlanná vált.

¹³ Maga a kifejezés meglehetősen sok értelmezési problémát vet fel, ugyanis arra enged következní, hogy valamilyen más állapothoz képest következett be az egészségromlás, ugyanakkor a fogalmi körbe azon fogyatékosok is beletartoznak, amelyek veleszületettek, vagy még az aktívkorot megelőzően alakultak ki. Ezekben az esetekben a rehabilitáció elsődleges színtere nem a munkaerőpiac, hanem sokkal inkább az oktatás kellene, hogy legyen. Szintén hangsúlyos kritikája az elnevezésnek, hogy az megbélyegző és ezáltal hátráltatja a társadalmi folyamatokban való integráció lehetőségét. lásd erről bővebben Gyetvai Gellért 2011 Árnyéksereg című munkája.

¹⁴ 1991. évi IV. tv. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról

¹⁵ A 2007. évi LXXXIV. tv. meghatározásában a rehabilitációs járadékra való jogosultság feltétele:

50-79%-os egészségkárosodást szenvedett és evvel összefüggésben jelenlegi vagy egészségkárosodása előtti munkakörében, illetve képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas, és kereső tevékenységet nem folytat, vagy a keresete legalább 30%-kal alacsonyabb az egészségkárosodást megelőző négy naptári hónapra vonatkozó jövedelme havi átlagánál, továbbá rehabilitálható, és az életkora szerinti szükséges szolgálati időt megszerezte és nem részesül egyéb társadalombiztosítási és munkanélküli ellátásban – álláskeresési támogatásban

¹⁶ A rehabilitációs kvóta és hozzájárulás hatása a munkáltatók befogadói magatartására Magyarországon Kutatási zárótanulmány, Pécsi Tudományegyetem, Pécs 2013 (Kutatásvezető: Szellő János, Kutatók: Barakonyi Eszter, Cseh Judit, Szellő János, Kutatóhelyi Lektor: Nemeskéri Zsolt)

¹⁷ A fogyatékosok foglalkoztatását segítő harmadik speciális programtípus a védett foglalkoztatás, mely azonban nem célozza meg feltétlenül az integrálást hiszen a védett munkahelyeket elsősorban az olyan fogyatékosokkal élő emberek számára alakítják ki, akik a nyílt munkaerő-piacra nem tudnak kijutni.

¹⁸ 2011. évi CXCI. tv. a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról

¹⁹ 327/2012. Korm. r. a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról

²⁰ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. tv. 7.§ (1).bek. v.) pont

²¹ A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a személyi jövedelemadó hatálya alá tartozó tételes költségelszámolást alkalmazó mezőgazdasági östermelő is érvényesítheti az adókedvezményt megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztatása esetén az Szja. tv 21. § (1) bek. alapján.

²² kedvezményre jogosult az egyéni vállalkozó a saját maga után fizetendő adóból megváltozott munkaképessége alapján, illetve szintén megilleti a kedvezmény a közkereseti társaságot, betéti társaságot, korlátolt felelősségű társaságot, a közös vállalatot, egyesület, az európai gazdasági egyesület, a szabadalmi ügyvivő irodát, a szabadalmi ügyvivői társaságot, az ügyvédi irodát, a közjegyzői irodát, a végrehajtói irodát, az egyéni céget a tagjával fennálló adófizetési kötelezettséget eredményező jogviszonyára tekintettel őt terhelő adóból, amennyiben az egyéni vállalkozó illetve a tag: korábbi rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíját felváltó rokkantsági

ellátásban vagy rehabilitációs ellátásban részesül, vagy a komplex minősítést követően rokkantsági ellátásban részesül és egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján legfeljebb 50%-os.

²³ A Brunel Egyetem által készített és hivatkozott tanulmány szerint fennáll a veszélye annak, hogy ha a munkaadó rosszul tájékozott, vagy előítéllettel rendelkezik valamely sajátos fogyatékoság tekintetében, akkor a „lefölözés” problémája

diszkriminációs problémává változik. A munkáltató kedvezhet azoknak a dolgozóknak, akiknek a fogyatékosága kevésbé érzékelhető, vagy nagyobb rokonszenvet ébreszt (például a testi fogyatékosoknak a szellemi fogyatékosokkal szemben).

²⁴ www.werk.nl

²⁵ 2011. évi CXCI. tv. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról

²⁶ 177/2005.(IX.2). Korm. r.

Bujtár Zsolt

PhD hallgató

PTE ÁJK Gazdasági- és Kereskedelmi Jogi Tanszék

Eladó az egész világ? Avagy – az ETF-k szabályozási kérdései

I. Bevezetés

A hagyományos befektetési alapok több százéves múltjuk ellenére egy komoly vetélytárral kellett szembenézniük a XX. század végén. Azonban a versenytárs megjelenése a befektetési alap termékcsalád megújulásaként is értelmezhető. Az *ETF-ek* a korábban a befektetők számára csak korlátozottan (tőzsdeindexek) vagy csak fizikai formájában elérhető (arany, olaj) befektetési termékek piacát nyitotta meg a kisbefektetők¹ és az intézményi befektetők² előtt. Ezzel szinte minden, *bármely, a piacon elérhető termék vásárolhatóvá és eladhatóvá vált* a befektetők legszélesebb köre előtt.

A befektetési alapok több mint kétszázötven éves múltjából az utolsó hetvenöt év mutat igen dinamikus fejlődést. Az arányok hasonlóak a *tőzsdén jegyzett befektetési alapok*³ (*ETF-ek*) esetében is a 22 éves múltból⁴ az utolsó öt év, amikor a növekedés a már magas bázis ellenére is rendkívül dinamikussá vált. Ami azonban még ennél is jobban mutatja a befektetési instrumentum⁵ népszerűségét, az pedig az a tény, hogy az Egyesült Államokban elérte a kisbefektetők széles körét is ez a forma, ugyanis az észak-amerikai országban 2014-re már a háztartások négy százaléka⁶ (több mint ötmillió háztartás) rendelkezett már ilyen típusú befektetéssel. 2015. július végére pedig csak az Egyesült Államokban a forgalomban lévő *ETF* árfolyamértéke (1,84 billió USA dollár) meghaladta az USA éves GDP értékét (1,72 billió USA dollárt).⁷

Az *ETF-k* kiemelt szerepét a pénz- és tőkepiacon egy további meghatározó, bár kevésbé vonzó tény is alátámasztja. Ez pedig a tőzsdén jegyzett befektetési alapok árnyékbankrendszerben⁸ betöltött szerepe. Ugyanis a pénzügyi szabályozási és felügyeleti oldalról is figyelmet érdemlő árnyékbanki eszközök esetében vagy a *szisztematikus kockázat*⁹ vagy a *szabályozási arbitrázs*¹⁰ esetleg mindkettő miatt lehet fontos egy árnyékbanki tevékenység vagy piaci instrumentum. Az *ETF* elsősorban *szisztematikus kockázatot* hordoz magában, ezért is emelte ki a nemzetközileg széles körben elfogadott Pénzügyi Stabilitási Tanács (*Financial Stability Board – FSB*)¹¹ 2012-ben, az általa meghatározott *árnyékbanki defini-*

*cióban*¹² tételesen is kiemelve az *ETF-t*. Ez a szerep miatt is különös figyelmet érdemel ez az instrumentum a nemzetközi viszonylatban is és a legnagyobb tőkepiacon, az Egyesült Államokban egyaránt. A relatíve kicsiny magyar tőkepiacon¹³ a vagyonosabb ügyfelek esetében már egyre inkább elterjedt befektetési formává vált ez az instrumentum is.

A *tőzsdén jegyzett befektetési alapok* közelmúltbeli sikerének okait vizsgálva alapvetően két területet fontos kiemelni, egyfelől a szabályozási adta lehetőségek újszerű kihasználását, másfelől a hasonló termékekkel szembeni versenyelőnyöket.

A tanulmány a fentiek alapján három fő részből áll. Az első részben a befektetési instrument kialakulásának körülményeiből indulva a hasonló befektetési instrumentumoktól eltérő speciális jellemzőket tekinti át a szerző. Ezt követően a jogi szabályozási környezet alapvető a meghatározó piacokra jellemző jellegzetességeit tekintjük át. Végül az *ETF* mint az árnyékrendszer egyik kiemelt szereplőjének és rendszerszintű kockázatából fakadó veszélyek és a potenciális szabályozási arbitrázs *ETF* esetében történő vizsgálatával zárul a tanulmány.

II. Az ETF jellemzői és működése

1. Hagyományos befektetési alapok és az *ETF*

A *tőzsdén jegyzett befektetési alapok (ETF)* olyan mértékben különböznek el befektetési alapok többi típusától, hogy önálló instrumentumként kezelhetők. A *hagyományos befektetési alapok többségében nyílt végűek*, de lehetnek *zárt végűek* is. A nyílt végű alapok esetében a letétkezelőn¹⁴ keresztül és nem a tőzsde igénybevételével történik a befektetési jegyek vásárlása és visszaváltása. A *zárt végű hagyományos befektetési alapok* azonban a *tőzsdére bevezetésre kerülnek*, hiszen a kibocsátott befektetési jegyek száma a zárt végű alapok esetében a teljes futamidő alatt nem változhat.

A *tőzsdén jegyzett befektetési alap* ebből a szempontból megközelítve, úgy működik mintha zárt végű alap lenne, mert a befektetési jegyeit jellemzően csak a tőzsdén keresztül lehetne adni-venni a befektetőknek. A valóságban ezzel ellentétes működnek az *ETF-ek*, mert jellemzően nyílt végűek az *ETF-ek*. Mégpedig azért, mert a tőzsde csak a másodlagos piaci tranzakciók színhelye függetlenül attól, hogy nyílt vagy zárt végű az *ETF*. Ennek egyértelmű magyarázata abból származtatható, hogy az *ETF-ek elsődleges piaca*¹⁵ a *tőzsdén kívül* található, a *másodlagos piac*¹⁶ *viszont jellemzően*, és a kisbefektetői tranzakciók esetében kizárólag a *tőzsde*. Ezzel a megkettőzött struktúrával az *ETF* egy újabb versenyelőnyre tett szert a hagyományos befektetési alapokkal szemben.

A hagyományos zárt végű alapok ugyanis hiába kerültek a tőzsdére bevezetésre a napon belüli piaci eseményekre nem tudnak reagálni, mert az előző napi nettó eszközértékük, ami meghatározza az adott hagyományos zárt végű befektetési alap tőzsdei ár vonzasközpontját.¹⁷ Ez az ár vonzasközpont, amihez képest a befektetők viszonyítani tudják az egyes befektetési jegyek értékét. A teljes portfoliót viszont a befektetők nem tudják újraértékelni a hagyományos befektetési alapok esetében, ezért a napon belüli árfolyammozgás csak a kereslet és kínálat, és nem az alap értékét rögzítő nettó eszközérték alapján történik.

Ezzel ellentétben az ETF napon belül árfolyam is a mögöttes befektetési portfolió árfolyamát tükrözi, azaz nem a kereslet és kínálat függvénye csak a tőzsdén kialakult árfolyam, hanem a valós piaci érték, ami meghatározza alapvetően tőzsdei árat. Ha például egy fosszilis energia iparba fektető hagyományos alap befektetési jegyeit vette meg a befektető és öt százalékkal emelkedett az olaj ára, akkor a befektető csak azt tudja biztosan, hogy a befektetési jegye is várhatóan többet ér. Azt azonban, hogy mennyivel és hogy egy, vagy öt, esetleg tíz százalékkal azt nem, ugyanis a nettó eszközérték csak aznap este kerül nyilvánosságra – a piac zárása után számított – a portfolióban tartott értékpapírok és befektetések záróáraiból. A tőkeáttétel¹⁸ esetében, pedig – ha és amennyiben alkalmazhat, a hagyományos befektetési alap tőkeáttételt – nem tudja, hogy éppen van-e tőkeáttételes pozíciója az alapnak, erről a tényről, és annak mértékéről csak utólag, a havi portfolió tájékoztatóból a hó végét követő öt-tíz nappal szerezhet tudomást.

Az ETF esetében a napon belüli árfolyammozgás alapján, a tőkeáttétel ismeretében szinte azonnal számszerűsíthető egy megközelítő becslésű árfolyam, így az ETF árfolyama már szinte a valós mögöttes termékportfoliónak megfelelő ár vonzasközpont körül fog kialakulni.¹⁹ Ezt a folyamatot segíti a lentiekben részletesen tárgyalásra kerülő napon belüli indikatív árfolyam (IIV) lehetőség is.

2. Az ETF elsődleges és másodlagos piaca

A tőzsdén jegyzett alapok működésének és egyben népszerűségének a titka is a speciális, megkettőzött elsődleges és másodlagos piaci²⁰ struktúrában található. Ezért a továbbiakban először ebből az aspektusból közelítjük meg az ETF működését. A tőzsdén jegyzett befektetési alapokat egy úgynevezett szponzor hozza létre. Ez a szponzor olyan társaság, amely önálló jogi személyiséggel bír és kizárólagosan ETF-ek létrehozásával és működtetésével foglalkozik, vagy befektetési tevékenységekkel foglalkozó pénzügyi intézmény (befektetési bank, értékpapír-kereskedő társaság vagy az Egyesült Államokban egy pénzügyi holding egyik leányvállalata, Euró-

pában pedig univerzális bank leányvállalata). A szponzor határozza meg a befektetési politikát, és annak módszereit, különös tekintettel arra, hogy aktív vagy passzív befektetési politikát kíván-e megvalósítani. Az aktív befektetési politika azt a célt tűzi, hogy az irányadónak (benchmark) tekintett index vagy kosár értékénél (benchmarknál) magasabb hozamot ér el a szakértelmével és azzal, hogy gyakrabban változtatja a portfolió összetételét, mint ahogy az irányadó index összetétele változik. Természetesen nem is vásárol az index összes összetevőjéből, hanem más összetételt alkalmaz: egyes értékpapíroknak nagyobb súlyt ad az ETF portfoliójában, mint ahogy azok az adott indexben szerepel és fordítva.

Az passzív tőzsdén jegyzett alap az általa követett index teljes és pontos lekövetésére törekszik. Az index minden tagját az indexnek megfelelő súlyban vásárolja meg és ezt a befolyó megtakarítások és az index összetételének megváltozása esetében is igyekszik fenntartani.

Az ETF-ek esetében ellentétben a hagyományos alapokkal – a már említett kettős struktúrában – elkülöníthetünk a már említett elsődleges és másodlagos piacot is. Az elsődleges piac működtetésére a szponzor bevon egy úgynevezett felhatalmazott kereskedőt²¹ (authorized participant) jellemzően befektetési bankot. A felhatalmazott kereskedő, az lehet, aki megfelelő piaci részesedéssel rendelkezik, és így megfelelő likviditást tud generálni az adott ETF-ben szereplő értékpapírokra és az ETF-re egyaránt. Az ETF így nagyobb csomagokban jellemzően (25 vagy 50 ezer vagy annak többszörösének megfelelő darabszámmal) úgynevezett létrehozási csomagban (creation unit) kerül kibocsátásra a felhatalmazott kereskedő bevonásával, és ezt követően kerül sor a tőzsdei bevezetésre. Ez a létrehozási csomag mögött egy létrehozási portfolió (creation basket) áll. Ez létrehozási portfolió a meghatározott, követni kívánt eszköz például index részét képező értékpapírokból és készpénzből áll. A létrehozásakor és minden ekkora nagyságrendet elérő piaci igény megjelenésekor a felhatalmazott kereskedő ETF befektetési jegyeket vásárol a vagyionkezelő társaságtól a létrehozási portfolió eszközeiért cserébe.

A másodlagos piacon a felhatalmazott kereskedő már árjegyzőként²² működik – hasonlóan az állampapír-piacon működő elsődleges forgalmazókhöz²³ (prime-dealerekhez). A felhatalmazott kereskedő értékpapír kereskedőként vagy befektetési bankként az elsődleges forgalmazókhöz hasonlóan jár el, amikor saját számlára²⁴ vesz vagy onnan ad el befektetési jegyeket magán és intézményi befektetőknek, illetve a tőzsdén is kereskedik – arbitrázs²⁵ céljából – attól függően, hogy a nettó eszközértéktől eltér-e a tőzsdei árfolyam.

A felhatalmazott kereskedő naponta köteles közölni az ETF portfolióját és nettóeszköz értékét. Ezzel párhuzamosan a munkanap végén felhatalmazott

kereskedő összegzi a saját számlára az intézményi befektetőkkel lefolytatott tranzakciók nettó pozícióját. Amennyiben *felhatalmazott kereskedő* által vásárolt befektetési jegyek, illetve az általa eladott és vásárolt befektetési jegyek számának különbsége a saját számlán lévő korábban vásárolt befektetési jegyek számával együtt eléri a 25 vagy 50 ezer darabot, akkor kezdeményezheti egy újabb létrehozási portfólió (creation basket) eladását az *ETF* kezelője vagy másnéven szponzora felé. Ezzel a piacon lévő *ETF* befektetési jegyek száma 25 vagy 50 ezer darabbal (esetleg annak többszörösével) nőni fog a napi eszköz értéken. Fordított esetben amennyiben az adott napon a saját számlára vett és arról eladott befektetési jegyek, valamint a saját számlán levő befektetési jegyek összeg 25 ezer vagy 50 ezer befektetési jegyet vagy annak megfelelő hiányt mutatna akkor egy visszaváltási csomag (redemption unit) segítségével az *ETF szponzorától* visszavesz 25 vagy 50 ezer darab befektetési jegyet. Ezzel a darabszámmal csökken a piacon lévő befektetési jegyek száma a napi eszközértéken. Ez a megoldás *nyílt végű alapokra* jellemző a különbséggel, hogy a hagyományos *nyílt végű alapnál* a *letétkezelő* közvetlenül köti meg a tranzakciót a befektetővel, de az előző napi nettó eszközértéken.

Azonban azzal, hogy készleten is tart befektetési jegyeket a felhatalmazott kereskedő lehetősége van *arbitrázsra*, ha ilyen árkülönbség alakul a piacon. A felhatalmazott kereskedő, ha a tőzsdén a nettó eszközérték feletti árat észlel, *ETF*-et vásárol a tőzsdén és a vagyonkezelőtől kölcsönzött mögöttes *visszavásárlási portfólióval* (redemption basket) short ügyletet²⁶ hajt végre, azaz eladja a portfólióban lévő eszközöket a piacon. Majd nap végén a nettó eszköz értéken eladja az *ETF*-et a vagyonkezelőnek és visszavásárolja a nap közben eladott mögöttes visszavásárlási portfólió (redemption basket) elemeit.²⁷

Ha a tőzsdei árfolyam magasabb a nettó eszközértéknél, akkor fordított tranzakció-párost hajt végre a felhatalmazott kereskedő. *ETF*-et ad el a tőzsdén *short ügylet* keretében²⁸ és a létrehozási portfólió (creation basket) elemeit veszi meg a piacon. Nap végén az *ETF*-et vesz a meghatalmazott kereskedő a vagyonkezelőtől 25 vagy 50 ezres vagy annak többszörösének megfelelő csomagban a magasabb nettó eszközértéken. A napközben vásárolt vagyonelemeket (creation basket) adja át a vagyonkezelőnek ahhoz hasonlóan mintha csak a (a felhatalmazott kereskedővel közvetlenül üzletet kötő) intézményi befektetők kereslete magasabb lett volna, mint eladásaik száma és ezért hozott volna létre újabb *ETF*-eket a szponzorral való együttműködés keretében. Ezzel azonban *felhatalmazott kereskedő* azt is biztosítja, hogy minél kisebb legyen az eltérés a nettó eszközértéktől, ami jelen esetben a követett index árfolyama. Ez az úgynevezett *követési hibát*²⁹ így az *ETF* működési rendszere jól ki tudja küsz-

öbölni a fenti automatizmus során, míg a hagyományos befektetési alapoknál erre nincs lehetőség az árjegyző hiányában és az úgynevezett *jövőbeni árazás* (forward pricing)³⁰ miatt.

III. A tőzsdén jegyzett és a hagyományos befektetési alapok együttes előnyei

A tőzsdén jegyzett befektetési alapok a befektetési alapok népes családjából indulva fejlődtek ki. A klasszikus befektetési alapokhoz hasonlóan a széles befektetői rétegek bevonásával alapvetően a *méretgazdaságosság*, a *költséghatékonyság* és a *kedvező adózás* segítségével sikerült olyan népszerűsége szert tenni, amely az egyik legnépszerűbb intézményi befektetői kategóriává emelte ezt a befektetési formát.

1. Méretgazdaságosság

Nézzük először részletesen is a befektetési alapok e három jelentős előnyét a gyakorlatban. A *méretgazdaságosság* (economies of scale) két hagyományos befektetési alaptípus létrejöttékor még utólag is jól tetten érhető. Az egyik típus az *ingatlanalapok* a másik az *indexkövető alapok* köre. Az ingatlanalapok esetében azért volt fontos, hogy ez lehetőség megnyíljon, mert míg a magáningatlanok esetében a kisebb tőkével rendelkező ügyfeleknek egy-egy lakóingatlan még elérhető nagyságrendet képvisel, addig a kereskedelmi ingatlanok: egy bevásárlóközpont vagy lakópark esetében ez a lehetőség már a vagyonos ügyfelek esetében is csak hitelből vagy egy befektetőcsoport tagjaként lehet reális alternatíva. Az indexkövető alapok esetében is meghatározó tényező volt a *méretgazdaságosság*. A *Dow Jones Ipari Átlag*³¹ esetében még 30 részvény alkalmas lehet nagyobb magánportfólióban³² a megtakarítások megosztására. Azonban egy Nikkei 225³³ vagy egy Russell 2000³⁴ index a maga kétszázhuszonöt vagy éppen kétezer elemének lekövetéséhez már csak megfelelő felkészültségű és létszámú szakember gárdával érdemes nekikezdeni. Ezért abban az esetben, ha a befektető a piac ilyen nagy darabszámból álló indexét akarja megvásárolni, akkor a befektetési alap a kézenfekvő és egyben szinte egyetlen reális megoldás.

2. Költséghatékonyság

Ezzel át is tértünk a *költséghatékonyságra*, amely szerint nagy tételben vásárolva az egyetlen darabra jutó tranzakciós költség jóval alacsonyabb lesz mintha egyéni befektetőként kisebb darabszámú csomagra adnánk megbízást. Ez a fenti példák esetében a több száz indextag esetében már a minimum díjak is százalékban kifejezhető költséggel

terhelnék az adott tranzakciókat, és fizikailag ennyi megbízás lebonyolítására egyetlen személy akár teljes munkanapját is igénybe venné erre már csak úgynevezett automatizált vagy programozott kereskedés³⁵ (program trading) lehet képes.

3. Kedvező adózás

A befektetési tranzakció lezárásakor kerül előtérbe a befektetés *adózása*, ugyanis nem mindegy, hogy a letétkezelő a felmerült költségek mellett még az adókkal is terheli a befektetést vagy rábízza az adózást a befektetőre biztosítva a nyereséges ügyletek szembeállításának lehetőségét a veszteséges ügyletek értékével. Ha erre lehetőség van, akkor nettó elven csak a nyereségek és veszteségek különbsége után kell majd személyi jövedelemadót fizetnie a magánszemélynek vagy társasági adót a gazdasági társaságnak. A befektetési alapoknak szinte minden országban megvan ez az előnyük a többi befektetési formával szemben. Azonban az ETF-ek esetében a nagyobb csomagokban (25 vagy 50 ezer és annak többszöröse) történő visszaváltás miatt csak ritkábban kerül sor árfolyamnyereség realizálására, mint a hagyományos alapoknál, ahol minden befektetői visszaváltással egyidejűleg árfolyamnyereség realizálás is történik.

IV. A hagyományos és a tőzsdére bevezetett alapok működése

A hagyományos befektetési alapok ezeket a tranzakciókat külső szakértőkre bízják. Ezek elkülönült specializált jogalanyok a *letétkezelő* végzik a befektetési alapok esetében az osztalék, a kamat bevételek beszedését, a felügyeleti hatóságok és befektetők a nyilvántartások elkészítését, illetve a beszédett hozamok könyvelését is. De a *befektetési alap* is egy elkülönült jogalany, amelyet a rábízott és összegyűjtött tőkét megfelelő szakértelemmel rendelkező vagyongazdálkodó szervezet a befektetési alapok esetében a *befektetési alapkezelő társaság* végzi. A *befektetési alapkezelő* képviseli az alapot harmadik személyekkel szemben és az alapkezelő az, aki létre is hozza az alapot a nyilvános kibocsátáshoz szükséges *kibocsátási tájékoztató* elkészítésével és felügyeleti engedélyeztetésével. A kibocsátási tájékoztató legfontosabb része a *befektetési politika*, mely meghatározza, milyen piaci eszközökbe milyen arányokba fektet a továbbiakban az alapkezelő. Ez a hármas szervezeti forma egy kiváló ellenőrzési és biztonsági szerep alkalmazását is lehetővé teszi. A letétkezelő hajtja végre – jellemzően egy brókercégen keresztül – megbízásokat miután ellenőrizte, hogy azzal az alapkezelő nem szegte meg az alap kibocsátásakor meghatározott és időközben nem változtatott, vagy ha változott abban az esetben a hatályos *befektetési*

politikát.³⁶ A befektetési politika meghatározása és későbbi megváltoztatása az alapon a befektetőktől teljesen függetlenül történik, azaz az *alap befektetői passzív tulajdonosok*, nem vehetnek részt az alapot érintő döntések meghozatalában. Csak és kizárólag a „*lábukkal szavazhatnak*,”³⁷ azaz eladhatják befektetési jegyeiket a nem megfelelő, vagy nem megfelelően végrehajtott befektetési politika esetén részeseidésüket megtestesítő befektetési jegyeiket eladhatják, és ezzel fejezhetik ki negatív véleményüket az alapkezelő tevékenységéről.

Abban az esetben, ha a befektetési alap visszavásárolhatja vagy kibocsáthat új befektetési jegyeket beszélhetünk *nyílt végű alapról*, ekkor az alap visszaváltáskor csökkenti az adott napon eladott és visszavásárolt befektetési jegyek nettó negatív értékével (ha több visszavásárlás volt, mint értékesítés) az alap befektetési jegyeinek számát.

Ha azonban *zárt végű az alapról* beszélünk, akkor az azt jelenti, hogy az alap befektetési jegyeinek száma nem változik a futamidő alatt, ha valaki értékesíteni szeretné a meglévő befektetési jegyeit, a tőzsdén keresztül teheti meg. Ekkor azonban az értékesítés árfolyamában jelentős eltérés is lehet a *nettó eszközértéktől*³⁸ (net asset value – NAV). A *nettó eszközértéket* ugyanis minden nap végén a *letétkezelő* számítja a befektetési alap portfóliójában lévő eszközök napi záró árát megszorozva a tulajdonolt mennyiséggel csökkentve a napi szinten egy befektetési jegyre időarányosan elosztott költségek nagyságával. Ezt a *nettó eszközértéket* egy befektetési jegyre vetítve számolja ki és publikálja a letétkezelő. Ha nagy a kereslet az adott befektetési alap befektetési jegyei iránt, akkor a *nettó eszközérték* felett köttetnek meg a tranzakciók a tőzsdén és jól jár az eladó a plusz árfolyamnyereséggel. Abban az esetben, amikor kisebb az érdeklődés a vevők részéről, mint amennyi eladásra szánt befektetési jegy kerül a piacra, akkor a *nettó eszközérték* alatt kerül megkötésre a tranzakció.

Az *ETF* esetében további előny, hogy a transzparencia további növelése céljából az *ETF szponzora* szinte folyamatos, úgynevezett *napon belüli indikatív árfolyamot* (*intraday indicative value – iiv*)³⁹ tesz közzé a piacon. Ennek háttérében az áll, hogy az *ETF szponzora* megbíz egy vagy akár több piaci adatszolgáltatót azzal, hogy a követett instrumentumok előző napi árfolyamából és az adott napi árfolyam-mozgásából 15 másodpercenként az *ETF hivatalos honlapján* tegye közzé a *napon belüli indikatív árfolyamot* egy becsült nettó eszközértéket.

V. Az ETF fő típusai

Az *ETF*-nek két fontos alaptípusa van, attól függően, hogy a mögöttes terméket vásárolja meg a szponzor társaság vagy *szintetikus módon*, származ-

tatott ügylet segítségével történik a mögöttes termék hozamának és árfolyam-mozgásának lekövetése. A fizikailag is megvásárolt mögöttes portfólió előnye, hogy alacsony a követési hibája (szinte a nullával egyenlő), mert az adott portfólió eszközök mozgását a tényleges tulajdonlás miatt jól lehet lekövetni, olyan jól mintha egy *hagyományos index befektetési alap* – ahol csak az indexváltozások és az osztalékfizetés okozhat eltérést a mögöttes index értékétől.

A *szintetikus módon létrehozott EFT*⁴⁰ úgy működik, hogy a szponzor befektetési szolgáltató társaság teljes hozam csere ügylet (total return swap)⁴¹ ügyletet köt egy befektetési szolgáltató pénzügyi közvetítő társasággal. Az ügylet során a pénzügyi közvetítő készpénzt kap a csereügylet névleges értékének megfelelő összegben. Az *ETF szponzora* cserébe értékpapír portfóliót kap fedezetként az ellenérdekű féltől. Ez a portfólió azonban jelentős kockázatokat hordozhat magában abban az esetben, ha a szerződő fél nem tud fizetni. Ebben az esetben ugyanis egy kevésbé likvid eszközökből álló portfólió már nem csak szerződő partner, de a *likviditási*⁴² és *piaci kockázatot*⁴³ is hordoz magában.⁴⁴ Annak ellenére, hogy az *ETF* tőzsdén jegyzett, a szerződő fél által nyújtott portfólió mint fedezet kockázata jelentősen növelheti az *ETF* likviditási kockázatát a fentiek alapján. A megoldás a szerződő felek számának növelése lehet egyfelől, ezzel az egyik partner nemfizetésének a hatása jóval kisebb lehet az *ETF* árfolyamára. Másfelől a portfóliók fedezeti értékének növelése a beszámítási érték csökkenésével. Ez azt jelenti, hogy ugyanakkora csereügylet mögé nagyobb értékű portfóliót kér a szponzor társaság az egyes szerződő felek mindegyikétől. Így egy csőd esetében a magasabb eszközérték kisebb veszteséget okoz, vagy egyáltalán nem jelent veszteséget az *ETF* számára. Ez fedezeti érték a korábbi 100%-ról 115%-ra nőtt a piacon a kockázatok általánosan elfogadott csökkentése érdekében.

A *hagyományos befektetési alapokhoz* hasonlóan aktív és passzívan menedzselt *ETF*-ekről beszélhetünk. A *passzívan menedzselt alapok* esetében – legyenek azok akár hagyományos vagy tőzsdén jegyzett alap a cél a mögöttes termék, jellemzően tőzsdeindexek árfolyamának lekövetése. A tőzsdén jegyzett befektetési alapok esetében ez a lehetőség a *programozott kereskedés* segítségével hasonlóan működik, mint a *hagyományos befektetési alapoknál*. A különbség annyi, hogy a felhatalmazott kereskedő 50.000 darabos tételekre bontja a tranzakciók végrehajtását mindkét irányban. Az aktívan kezelt befektetési alapok esetében a cél az, hogy az adott index szektor vagy régiót jellemző termékcsoporthoz belül az adott termékcsoporthoz hozamát meghaladó eredményt érjen el tartósan az alap kezelője.

A befektetési politikában megjelölt, a fentiek szerint megcélzott befektetési területnél magasabb

hozamcéltnak a megvalósulását a *benchmarking* módszerével lehet legpontosabban mérni. A *benchmark* olyan index vagy mutatószám, illetve azok súlyozott átlaga, amely reprezentálja az index, szektor vagy régió teljesítményét. Ha ennél tartósan akár 5-10 éves átlagban a költségek levonása után is magasabb hozamot ért el az alapkezelője, akkor volt érdemes ebbe az aktív típusú alapba fektetni. Ha ez nem valósult meg, akkor a befektető jobban járt volna egy passzívan kezelt alappal, mert annak alacsonyabb a kezelési költsége (alig 1-2 tized százalék) és szinte tökéletesen lefedi a mögöttes termék árfolyam-mozgását és így a hozamát is.

VI. Az ETF versenytársai a pénz- és tőkepiacra

A fentiek alapján jól látható hogy az *ETF*-ek jelentős és egyértelmű előnyökkel rendelkeznek a hagyományos befektetési alapokkal és a portfóliókat egyenként építő egyéni és intézményi befektetési politikával szemben. Ezek az előnyök a *transzparencia, a likviditás, a költséghatékonyság* területén, melyek rendkívüli rugalmasságot tesznek lehetővé nemcsak az egyéni, de az intézményi befektetők számára is.

Ezért a versenytársak számára is vonzó előnyök miatt két fontos versenytársról külön is érdemes megemlíteni az *ETF*-fel történő összehasonlításban. Ez a versenytárs az *ETN* az Egyesült Államokban, és a *certifikát* Európában.

1. Az ETN

Az *ETN* (*Exchange Traded Note*) olyan tőzsdén jegyzett kötelezvény, amelyben a kibocsátó arra vállal kötelezettséget, hogy a követett, mögöttes termék díjakkal csökkentett értékét a futamidő lejáratkor kifizeti. Az *ETN* kibocsátója egy kereskedelmi vagy befektetési bank vagy nagyobb értékpapírkereskedő társaság. Az *ETF*-hez hasonlóan működik abból a szempontból, hogy a tőzsdén lehet kereskedni vele, azonban nagyobb mennyiségek esetében lehet csak visszaváltani a kibocsátónál (2 millió USA dollár érték vagy legalább 50 ezer darab értékpapír)⁴⁵ ha erre nincs vételi szándék a tőzsdén keresztül. Erre a tőzsdén kívüli tranzakcióra azonban jellemzően csak naponta vagy hetente kerülhet sor. Erre vonatkozó információkat a kibocsátási tájékoztató tartalmazhat.

Az *ETN* jelentős előnye abból ered, hogy az 1933. évi *Értékpapír Törvény* (*Securities Act of 1933*) hatálya alá tartozik, mely lehetővé teszi, nemcsak fizikailag, hanem derivatív eszközök segítségével kövesse a befektetői számára a követendő befektetési instrumentumokat. Ezzel ellentétben az *ETF*, amely az 1940. évi *Befektetési társaságokról szóló Törvény*

(Investment Company Act of 1940) hatálya alá is tartozik, mely utóbbi előírja, hogy legalább 80 %-ban fizikailag birtokolt eszközökbe fektetheti a befektetők megtakarításait a hatálya alá tartozó jogalany. A másik nagy előny az *ETN* oldalán az *ETF*-fel szemben, hogy csak a futamidő végén vagy visszaváltásakor, azaz értékesítéskor kell a befektetőnek adóznia az értékpapír hozama után.

A fenti tényekből következik az *ETN* két fő hátránya is. Az egyik a *kibocsátói kockázat*.⁴⁶ Az *ETN* ugyanis nem kerül önálló minősítés alá, nem különül el kockázati szempontból a kibocsátótól, ezért a kibocsátó csődje esetén a teljes értékpapír mögött álló követelést elveszítheti a befektető. Erre több esetben is volt már példa. A 2007-2009-es pénzügyi válság idején a *Lehmann Brothers befektetési bank ETN*-jének a kibocsátója, a *Lehmann Brothers* csődöt jelentett⁴⁷ és így meglehetősen szerény vagyon maradt a befektetők követelésének kielégítésére. A befektetők mindössze csak korábbi befektetés értékének 9%-át kapták vissza a csődeljárást követően.⁴⁸ A másik jelentős kockázat *szintetikus ETF*-ekhez hasonlóan a nem fizikailag birtokolt portfólióelemek esetében a származtatott pozícióból eredő *szereződéses kockázat*⁴⁹ (counter-party risk), ha a fentiek szerint (lásd *szintetikus ETF*) két eljárással (több szerződő fél és magasabb fedezettség) azt nem csökkenti a kibocsátó.

2. A certifikát

Európában az *ETN*-hez hasonló termék alakult ki *certifikát* elnevezéssel. A hasonlóság alapja, hogy az *ETN*-nel megegyezően egy pénzügyi bocsátja ki az értékpapírt. A különbség az, hogy a termék mögött bár az instrumentum egy *származtatott termék* hasonlóan az *ETN*-hez és az *ETF*-hez ennek ellenére nem tartalmaz *swap* ügyletet. A certifikát származtatott jellegét a certifikát kibocsátója opciókkal biztosítja. A kereskedése a két egymással versenyző, egyesült államokbeli versenytárséhoz hasonlóan a tőzsdén keresztül történik. Rendkívüli vonzerjét *likviditása* és a mögöttes termékkel rendkívüli mértékben *hasonló mozgása* biztosítja. Ezt *automatikus kereskedési rendszer* alkalmazásával biztosítja a kibocsátó bank, mint *árjegyző* az adott tőzsdén keresztül. Mivel azonban nincs fizikailag birtokolt értékpapír portfóliója *nettó eszközértéket* sem számol a kibocsátó. Az instrumentum árfolyam a benne lévő a mögöttes termékre vonatkozó opció(k)tól függ kizárólag. Ez a vonása leginkább egy passzívan kezelt indexkövető alaphoz teszi hasonlóvá a *certifikát* árfolyam mozgását.

A fenti hasonló szerkezetből a kockázata is hasonló az *ETN*-hez. Egyrészt a *kibocsátó kockázatát* viseli a befektető másfelől az opció kiírójának,⁵⁰ azaz az opciós szerződésben a bankkal *szereződő félnek az esetleges csődjéből eredő kockázattal* kell a

befektetőnek számolnia a befektetői döntés meghozatalakor.

VII. Az *ETF* szabályozása az Egyesült Államokban és Európában

Az *ETF*-ek szabályozási háttere elsősorban az Egyesült Államokban követhető jól nyomon történetiségében. Az első *ETF* előtti – a lentiekben részletesen tárgyalt az *IPS*-re vonatkozó – jogvita azonban bonyolultabb szabályozást alakított ki az Egyesült Államokban. Ennél egyszerűbb szabályozás alakult ki Európában, amelynek hatására az Ázsiában bejegyzett tőzsdére bevezetett alapok szabályozásának alapjaként az európai formát vették át mintaként. Ezt az a tény is jól alá támasztja, hogy a Hong Kong és Szingapúrban bejegyzett *ETF*-ek 70%-a *UCITS*⁵¹ konform formában működik.⁵²

A törvényi szabályozás az *ETF* esetében két alappillérrre épül az Egyesült Államokban. Egyfelől az 1940. évi törvényre a *Befektetési Társaságokról* (Investment Companies Act of 1940). Ez a törvény a befektetési alapok tevékenységét szabályozza és a befektetési tanácsadói tevékenységek jogi-gazdasági működési kereteit fekteti le. Az 1970-es évek végén az 1980-es évek elején a *programozott kereskedés* elterjedésével megjelent *index befektetési és arbitrázs igényekre* új megoldásokat keresett a rendkívül innovatív Egyesült Államok pénzügyi piaca. Erre egy jó megoldásnak tűnt az Amerikai Tőzsdén (AMEX) és a Philadelphia tőzsdén jegyzett *index részvételi jegy* (Index Participation Shares – IPS),⁵³ amit azonban a Standardizált Határidős Tőzsdei Kereskedők Bizottsága (Commodities Futures Trading Commission – CFTC) beadványában megtámadott. A CFTC ugyanis nem értékpapír portfólióra kötött lejárat nélküli opciónak, hanem meghatározott az ügylet lezárásakor esedékes standardizált határidős ügyletnek (futures) tekintette a fentiekben megjelölt IPS-t. Ebben az esetben azonban már nem a *Tőzsde és Értékpapír Felügyelet* (Securities and Exchange Commission – SEC) jogosult dönteni az értékpapír tőzsdei bevezetéséről, hanem a CFTC, a *Chicagói Határidős Árutőzsdére* (Chicago Board of Commodity Exchange) való standardizált határidős tőzsdei ügyletként történő bevezetéséről. A CFTC kérelmét megalapozottnak találta az Egyesült Államok illetékes fellebbviteli bírósága (Seventh Circuit),⁵⁴ így a két értéktőzsdéről kivezetésre került az *IPS* termék. Ekkor jelent meg 1995 januárjában az Egyesült Államok pénz- és tőkepiacán az első *ETF*, az SPDR (Standard & Poor's Depositary Receipts) az Amerikai Értéktőzsdén (AMEX). Ez az *ETF* rendelkezett az *ISP* megfelelő tulajdonságaival óvatosan elkerülte a jogvitát a standardizált határidős termékeket felügyelő CFTC-vel. A tulajdonságok tekintetében ugyanazzal a legfontosabb tulaj-

donsággal rendelkezett, mint elődje az ISP. Így biztosítani tudta az intézményi és lakossági befektetők számára is, hogy széles körű index teljesítményét meg tudják vásárolni vagy eladni a nettó eszközértéktől érdemben nem különböző árszinten.

Az SPDR-nek a fenti kettős célt: egyfelől a jogi viták elkerülését, másfelől a befektető igények hasonló szintű kielégítését úgy sikerült elérnie, hogy egy eltérő jogi formát választott az SPDR esetében ahhoz képest, amit az ISP esetén alkalmaztak kibocsátói. Ez a forma a *vagyonkezelte befektetési egység* (unit investment trust) volt. Ennek keretében a befektetők *egységeket* (unit) vásárolnak az indexkövető tőzsdén kezelt alapból. Az egyes egységek a teljes indexből arányosan részesednek. Az SPDR befektetési egységeket nagy darabszámú 50.000 darabos *létrehozási egységekben* (creation unit) hoz létre a vagyonkezelő a nettó eszköz értéken. Ehhez az index tagjait helyezi letétbe, és cserébe kapja meg a befektetési egységeket, amiket aztán a tőzsdén adhat el a napi piaci igényeknek megfelelően vagy intézményi befektetőknek adhat el a tőzsdén kívüli piacon. Amennyiben a befektetők körében az eladók vannak többségben, akkor pedig *visszavásárlási csomagokban* (redemption unit) 50.000 darabos egységekben visszaváltja a *nettó eszközértéken* a befektetési egységeket és helyettük kap index tag értékpapírokat, amit értékesítve a tőzsdén azok pénzbeli ellenértékéhez jut.

Azonban a fenti befektetési instrumentum jogi és gazdasági keretei eltéréseit tartalmaznak az 1940-es *Befektetési Társaságokról* szóló törvényhez képest. Ahhoz hogy ezekkel az eltérésekkel az amerikai *Értékpapír és Tőzsd felügyelet*⁵⁵ engedélyezze a tőzsdei bevezetést, előzetes engedélyt kellett kérni a kibocsátó vagyonkezelő társaságnak a felügyeleti hatóságtól. A szinte minden ETF-re jellemző három legfontosabb kivételi kérelmet, melyet az SPDR a fenti törvényi rendelkezések alól kért, külön is érdemes kiemelni. Az 1940-es *Befektetési Társaságokról* szóló törvény 2. szakasz 2(a) 32. bekezdés és az 5(a)(1) bekezdés alól az ETF felmentést kap, hogy a visszaváltási egységekben (50.000 egység) történhessen a visszaváltás. Ezzel a kivétellel az ETF speciális elsődleges és másodlagos piaci felépítését alapozza meg és ismeri el a kivételt, ahogy az a *felhatalmazott kereskedő* igényvételével, vagy ahogy a jelen esetben anélkül történik.

A másik fontos kivétel e törvény hatálya alól a 22. szakasz d. bekezdés, amely lehetőséget a nettó eszközértéktől eltérő áron történő kereskedési tranzakciók megkötésére. Ez azért különösen fontos az ETF-ek esetében, mert a folyamatos tőzsdei adásvétel során inkább kivétel képez, mint jellemző a *becsült napon belüli értékkel* (iiv) egybe eső árfolyamon kötött tranzakció. Ugyanis a 15 másodpercenként kalkulált becsült nettó eszközérték, nem tekinthető hivatalos nettó eszközértéknek, kizárólag egy *indi-*

katív (jelzés értékű, de nem kötelező erejű) ajánlati árának tekinthető. A *nettó eszközértéken* csak a *létrehozási és visszaváltási* portfóliók adásvétele történik az 50.000 darabos vagy annak többszörösét jelentő mennyiségek esetében a felhatalmazott kereskedő és az ETF szponzora között.

A 17. szakasz a. és b. pontja abban tesz meghatározó engedményt, hogy az ETF-fel *felhatalmazott kereskedői* státuszú társaságok értékpapírokat adjanak át befektetési jegyekért vagy egységekért cserébe (létrehozási folyamat), illetve átadjanak befektetési jegyeket vagy egységeket (visszaváltási folyamat), amelyért cserébe értékpapír portfóliót vegyenek. Olyan értékpapírokat, amelyekbe az ETF befektet és amelyeket a felhatalmazott kereskedő a piacon értékesít. Ez egyébként olyan, mintha demigross kereskedőként⁵⁶ járna el és nagyobb pénz- és árukészletet (értékpapír készletet) felhalmoz, hogy akár a végfelhasználó kisbefektetők, akár az intézményi befektetőknek (kiskereskedőknek) értékesítsen árut vagy a tőzsdén az előbbiekben vagy tőzsdén és a tőzsdén kívül az utóbbiaknak.

Európában az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV – Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities – UCITS) vonatkozó 2009/65/EK irányelv hatálya alá tartoznak a tőzsdén jegyzett befektetési alapok is – a hagyományos befektetési alapokhoz hasonlóan.

Az aktívan kezelt hagyományos és tőzsdére bevezetett alapok is a portfóliójuk elért hozamának biztosítására és kisebb részben azok növelésére származtatott ügyleteket használnak. Mivel az 1940. évi Befektetési társaságokról szóló törvény előírja, hogy a befektetési alapokban az adott alaptípus (pl. pénzügyi, kötvény, részvény stb.) elnevezésének legalább 80%-ban egyező befektetéseket kell eszközölnie a származtatott ügyletek használatának meglehetősen korlátozott a törvény alapján. Mivel a származtatott ügyletek használata annyira elfogadottá vált, hogy a kivételeket az *Értékpapír és Tőzsd felügyelet* (SEC) 2010-ben két feltétel teljesülése esetén már iparági szinten is engedélyezte.⁵⁷ A két feltétel, amelyet az alapkezelőnek vállalnia kell ezért cserében, az hogy *igazgatóság rendszeresen vizsgálja a derivatívák megfelelő használatát* és az azok használatához kapcsolódóan az *alapkezelő kockázat értékelési és kezelési gyakorlatát*. Az alap továbbá vállalja, hogy az alap *kibocsátási tájékoztatóban és a rendszeres tájékoztatóiban a származtatott eszközök használatát az Értékpapír és Tőzsd felügyelet elvárásai megfelelően teszi közzé*.

Az európai szabályozásban ez nem merült fel problémaként, mert a 2009/65/EK irányelv⁵⁸ lehetővé teszi a hatálya alá tartozó alapok esetében a tőzsdei és tőzsdei származtatott ügyletek használatát a befektetési politika megvalósítása érdekében.

VIII. ETF mint árnyékbanki szereplő

Ahogy a bevezetőben említettük az árnyékbanki szerepkörben is kiemelt pozíciót tölt be az *ETF*. Ez érdemesíti arra az instrumentumot, hogy bár röviden, de kitérjünk a *rendszerszerű kockázatok* és *szabályozási arbitrázs* lehetőségeire. Az *árnyékbankrendszer* alapvetően a nem-banki *hiteltranszformációs folyamat*, a *lejárat* és *likviditási transzformációt* és az *értékpapírosítást* jelölte meg a Pénzügyi Stabilitási Tanács – a pénzügyi felügyelet által szinte konszenzussal elfogadott – definíciójában.

Alapvetően a *rendszerszerű kockázat* kérdését fontos felvetni az *ETF* esetében. Mégpedig abból a szempontból kiindulva, hogy az *ETF* működési modellje mögöttes termékek árfolyamát képezi le. Ebben az esetben a tőke kivonás a mögöttes termék piacára jelenthet eladói nyomást, ha az jelentős mértékűt ér el. A másik tényező a *tőkeáttétel* használata esetén kisebb ellenirányú pozíciómozgás is jelentős árfolyammozgást indíthat el kevésbé likvid eszközosztályban, majd azt követően az egyre likvidebb eszközosztályokra is áterjedhet ez a folyamat a pénzügyi rendszer teljes likviditását veszélyeztetve. Ilyen folyamatot ír le a tőkepiaci buborékok esetén a *Minsky pillanatnak*⁵⁹ elnevezett fogalom is. Ez az intézményi befektetők oldaláról jelenthet különösen veszélyt, mert az intézményi befektetők nagy összegű megbízásokat adnak, mivel nagy összegű portfóliókat kezelnek. A kockázatot növeli az a tény, hogy az intézményi befektetők részaránya meghaladja vagy eléri a kisbefektetőkét. Az intézményi befektetők alkották az európai *ETF*-ek portfóliójának 80%-át 2010-ben, míg az Egyesült Államokban ez arány csak 50%-ot ért el ugyanebben az évben.⁶⁰

A *szintetikus ETF* esetében a szerződő fél kockázata újabb további kockázati szintet jelent az *ETF* számára. Ebben a fentiek szerint leírt piaci helyzetben, amikor a likviditás az egyes eszközosztályok között is csökken, a csereügylet fedezeteként felajánlott kevésbé likvid eszközök értékesítése is fokozott problémát jelenthet a szerződő fél csődje esetén. Ebben a helyzetben a több szerződő fél bevonása és az értékpapír portfólió megemelt fedezeti hányada sem tud érdemben segíti. Ugyanis ez utóbbi két, kockázat csökkentő megoldás pontosan az egyedi, nem rendszerszerű kockázatok csökkentésére szolgál, míg a fenti likviditási helyzet éppen rendszerszerű kockázat jelentős növekedése során állhat be.

Az *ETF megkettőzött struktúrája* különösen a meghatalmazott kereskedő bevonásával valamint a *szintetikus ETF-ek* mögött álló *csereügylet* és az ezekben a portfóliókban szereplő értékpapírok számszága jelentősen megnehezíti a kockázatok mérését és a portfólió kockázatainak kezelését. A nem megfelelően felmért *likviditási kockázat* az egyes érték-

papírok esetében az összportfólió szintjén növelheti meg a kockázatokat immáron *rendszerszerű kockázattá* transzformálva azokat.

A *szabályozási arbitrázsra* is habár kisebb mértékben, de van példa az *ETF* iparág esetében is. A termékcsoport Egyesült Államokban való megjelenése az *index részvételi jegy (ISP)* szabályozására adott válaszként történt az *SPDR* által. A közel jövőben azonban egy hasonló szabályozási arbitrázs valószínűleg meg a kevésbé kockázatos *ETF-től*, a kockázatosabb *ETN* felé terelve a befektetőket, ha az *Értékpapír és Tőzsd felügyelet* két javaslata hatályba lép.⁶¹ Az első javaslat szerint ugyanis éppen a *likviditási kockázatok* csökkentésére 15%-ban maximálná a felügyelet a hét napnál hosszabb idő alatt értékesíthető eszközök arányát az *ETF*-ek esetében. Ezzel a 2016-ban az olajár esése miatt már így is komoly problémákkal küzdő magas kockázatú kötvényekbe és feljövő piacokba fektető *ETF*-k számára írta elő kényszerértékesítést és a további befektetéseket az *ETN*-ek felé terelné.

Hasonlóan az első javaslathoz csökkenteni szándékozik a *likviditási kockázatot* az Egyesült Államok felügyelete azzal a javaslat megvalósításával is, amely *150%-ban maximálná a tőkeáttétel* nagyságát, így a jelenleg tőkeáttételt alkalmazó *ETF*-ek esetében a jellemzően 250-300 %-os áttétel csökkentése is az *ETN*-ek felé terelné a piaci szereplőket.

IX. Konklúzió

A tanulmányban bemutattuk a hagyományos befektetési alapok és a részvények „keresztkezéséből” kialakult új befektetési instrumentumot a *tőzsdén jegyzett alapot*. Ez az új befektetési eszköz a *megkettőzött elsődleges és másodlagos piaci működésével* új lehetőségek tárházát nyitotta meg a befektetők számára. Különösen érdekes, hogy óriási népszerűsége jelentős részben a professzionális intézményi befektetők körében elért sikerének köszönhető. Azonban az új hibrid termék a két szülő negatív tulajdonságait is hordozza magában. Az árnyékbankrendszerben elfoglalt külön nevesített szerepe is erre utal. Ez a termék komplexitása és a működésében résztvevők számosságának is köszönhető. Ezért is hasonlítható olyan hatóanyaghoz, mint a gyógyszer hatóanyagok, melyek kis mennyiségben orvosság nagy mennyiségben mérgező lehet az emberek számára. Ugyanez a metafora az *ETF* esetében mind piac teljessége, mind a kisbefektetők számára azt jelenti, hogy hasznos lehet, mert hozzáférést biztosít új piacokhoz és biztosítja a meglévő portfóliók kockázatának csökkentését a hozamának növelése mellett. Azonban a tőzsdére bevezetett alapok túlzott piaci vagy egy adott portfólión belüli koncentrációja mind a piac mind a befektetők számára kockázatot jelent. E helyzet kialakulása a pénz- és tőkepiacok esetében a *rend-*

szerszerű kockázat miatt lehet veszélyes,⁶² a befektetők esetében pedig a piaci buborékok kialakulásakor a piaci szereplők rohamszerű tőke kivonása okozhat veszteségeket.

Jegyzetek

¹ Kisbefektetők (retail investor) azok, a jellemzően magánszemélyként befektető ügyfelek, akik meghatározott megtakarítási összegnél (Magyarországon százmillió forint az Egyesült Államokban egy milliárd forintnak megfelelő USA dollár) kisebb megtakarításokkal rendelkeznek, és nem rendelkeznek magas szintű befektetési tapasztalattal és elméleti tudással.

² Az intézményi befektetők más megtakarítók befektetéseivel kizárólagos tevékenységként foglalkozó gazdasági társaságok. A nyugdíjpénztárak, nyugdíjalapok, a befektetési alapok és a biztosítótársaságok tartoznak az intézményi befektetők csoportjába. Lásd: Kecskés András – Budai Judit – Hanák András – Hardi Péter – Kazár Péter: Felelős vállalatirányítási és üzleti etikai szótár / Glossary of Corporate Governance and Business Integrity Terms. The American Chamber of Commerce, Budapest 2011. 23. o.

³ A tanulmányban mind a tőzsdén jegyzett befektetési alapokat, mind a tőzsdén jegyzett alapokat mind az ETF-eket az Exchange Traded Fund – ETF szinonimájaként használjuk.

⁴ A világon az első ETF a Torontói Értéktőzsdére került bevezetésre, majd 1993-ban jelent az első ETF az Egyesült Államokban. Ez utóbbi ETF a másodikként alakult New-York-i tőzsdére az (American Stock Exchange – AMEX) került bevezetésre. Ezt az AMEX-ként rövidített tőzsdét sokáig útpadka tőzsdének (curb exchange) is nevezték, mert több mint száz évig (1800 és 1912 között), a tranzakciókat utca padkán, a szabad ég alatt kötötték.

⁵ Befektetési instrumentum minden olyan piaci eszköz, mely a megtakarítók részére hozam, kamat, árfolyamnyereség és osztalék bármely formájában biztosítja a megtakarítás érték-megőrzésének és gyarapításának a lehetőségét.

⁶ Lásd Investment Company Institute Yearbook 2015. 55th kiadás. Az Egyesült Államokban a befektetési társaságok szakmai szervezetének a Befektetési Társaságok Intézetének (Investment Company Institute – ICI) a kiadványa. 75. o.

⁷ A Seeking Alpha befektetési hírlevél 2015.07.30-i elektronikus levélből lásd: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/14ede9e27dd3bdbe>

⁸ Az árnyékbankrendszer a nem-banki szervezeti formában és tevékenységként, hitel és likviditási valamint lejáratú transzformációt – jellemzően értékpapír formában – végző szervezetek és tevékenységek összessége.

⁹ A szisztematikusság kockázat egy olyan, az egész pénzügyi rendszerre kiterjedő veszélyforrás, mely a teljes pénzügyi rendszer működőképességét korlátozhatja.

¹⁰ A szabályozási arbitrázs során egy jogalany két ország vagy két azonos tevékenységre azonos jogalkotó által alkotott szabályozás közül a számára üzletileg kedvezőbbet választja.

¹¹ A Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board – FSB) 2009-ben alakult a Pénzügyi Stabilitási Fórum (Financial Stability Forum – FSF) utódszervezeteként baseli székhellyel. Az elődsszervezetet, a Bundesbank akkori elnöke, Hans Tietmeyer javaslatára a hét legfejlettebb ország (G-7) pénzügyminiszterei és jegybanki vezetői alapították. A Pénzügyi Stabilitási Tanács célja a pénzügyi stabilitás elérése a legfejlettebb húsz nemzetgazdaság (G-20) pénzügyi vezetői és monetáris hatóságainak vezetői bevonásával – kibővített földrajzi és hatásköri tekintetben. Ezt a célt a nemzetközi sztenderdeket létrehozó szervezetek és a nemzeti pénzügyi hatóságok munkájának összehangolásával és koordinálásával, valamint a pénzügyi szektor szabályozásával kívánja elérni.

¹² A Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board) egy – nem teljes körű – listát állított össze 2012-ben – a G-20 országok részvételével – azon jogalanyok vonatkozásában, amelyeket vizsgálat tárgyává és szabályozás alanyává kívánt tenni. E felsorolás szerint az érintett jogalanyok körébe tartozhatnak: a lejáratú és/vagy likviditási célú transzformációt végző speciális célú jogalanyok (SPE); a pénzpiaci alapok és olyan befektetési alapok, amelyek betét-jellegű forrásgyűjtéssel foglalkoznak, mely erőteljes visszaváltási kockázattal jár; a befektetési alapok, amelyek hitelt nyújtanak és/vagy tőkeáttélt használnak (beleértve olyan piacképes tőzsdén jegyzett értékpapírokat is, melyek más instrumentumok árfolyamát képezik le – pl. ETF); a pénzügyi intézmények, amelyek hitelt nyújtanak, vagy hitelgaranciát vállalnak, vagy likviditási és/vagy lejáratú transzformációt végeznek pénzügyi jogosítványok nélkül; a biztosítók és viszontbiztosítók, melyek hiteltermékeket bocsátanak ki, vagy garantálnak

¹³ Az első ETF a Budapesti Értéktőzsdén 2006-ban jelent meg, de az utóbbi években már szinte bármely országban bejegyzett kibocsátó ETF-je elérhető a magyar ügyfélkör számára is – megfelelően kitöltött MIFID teszt esetén.

¹⁴ A letétkezelő az az önálló jogalanyisággal rendelkező szervezet, mely a befektetési alap kezelőjével kötött szerződés alapján végzi az értékpapírokkal kapcsolatos adminisztratív és pénzügyi elszámolási folyamatok lebonyolítását. Magyarországon ezt a feladatot jellemzően kereskedelmi bankok látják el. Fejlettebb tőkepiacokkal rendelkező országokban erre a tevékenységre önálló társaságok jönnek létre, a nagyobb piac nyújtotta lehetőségek kihasználására.

¹⁵ Elsődleges piac, amikor egy értékpapír először jelenik meg az adott, számára elérhető piacon. Legjellemzőbb példája új részvények vagy új részvénytársaság kibocsátása.

¹⁶ Másodlagos piacnak azt a piacot tekinthetjük ahol a már a piac számára korábban (például nyilvános kibocsátás során) elérhető értékpapírok adásvétel tárgyai lehetnek. Tipikus másodlagos piac a tőzsde.

¹⁷ Ár vonzásközpont az azt árat értjük jelen esetben, amely ár körül, – mint mágnes körül a vasreszelék – mozog a hagyományos befektetési alap árfolyama a nap folyamán az újabb nettó eszköz érték publikálásáig. Ezt követően az új nettó eszköz érték lehet az ár vonzásközpont.

¹⁸ A tőkeáttétel a saját tőke hitel vagy származtatott eszköz segítségével történő többszörözése. Hatására a saját befektetés hozamának többszörösét érheti el a befektető, de ugyanígy a vesztesége is többszöröződik.

¹⁹ A tőkepiacokon erre egy külön instrumentum a CFD (cash for difference) is már létrejött, ahol már nem is a termékekkel számolnak el és nincs szükség az értékpapír tulajdonlására egyik fél részéről sem, hanem azok árkülönbségét fizetik ki egymásnak a befektetők és a szolgáltatók attól függően, melyik fél vett fel kedvező irányú pozíciót.

²⁰ Lásd: Kecskés András – Halász Vendel: Társaságok a tőzsdén. HVG-ORAC, Budapest 2011. 145. o.

²¹ Lásd Investment Company Yearbook 2015. 55. kiadás. Az Egyesült Államokban a befektetési társaságok szakmai szervezetének a Befektetési Társaságok Intézetének a kiadványa (ICI-Investment Company Institute) 63. o.

²² Árjegyző az a tőzsdei kereskedő egyén vagy társas vállalkozás, amely kereskedési joggal rendelkezik az adott tőzsdén és egy adott instrumentumra vételi és eladási árat jegyez ezzel biztosítva folyamatos piacot az adott piaci instrumentum iránt érdeklődő befektetők részére. Az árjegyző ezt úgy tudja megvalósítani, hogy folyamatos állományt tart fenn a saját számláján az adott eszközből. Az árjegyző a vételi és eladási árfolyam különbségéből és a saját készleteinek értékesítése során elért árfolyamnyereségből tartja fenn a vállalkozását. Az információs többlet, amivel a folyamatos piaci jelenlét miatt rendelkezik, biztosítja a szükséges tudást ehhez a tevékenységhez.

²³ Az elsődleges forgalmazónak a felhatalmazott kereskedőhöz hasonlóan joga van részt venni állampapír kibocsátásokon (aukciókon) és a másodlagos piacon saját számlára vesz és onnan ad el állampapírokat. Ezzel a másodlagos piaci információkkal tud hatékonyan részt venni az akciókon, ahol ügyfelek számára azok megbízásai alapján és saját számlára tovább értékesítési céllal jegyez állampapírokat.

²⁴ Saját számlás ügylet azt jelenti, hogy nem ügyfél megbízására, hanem saját üzleti kockázatára, a saját tőke terhére vásárol az adott befektetési szolgáltató társaság. Ezzel nagyobb kockázatot vállal, mint a bizományosi tevékenység során, amikor ügyfélmegbízást teljesít, de így nagyobb hozamot is realizálhat, hiszen a teljes befektetett tőke haszna a társaságé lesz. Ugyanígy a magasabb kockázat miatt a teljes befektetés vesztesége is a társaságé lesz.

²⁵ Az arbitrázs eredetileg azt a piaci szituációt foglalja magába, amikor egy pénzügyi eszköz több, de legalább két pénzügyi piacon is kereskedhető és a piaci szereplő az olcsóbb piacon megvásárolja és a drágább piacon ezzel egyidejűleg eladja a terméket. Erre csak akkor kerül sor, ha tranzakciós költségek-nél nagyobb a különbség a két piaci ár között.

²⁶ Short ügylet az tranzakció, melynek során az ügyfél az instrumentum árfolyamására nyit pozíciót. Ehhez kölcsönvesz értékpapírokat, amiket először értékesít, majd ezt követően kívánja egy alacsonyabb visszavásárolni az instrumentumokat. Az ügylet kockázata, hogy ha ellentétes irányba mozdul el az instrumentum, akkor a veszteség korlátlan, míg az árfolyam-esésnél a maximális nyereség korlátozott. Lásd: Kecskés, András – Halász, Vendel: Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers. HVG-ORAC-Lexis Nexis Budapest-Wien 2013. 155. o.

²⁷ Lásd Investment Company Institute Yearbook 2015. 55. kiadás. Az Egyesült Államokban a befektetési társaságok szakmai szervezetének a Befektetési Társaságok Intézetének a kiadványa (Investment Company Institute – ICI) 65. o.

²⁸ Ebben az esetben azért beszélhetünk ismét short ügyletről, mert a napközben eladott ETF-ek még nincsenek a felhatalmazott kereskedő birtokában, csak nap végén kerülnek hozzá. Azonban nem kell ténylegesen kölcsön vennie, mert az elszámolásra csak nap végén kerül sor, és addigra már a tulajdonában lesznek az újonnan kibocsátott ETF-ek, amivel az elszámolási kötelezettségeinek eleget tud tenni a felhatalmazott kereskedő.

²⁹ Követési hiba (tracking error) a követett termék, csoport mozgásától való átlagos eltérést fejezi ki százalékos mértékben.

³⁰ A jövőbeni árazás (forward pricing) az jelenti, hogy a befektető a mai napon (T nap) ad a hagyományos befektetési alap jegyeire megbízást, de az csak a következő munkanapon (T+1 nap) fog teljesülni a mai nap végén meghatározott árfolyamon és későbbi értéknapi (T+3 vagy T+4) teljesüléssel.

³¹ A Dow Jones Ipari Átlag (Dow Jones Industrial Average – DJIA) 30 vezető részvényt tartalmaz a világ egyik legnagyobb forgalmú értékpapírtőzsdéjén, a New York-i Értéktőzsdén.

³² A portfólió a pénzügyi szakirodalom szerint olyan diverzifikált, azaz több instrumentum között megosztott befektetések összessége, melyek összesített kockázata így nagy valószínűség mellett alacsonyabb lett, mint egyetlen instrumentum kockázata. A piacra jellemző szisztematikus kockázatok csökkentése leginkább az egymással ellentétes irányban mozgó úgynevezett negatív korrelációjú instrumentumokkal valósítható meg. A tíz feletti portfólió megosztás már nem csökkenti érdemben a teljes portfólió kockázatát.

³³ A Nikkei 225 (経225) a Tokiói Értéktőzsde 225, vezető értékpapírjának árfolyammal súlyozott értéke. Először 1950. szeptember 7-én számolta ki Nihon Keizai Shimbun gazdasági napilap. 2010-től 15 másodpercenként frissítik.

³⁴ Russell 2000 az Egyesült Államokban a New York-i Tőzsdén jegyzett kis kapitalizációjú (500 millió USA dollár és 5 milliárd USA dollár közötti kapitalizációjú) értékpapírok indexe. A Russell 3000 indexből a kisebb kapitalizációval rendelkező 2000 tagot foglalja magába. A Russell 3000 index a nyilvánosan forgalmazott részvénytársaságok 98 %-t reprezentálja, ebből a Russell 2000 a nyilvánosan forgalmazott részvénytársaságok 8 %-át reprezentálja az indexben a kapitalizáció alapján.

³⁵ Az automatizált vagy programozott kereskedés azt jelenti, hogy egyidejűleg nagy számosságú értékpapír előre meghatározott feltételek melletti kereskedése valósulhat meg. E kereskedési technika alapvetően két célt szolgálhat, egyfelől egy indexkötető alap esetén a megtakarítások beáramlását követően a befektetés egy adott index összes tagjába az adott indexnek megfelelő súly szerint befektetést valósíthat meg vele az index alap alapkezelője. Másfelől arbitrázs lehetőséggel élve egy adott index tagjait eladva és az indexet megvásárolva vagy fordított irányban lebonyolítva a tranzakciókat, az összesített indextag érték és az index érték közötti különbségből profitot érhet el a szemfüles piaci szereplő, természetesen a számítógépes programok segítségével. A programozott kereskedés a 2000-es évektől a New York-i Tőzsde (NYSE) forgalmának 20-25 % közötti nagyságát teszi ki átlagosan. Az előző napi forgalom ilyen mélységű bontását a neves pénzügyi szaklap, a Barron's honlapja naponta közli. Lásd http://www.barrons.com/public/page/9_0210-nysepgtd.html

³⁶ A befektetési politika az a keretrendszer, amin belül az alapkezelő kialakíthatja döntéseit. Meghatározza az eszköz osztályt, például részvényeket vagy kötvényeket, vagy földrajzi régiót vagy iparágat, vagy ezek bármely kombinációját, amiből az alapkezelő kiválaszthatja az alap portfólió elemeit. Az eszközosztályon kívüli vagy az azon belül meghatározott korlátokat túllépő megbízásokat a letétkezelő már nem teljesítheti.

³⁷ Hasonlóképp, mint széttagolt tulajdonosi szerkezettel rendelkező részvénytársaságoknál, ahol a részvényesnek nincsen elég szavazata ahhoz, hogy a részvénytársaság ügyvezetését elmozdítsa. Vagyis a Wall Street Rule szerint „ha nem tetszik a menedzsment, add el a részvényt” Erről lásd bővebben: Kecskés András: Felelős társaságirányítás. HVG-ORAC, Budapest 2011. 38. o.

³⁸ A nettó eszközérték a befektetési alap egy darabjára eső azon érték, amit úgy számol ki a letétkezelő, hogy a befektetések arányos részét csökkenti az időarányos egy darabra eső költségekkel.

³⁹ Lásd Investment Company Institute Yearbook 2015. 55. kiadás. Az Egyesült Államokban a befektetési társaságok szakmai szervezetének a Befektetési Társaságok Intézetének a kiadványa (Investment Company Institute – ICI) 64. o.

⁴⁰ Dan Awrey: Complexity, Innovation, And The Regulation Of Modern Financial Markets. 2 Harv. Bus. L. Rev. 235 2012. 271 o.

⁴¹ A swap ügylet csere ügylet, amelynek szerződő felei két különböző befektetés hozamát cseréli el egymással. A csereügylet során a befektetések nem cserélnek gazdát az elszámolás nettó elven, azaz a különbségek átutalásával történik az egyes befektetési időszakok végén.

⁴² A likviditási kockázat azt jelenti, hogy az adott eszköz nem vagy csak késéssel tehető készpénzzé esetleg csak jelentős árfolyamvesztéssel tudja a tulajdonos értékesíteni.

⁴³ Piaci vagy rendszerszerű kockázat azt jelenti, hogy az eszköz a piacokkal együtt mozogva mekkora árfolyam veszteséget tud elszenvedni.

⁴⁴ Awrey: i.m. 272 o.

⁴⁵ A New-York-i Tőzsde (NYSE) honlapja alapján lásd <https://www.nyse.com/products/exchange-traded-products>

⁴⁶ A kibocsátói kockázat azt a valószínűséget jelenti, hogy az adott értékpapír kibocsátója csődbe megy így általa kibocsátott

értékpapírokban vállalt kötelezettségeknek nem vagy csak részben tud eleget tenni.

⁴⁷ A 2007-es pénzügyi válság nemcsak túlzott kockázatvállalással károsította meg a befektetőket, hanem a túlzottan bőkezű, a társaság és az általuk kezelt alapok teljesítményétől teljesen függetlenné váló javadalmazási politika is. Emiatt számos, a vezetők javadalmazásával kapcsolatos új szabályt hoztak, mint a Dodd-Frank törvény az Egyesült Államokban, vagy svájci alkotmánymódosítás. Lásd: KECSKÉS András: „Say on Pay” – Részvényesi szavazás a vállalati vezetők javadalmazásáról az Egyesült Államokban. In: JURA XXI. évfolyam 1. szám. 59-64. o.; lásd: Kecskés András – Cseh Balázs: Elsöpörte-e az alpesi fön a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kereteit Svájcban? JURA 2015. 1. sz. 224-235. o.

⁴⁸ Erik Balchuanus: New SEC Rule Proposals Aimed at ETFs May Chase Investors Into ETNs “An unintended consequence.” Lásd:

<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-09/new-sec-rule-proposals-aimed-at-etfs-may-chase-investors-into-etns>

⁴⁹ A szerződéses kockázat (counter-party risk) az a kockázat, amelyet a kibocsátóval szerződésben álló befektetési szolgáltató nem teljesítéséből eredően visel az értékpapír tulajdonosa.

⁵⁰ Az opció kiírója az szerződő fél, aki az opció eladójaként kötelezettséget vállal arra, hogy ha az opció vevője él az opciós jogával, akkor felé ezt a kötelezettségét minden további feltétel nélkül teljesíti. Az opció eladójának ezért az opció vevője opciós díjat fizet. Ha nem él opciós jogával az opció vevője, akkor az opciós díj az opció eladójának a profitja. Ha él a jogával az opció vevője, akkor attól függ az eladó profitja, hogy a mögöttes terméket milyen árfolyamon vásárolta meg.

⁵¹ Átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities – UCITS) vonatkozó 2009/65/EK irányelv hatálya alá tartoznak az Európai Unió tagállamaiban a befektetési alapok.

⁵² Srichander Ramaswami: Bank for International Settlements BIS Working papers 43. Market structure and systematic risks of exchange-traded funds Monetary and Economic Department 2011 April 3. o.

⁵³ Kathleen H. Moriarty: Exchange-Traded Funds: Legal and Structural Issues Worldwide 29 Int'l Bus. Law. 346 2001.

⁵⁴ Chicago Mercantile Exchange, et al v Securities and Exchange Commission et al, 883 F 2d 537 (7th Cir 1989), lásd: <http://openjurist.org/883/f2d/537/chicago-mercantile-exchange-v-securities-and-exchange-commission>

⁵⁵ Securities Exchange Commission. Az amerikai tőkepiaci felügyeletet ellátó szervezet, amelynek erőteljes befektetővédelmi szerepe van. Témánkhöz közvetett módon bár, de kapcsolódik a könyvvizsgálatot végző szerv, a Public Accounting Oversight Board szervezeti kérdéseinek meghatározása. Lásd bővebben: KECSKÉS András: Befektetővédelmi reformok az Egyesült Államokban és Európában, Magyar Jog, 56. évf. 5. szám. (2008) 302. o.

⁵⁶ A demigross kereskedő olyan kereskedő, aki nagykereskedőként nemcsak a kiskereskedő egységeket, de közvetlenül a végfelhasználó ügyfeleket is kiszolgálja.

⁵⁷ A befektetési társaságokról szóló törvény 22c-1 szabály A csatolmány kivételek listája. lásd <http://www.sec.gov/divisions/investment/noaction/2012/moratorium-lift-120612-etf.pdf>

⁵⁸ 2009/65/EK Irányelv (2009. július 13.) az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV) vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról Irányelvek 43. bekezdés

⁵⁹ A Minsky pillanatot úgy határozta meg Paul Mcculley amerikai közgazdász, hogy az a pillanat, amikor az üzleti és hitelciklusban az eszközértékek hirtelen nagymértékű zuhanásba kezdenek. Ez azért történhet meg, mert ezt megelőzően a hosszú időszakon át a befektetések értéknövekedése egyre növekvő mértékű hitelből történő spekulációhoz vezet. Az fedezetként felajánlott eszközárak csökkenése a befektetőket cash-flow csapdába ejti azzal, hogy a befektetett eszközök által generált cash-flow már nem elég a hitelszerződésből eredő tőke és kamatfizetési kötelezettségek teljesítésére. E folyamat hatására a hitelezők kénytelenek felmondani a hitelszerződéseket. A befektetőknek ezért a kevésbé kockázatos eszközeiket is piacra kel dobniuk, hogy fizetni tudják az egy összegben esedékessé vált teljes tőketartozást. A piacon azonban nincs megfelelő vételi ajánlat az így felkínált eszközökre és azért egy erőteljes piaci áresés alakul ki egészen a piactisztító árak kialakulásáig, mellyel párhuzamosan jelentősen csökken a piaci likviditás és megnő az igény készpénz iránt.

⁶⁰ Ramaswami: i.m. 2. o.

⁶¹ Balchunas: i.m.

⁶² A rendszerszintű kockázatokat az üzleti világ „rohadt almái” is előidézhetik. Ilyen volt például a dot-com lufi, vagy a 2000-es évek vállalati botrányai. Ezek jórész a „szürke” és a „fekete” zóna összemosódásából fakadtak, hiszen számos, a későbbi bukást előidéző tevékenység a valóságban nem volt jogellenes. Erről lásd: Kecskés András, Az Enron-botrány és az üzleti jog rohadt almái, Magyar Jog, 55. évf. 6. szám. (2008) 435. o.

Daka Marija
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

Az egyenlő bánásmód követelménye az Európai Unió jogában és az Emberi Jogok Európai Egyezményében*

1. Bevezető gondolatok

Az egyenlőség jogi védelmének, az egyenlő bánásmód követelménye szükségességének gondolata évszázados filozófiai gyökerekre tekint vissza.¹ E követelmény megtalálható a nemzetközi egyezmények széles spektrumában, a generális sokoldalú egyezményektől egészen a bilaterális (kétoldalú) egyezményekig.

Az ENSZ Alapokmány alapvető célkitűzésésként határozza meg az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tisztelgetben tartásának előmozdítását és támogatását.² Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata úgy fogalmaz, hogy a benne foglalt jogok és szabadságok fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyonra, születésre vagy más körülményre vonatkozó mindennemű megkülönböztetés nélkül mindenkit megilletnek.³ Szintén az általa garantált jogok vonatkozásában beszél a megkülönböztetés tilalmáról a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, mely szerint valamennyi állam kötelezi magát, hogy tisztelgetben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.⁴

Ami a regionális jogi kontextust illeti⁵, az "európai megkülönböztetésmentességi jog" kifejezés arra utalhatna, hogy létezik egy egységes, egész Európára kiterjedő szabályrendszer – ez azonban pontosításra szorul: voltaképpen egy komplex, többretegű rendszerről van szó, amelyen belül helyezhetjük el az Európai Unió (EU) valamint az Európa Tanács (ET), azon belül is az Emberi Jogok Európai

Egyezményének (EJEE) standardjait.⁶ A két rendszer emberi jogi standardjai között számos összefüggés is felfedezhető, elsősorban az Európai Unió Bírósága (EUB) esetjogának köszönhetően, de az írott primer uniós jog már kifejezetten utal is az EJEE-re. Az Emberi Jogok Európai Bírósága pedig számos alkalommal szembesült azzal a problémával, hogy az uniós joggal valamilyen kapcsolatban álló normák emberi jogi összefüggéseit kellett vizsgálnia.⁷ Jelen tanulmány az ET egyezményei közül csak az EJEE-re koncentrál, mert regionális kontextusban az tekinthető az ET leghatékonyabb instrumentumának az egyenlő bánásmód biztosítása érdekében.

Mindezek mellett, noha e tanulmánynak nem tárgya, e téma vizsgálatok természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni a nemzeti jog vonatkozó rendelkezéseit tekintettel arra, hogy a jogkereső személyek egy esetleges jogsérelem bekövetkeztekor először tipikusan a nemzeti jog nyújtotta anyagi és eljárási eszközöket veszik igénybe, noha e nemzeti szabályozás gyakran éppen a nemzetközi vagy szupranacionális kötelezettségek teljesítéseként került bevezetésre.

Naivitás lenne figyelmem kívül hagyni az egyre növekvő konvergenciát, ami az EU emberi jogi rezsimjének valamint a nemzetközi szervezetek (ET, EBESZ, ill. ENSZ) emberi jogi kereteinek egymásra hatásából ered. Jelen tanulmány éppen a közös standardok megvizsgálására fókuszál, keresve a közös és az eltérő elemeket.

Mindazonáltal, a terjedelmi korlátokat szem előtt tartva, jelen tanulmány az egyenlő bánásmód követelménynek regionális vetületét vizsgálja, tehát az EU vonatkozó joganyagát (elsősorban az EUMSZ. 19. cikke felhatalmazásán alapuló aktusokat) és az EUB releváns értelmezési gyakorlatát, valamint az ET égisze alatt elfogadott EJEE értelmezéséből fakadó strasbourggi esetjogot.

A tartalmi vizsgálódás előtt a témaválasztás indokoltságáról és aktualitásáról szólnék. Az Európai Unióról szóló szerződés². cikke expressis verbis utal a megkülönböztetés tilalmára kifejezve, hogy a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok olyan értékek, amelyek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.⁸ Az Alapjogi Charta releváns rendelkezéseikről a későbbiekben lesz szó.

Ebből a megszövegezésből, valamint a 2. cikknek a rendszertani elhelyezéséből is jól látszik, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma az EU jogának azon rendelkezései közé tartozik, amelyek talán a legközvetlenebbül érintik az EU polgárok mindennapi életét. Az EU és az ET is a multikulturalizmuson, pluralitáson és szolidaritáson alapuló értékek hordozója és támogatója.⁹ Ezért

* A tanulmány az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA) támogatásával, a K 115646 sz. projekt keretében készült.

is fontos az egyenlő bánásmód elvének a hangsúlyozása és elfogadása, aminek mi magunk vagyunk a címzettjei és alanyai egyszerre.

2. Alapvető fogalmak

Elsőként tisztázni kell az *egyenlő bánásmód* definícióját. E fogalomról beszélhetünk szűk illetve tág értelemben véve. Legszerűbb értelemben az egyenlő bánásmód azt jelenti, hogy nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés pusztán az egyén valamely személyes tulajdonságára tekintettel¹⁰ ez a megfogalmazás egyező az EU irányelvekben, EUB esetjogban valamint az EJEB esetjogában is. (Lásd például a lentebb említett Weller kontra Magyarország ügyet vagy az SA Moulins és mások v. Office national interprofessionnel des céréales ügyet.¹¹) Az EUB joggyakorlatát vizsgálva, e megállapítás fordítva is igaz, hiszen az egyenlőség elvét sérti az is, ha különböző helyzeteket egyenlően kezelnek¹²

A személyes *tulajdonságok* köre, amelyek védelemben részesülnek, igen tág kategória és meglátásom szerint a gyors ütemben fejlődő társadalmi változások újabb és újabb tulajdonságok körét emelik a védendő tulajdonságok közé. Exemplifikatív igénnyel ide sorolható például a nem, szexuális irányultság, fogyatékoság, életkor, faji- és etnikai hovatartozás, bőrszín, politikai vélemény, stb.. A személyes tulajdonságok mellett azonban kiemelendő, hogy a kedvezőtlen(ebb) bánásmód és a védett tulajdonság között szükségszerű az okozati kapcsolat fennállta. Tehát e tulajdonságok nem pusztán önmagukban, létezésüknél fogva érdemelnek védelmet.

Röviden utalni kell a nem alapján történő megkülönböztetésre, amely a diszkriminációnak az egyik leggyakoribb megnyilvánulása. A 2000/78/EK irányelv külön kifejezi, hogy a nők gyakran többszörös megkülönböztetés áldozatai.¹³ A 2004/113/EK irányelv expressis verbis rögzíti, hogy a nők és férfiak közötti egyenlőség az Európai Unió egyik alapelve.¹⁴

Az említett tulajdonságok megfogalmazása lényegét tekintve azonos minden alapjogi rezsimben (EU jog és az EJEE, más nemzetközi szerződések, illetve tagállami alkotmányjogok), bár vannak eltérések mind a megkülönböztetési okok felsorolása, mind a kötelezett(ek)től elvárt magatartás tekintetében.

Hogy egy gyakorlati példával illusztráljam a kérdést: a Weller kontra Magyarország¹⁵ ügyben egy román állampolgárságú nő, akinek magyar állampolgár férje volt, a házasságukból született gyermekek után nem igényelhetett anyasági ellátást Magyarországon az állampolgársága miatt, így férje kérelmezte az ellátást, akitől azonban a nemére hivatkozva a kormány megtagadta. Az EJEB azt

állapította meg, hogy inkább az apaság alapján érte megkülönböztetés (és nem a nem alapján), mivel az örökbefogadó férfi szülők, vagy a férfi gyámok jogosultak az ellátás igénylésére, míg a természetes apák nem. A gyermekek is panaszt nyújtottak be, azt állítva, hogy megkülönböztetés érte őket azon az alapon, hogy az édesapjuktól megtagadták az ellátás folyósítását, amit az EJEB elfogadott.¹⁶

A hátrányos megkülönböztetésnek klasszikusan két formáját ismeri mind az EJEB, mind az EUB gyakorlata.

Közvetlen megkülönböztetés az EU jogban, aminek alapja faji, vallási, vagy egyéb tulajdonság, ami miatt e személy kedvezőtlenebb elbánásban részesül, mint rá tekintettel egy harmadik személy részeseül, vagy részesülne. A közvetlen megkülönböztetés egyik legrégebbi és egyben legismertebb EUB példája a Defrenne-ügy, amelyben az EUB a férfiak és a nők egyenlő díjazásáról szóló 76/207/EGK irányelvet és az EGK-Szerződés akkori 119. cikkét értelmezte.¹⁷ Az EJEB a Carson és Mások v. Egyesült Királyság ügyben azt mondta ki: a közvetlen diszkrimináció megállapításához az azonos vagy lényegében hasonló helyzetben lévő személyekkel szembeni bánásmódban különbséget kell találni, amely „egy azonosítható tulajdonságon” alapul.¹⁸

A *közvetett diszkrimináció*, mint a hátrányos megkülönböztetés másik formája gyakorta abból adódik, ha eltérő helyzetű személyeknek ugyanazt a bánásmódot kínálják fel. Ebben az esetben nem a bánásmód különbözik, hanem az adott *bánásmód hatásai*, amelyeket az eltérő tulajdonságú személyek különbözőképpen érzékelnek.¹⁹ Az EUB által vizsgált Schönheit-ügyben, amelyben a részmunkaidősök nyugdíjszámítása más módszerrel történt mint a teljes munkaidőben foglalkoztatottaké, hátrányosabban érintette a nőket, mert a részmunkaidőben foglalkoztatottak hozzávetőlegesen 90%-a volt nő, amely így aránytalanul érintette hátrányosabban a nőket mint a férfiakat.²⁰ Az EJEB pedig az általa vizsgált D. H. kontra Csehország ügyben kimondta, hogy aránytalanul hátrányos következményekkel járt a roma kérelmezők számára az általános intézkedés, amely által kevésbé kedvezményesen bántak velük, mint a hasonló helyzetben lévő nem roma gyermekekkel.²¹ A fentiekből látszik, hogy a két fórum logikai következtetései nagymértékű egyezést mutatnak, hasonló elvi alapokra építkezve.

3. Az Európai Unió vonatkozó rendelkezései

Az EU értelmezésében az egyenlő bánásmód követelménye – eltérően, amint az látni fogjuk, az EJEE eredeti koncepciójától – általános jellegű, áthatja a teljes intézményi mechanizmust. Az egyenlőség kérdése, elvi követelményként, az uniós jog sok

területén bukkan fel. Általános elv a tagállamok közötti egyenlőség, melynek gyökerei az EUSz. 4. cikk (3) bekezdésében (volt EKSz. 10. cikk) és a tagállami szolidaritásban találhatóak. Sok vonatkozása van a gazdasági szereplők (szűkebben a vállalkozások) egyenlőségének olyan értelemben, hogy az uniós vagy tagállami gazdaságpolitikai döntések, gazdaság szabályozó intézkedések egymáshoz való viszonyukban is, milyen módon érintik a vállalkozásokat, akár tagállamon belül, akár uniós szinten, és ez hogyan befolyásolja a közöttük lévő versenyt (lásd egyebek mellett a közös agrárpolitikát, a belső piac jogát, a versenypolitikát). Az egyenlőség követelménye felmerülhet klasszikus alapjogként, ahol elsősorban (de nem kizárólag) természetes személyek közötti, nevesített alapokon történő hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése a cél az uniós jog alkalmazási körében, akár gazdasági szereplőkként jelennek meg e személyek, akár nem (pl. nemi, faji, állampolgársági alapon történő megkülönböztetés kizárása).²² Ahogy ez a fentiekből már körvonalazódni látszódnak, írásom éppen az egyenlő bánásmód elvének alapjogi vetületét igyekszik bemutatni. Az egyenlő bánásmód alapjogi vetületű tartalma és terjedelme az EU fejlődésével párhuzamosan kristályosodott ki; a Római Szerződésben még csak az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvét jelentette, elsősorban a foglalkozáshoz kapcsolódva, a belső piac érvényesítése érdekében; valamint az állampolgársági alapon történő diszkrimináció tilalmát.

Az EUB előtt, – a többi emberi jogi jogsértésekhez hasonlóan – a Maastrichti Szerződés elfogadásáig a tagállamok által (is) elismert általános jogelvek jelentették az egyenlő bánásmód követelménye az érvényesülésének garanciáját. Konkrétabban, a Peter Überschär kontra Bundesversicherungsanstalt für Angestellte ügyben az EUB úgy hivatkozott az egyenlő bánásmódra mint a közösségi jog alapvető elvére.²³

Amszterdam és Lisszabon után értéktartalmú alapelemekkel bővült az egyenlő bánásmód fogalomrendszere, egyre inkább emberi jogi – alapjogi jellegű öltve.

Az amszterdami szerződés több releváns rendelkezést tartalmazott, amely erősítette az egyenlő bánásmód követelményét az akkori Európai Közösségeken belül. Például a 2. cikk a férfiak és nők közötti egyenlőséget deklarálta, azonban általánosságában véve is elmondható, hogy több cikk a férfi női egyenlőtlenység megszüntetését tűzte ki célul, főleg a munkavállalás terén.²⁴

A Lisszaboni Szerződés az Alapjogi Chartát kötelező jogi erővel ruházta fel, ráadásul a szerződés értelmében, ha valamely tagállam megsérti az EUSz. 2. cikkében foglalt értékeket, így pl. az emberi jogokat – ideértve az egyenlő bánásmód követelményét, a tagállamok Szerződésekből fakadó

egyres jogai felfüggeszthetők az EUSz. 7. cikk alapján.

Az EU joganyag szerteágazó rendelkezései biztosítják az egyenlő bánásmód érvényesülését a legkülönbözőbb területeken, jelesül:

Az *Alapjogi Charta* 21. cikk (1) bekezdése²⁵ rendelkezik a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás, meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor, szexuális irányultság miatt megkülönböztetés tilalmáról a Szerződések alkalmazási körében. Az egyenlő bánásmód állampolgársági alapú vetületét primer jogforrásként az *EUMSz. 18. cikke* hivatott garantálni, kimondva az állampolgárság alapú megkülönböztetés tilalmát.²⁶

Az *EUMSz. 19. cikke* mint primer jogforrás jelenti a felhatalmazást és a jogalapot az „egyéb okokból” történő diszkrimináció leküzdésére. A cikk kimondja, hogy a Tanács és a Parlament egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehát a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson stb. alapuló megkülönböztetés leküzdésére.²⁷ Tanulmányom is elsősorban a 19. cikk felhatalmazásán alapuló irányelvekben foglalt rendelkezésekkel foglalkozik példalózó jelleggel, mindazonáltal a *2000/78/EK irányelv* (a foglalkoztatási és munkahelyi egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról)²⁸, a *2000/43/EK irányelv* (a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról), a *2004/113/EK irányelv* (a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról)²⁹, és a *2006/54/EK irányelv* (a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról)³⁰ az említett irányelvek vizsgálata alkalmas a tanulmány céljának elérésére. Az irányelvek rögzítik, hogy a hátrányos megkülönböztetés kiterjed a nem, vallás, faj, szexuális hovatartozás stb. eseteire a foglalkozás és a munkavállalás során, tehát elsősorban az áruk és a szolgáltatások szabad mozgásához kapcsolódnak, egyidejűleg rögzítve a kimentési rendszer követelményeit is. A bánásmódban megmutatózó különbségek kizárólag abban az esetben fogadhatók el – illeszkedve az EJEK és EUB által alkalmazott feltételrendszerhez – ha azokat törvényes cél igazolja.³¹ Fontos megemlíteni a zaklatást, mint a közvetlen megkülönböztetés egyik külön megnyilvánulási formáját.³²

A *faji megkülönböztetéstől szóló irányelv* (2000/43/EK) kiterjed a jogi személyekre is, és külön kiemeli a férfiak és nők közötti egyenlőtlenység megszüntetését, lehetővé téve a bírói / közigazgatási jogvédelem igénybevitelét.³³

Az Európai Bizottság a fenti irányelvek végrehajtásáról szóló közelmúltbeli jelentésében rögzítette a végrehajtás és az alkalmazás során felmerülő hiányosságokat, jelesül az egyenlő bánásmódra vonatkozó adatok hiányosságát, hatékony és gyors igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés szükségességét, a bejelentések alacsony számát, valamint az irányelvek nem harmonizált szankciórendszerét.³⁴ E fogyatékoságok kiküszöbölésére az EB 2008-ban javaslatot terjesztett elő ún. horizontális egyenlő bánásmód irányelv elfogadására, amely jelentős vitákat váltott ki, de továbbra is napirenden szerepel, elfogadni azonban még nem sikerült.³⁵

4. Az EJEE vonatkozó rendelkezései

Ami az EJEE-t illeti, a megkülönböztetés tilalmát – az EJEE jogok vonatkozásában – a 14. cikk garantálja, utalva a fentebb említett tulajdonságok körére.³⁶ A zaklatás, és a megkülönböztetésre adott utasítás *expressis verbis* nem tilalmazott, de adott esetben kimerítheti az EJEE 8., 9., vagy 11. cikkének sérelmét.³⁷

Megemlítendő még az EJEE 12. kiegészítő jegyzőkönyve, amelynek „érdeme”, hogy – ellenben a 14. cikkel – önállóan is érvényesíthető rendelkezéseket tartalmaz a megkülönböztetés tilalmáról.³⁸ A kiegészítő jegyzőkönyv széleskörű védelmet biztosít az egyenlő bánásmód tekintetében bármely EJEE-ben foglalt jog (a nemzeti törvényben meghatározott jogokat is beleértve) élvezetében, bár mindeddig csak néhány EU illetve ET tagállam ratifikálta a kiegészítő jegyzőkönyvet³⁹ – jelenleg összesen 19 állam ismerte el kötelező hatályát.⁴⁰

Az EJEB gyakorlatában a diszkrimináció következő aspektusai merültek fel elsősorban: nemi identitás⁴¹ (P.V. kontra Spanyolország⁴²), faji származás (Nachova és mások kontra Bulgária⁴³), szexuális irányultság⁴⁴ (Identoba és mások kontra Grúzia⁴⁵) és a homoszexualitás büntetőjogi vonatkozásai⁴⁶ (az egyik legrégebbi ügy e körben a Dudgeon kontra Egyesült Királyság⁴⁷).

5. A kimentési rendszer

A fentiek mellett nem szabad megfeledkezni azokról az esetekről sem, amikor – bár megkülönböztető bánásmód történt, az mégis elfogadható. Ennek az esetkörnek a megértéséhez szükséges ismerni a kimentési rendszert, amely az EJEB és az EUB gyakorlatában is hasonlóképp alakul.

Az EJEB-nek az a hozzáállása, hogy általános megfogalmazású kimentést tesz lehetővé a közvetlen és a közvetett megkülönböztetés esetében egyaránt. Az uniós jog ezzel szemben a közvetlen megkülönböztetés felelőssége alól csak egyedi, behatárolt kimentési lehetőségekről rendelkezik, a

közvetett megkülönböztetéssel összefüggésben csak általános kimentésről. A megkülönböztető bánásmód igazolásához azt kell bizonyítani: hogy a szóban forgó szabály vagy gyakorlat jogszerű célt szolgál; hogy a cél megvalósításához választott eszközök (azaz a megkülönböztető bánásmódhoz vezető intézkedés) arányosak és szükségesek a cél eléréséhez.⁴⁸

Az EJEB a Burden kontra Egyesült Királyság ügyben a következőket állapította meg: „a lényegében hasonló helyzetben levő személyekkel szembeni bánásmód eltérő jellege akkor tilalmazottan megkülönböztető, ha nincs objektív indoklása – objektív indoklás esetén is fenn kell ugyanakkor álljon az arányosság az alkalmazott eszközök és a megvalósítani kívánt cél között.

Ez megegyezik a már említett tanácsi 2000/43/EK faji irányelvben foglaltakkal, amelynek 2. cikkének 2. bekezdése szerint: közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek (azaz arányosak).

A megkülönböztető bánásmód alkalmazásához szükséges bizonyítani az adott intézkedés jogszerűségét valamint azt, hogy az intézkedések, amelyek megkülönböztető jellegűnek tűnnek szükségesek és arányosak (megfelelőek) az elérendő cél érdekében.⁴⁹

Az *arányosság* vizsgálatok az EUB és az EJEB is a következőt vizsgálja:⁵⁰ az adott cél elérése érdekében ne legyen más olyan eszköz, amely kisebb mértékben sértené az egyenlő bánásmód követelményének az érvényesülését, valamint hogy az elérni kívánt cél elegendően fontos ahhoz, hogy beavatkozás tárgya legyen.

Az EU jogban elfogadható indokra példa az ún. „valódi szakmai követelmény.”⁵¹ Ez lehetővé teszi a munkáltatók számára, hogy valamely tulajdonságon alapuló megkülönböztetést alkalmazzanak az egyénnel szemben, amennyiben ez az indok elválaszthatatlanul kapcsolódik az adott munkakör betöltéséhez szükséges képességhez. Például előírható, hogy egy bizonyos szerepet fiatal színész játsszon el, egy táncosnak jó fizikuma legyen, stb.

6. Záró gondolatok

Az egyenlő bánásmód uniós, illetve az EJEE-n alapuló értelmezésének kölcsönhatását vizsgálva a következő egyező és eltérő elemeket állapíthatjuk meg.

Kijelenthető, hogy van konvergencia a két emberi jogi rezsím között. A védeni kívánt *tulajdonságok*

köre megegyező, és meglátásom szerint e kategória újabb értéktartalmú alapelemekkel való bővülésekor az EJEB és EUB figyelemmel lesz egymás fejlesztő interpretációjára. A *kimentési rendszer* is hasonlóan alakul, legalábbis a szükségesség-arányosság teszt vizsgálata, bár az egyedi kimentések köre az EU jogban tágabb. Mindemellett, bár nem volt róla szó a tanulmányban, megjegyzendő, hogy az *intézményes jogvédelem* szempontjából a strasbourgi és a luxemburgi bíróságok mellett, mindkét „oldalon” más szervek is elősegítik az egyenlő bánásmód érvényesülését például a Szociális Jogok Európai Bizottsága vagy az EU Alapjogi Ügynökség. Arról nem is szólva, hogy az EU intézményeire kötelező a primer jogforrási rangú uniós Alapjogi Charta, annak a megkülönböztetés tilalmáról szóló rendelkezéseivel együtt. Az EU tagállamaira szintén kötelező a Charta, amikor az uniós jogot alkalmazzák.⁵²

A két emberi jogi rezsim is gyakorta utal egymásra: az EUSZ 6. cikke *expressis verbis* hivatkozik az EJEE-re, mint az íratlan primer uniós jogelvként definiált alapjogok egyik forrására. Az EU Alapjogi Chartájának preambuluma is ez utóbbit hangsúlyozza, a jogok jelentése és hatálya azonos az EJEE-ben meghatározottakkal, de az EU akár kiterjedtebb védelmet is nyújthat. Harmadrészt az uniós tagállamok nem csak az EU, hanem kivétel nélkül mind az ET tagállamai is, tehát az EJEE rendelkezéseinek a betartása a tagállamok számára szerződéses kötelezettség. Az egymásra utalás egy konkrét példája a már említett D. H. és mások kontra Csehország ügy, amelyben az EJEB kifejezetten az EU intézményi védelmére, a 2000/43-as faji irányelvre, továbbá az EUB által eldöntött Bizottság kontra Ausztria ügyre⁵³ is hivatkozott.⁵⁴

Amiben eltérést látok, az az EU jognak a differenciáltabb megközelítése, amely egyrészt adódik abból – mint ahogy a bevezetőben említettem – hogy az EU-jogban az egyenlő bánásmód több mint pusztán emberi jog. Egy *többspektrumú követelmény*, egy zsinórmérték, amely behálózza az EU működési mechanizmusait. Eltérés mutatkozik a normák jogforrási helyzete és tulajdonságai vonatkozásában is. Az EUMSZ. mint primer jog és az irányelvek mint szekunder jog (pontosabban elsődlegesen az átültető nemzeti jog) felvethetik a nemzeti bíróságok előtti közvetlen hivatkozás lehetőségét, míg az EJEB-hez folyamodni pusztán másodlagos jelleggel lehet, sokrétű és bonyolult feltételrendszer teljesítése esetén. Ráadásul a nemzeti bíróságok és az EUB is *ex officio* vizsgálni köteles az egyenlő bánásmód fennálltát.

Mindazonáltal kívánatosnak tartom hangsúlyozni az EJEE rezsimnek a garanciális és szubszidiárius jellegét az EU joganyaghoz viszonyítva. Ez azt jelenti meglátásom szerint, hogy noha az EU joganyaga kiforrottabb és részletesebb

követelményrendszer jelent az egyenlő bánásmód tekintetében, tehát elsődlegesen ez a joganyag alkalmas az egyén jogvédelmére, azonban nem szabad megfelekedezni az EJEE által nyújtott garanciális jellegű védelemről sem, főként tekintettel az EJEB előtti közvetlen keresetindítás lehetőségére. Az EJEB gyakorlata szerint az EJEE 14. cikke által garantált egyenlő bánásmódhoz való jog felhívhatóságához ugyan feltétlenül szükség van arra, hogy a hivatkozás egy másik EJEE-ben garantált joggal összefüggésben történjen, de elegendő, ha a tényállás lényegét tekintve „besorolható” valamely EJEE-jog alá.⁵⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy fontos volna, hogy az EJEE 12. jegyzőkönyvét minél szélesebb körben ratifikálják a tagállamok, megteremtve az önálló hivatkozás lehetőségét az egyenlő bánásmódra az EJEE rendszerében. Fontos tulajdonsága az EJEE alapján biztosított jogoknak, hogy a személyi hatály relatíve szélesen értelmezendő: ellentétben ugyanis az EU joggal, az EJEE-tagállamok a joghatóságuk alatt álló minden személy számára kötelesek biztosítani a jogvédelmet⁵⁶, e tágabb személyi hatály elősegítheti az esetleges jogsértések átfogóbb kiküszöbölését az európai regionális jogvédelmi háló segítségével.

Jegyzetek

¹ Mohay Ágoston: Az uniós egyenlő bánásmód joganyag és implementációja a magyar jogban. In.: Tilk Péter (Szerk.): Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya, PTE ÁJK 2016, 147. o.

² Egyesült Nemzetek Alapokmánya (1945), 1. cikk 3. bek.

³ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), 2. cikk

⁴ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), 2. cikk 1. bek.

⁵ A regionális jogi kontextushoz ugyancsak hozzátartozik az EBESZ valamint annak háttérintézménye által publikált kiadványok, a legfrissebb kiadványok a rasszizmus leküzdésére (a jelentést lásd itt: Report of OSCE-ODIHR Roundtable Commemoration of the International Day for the Elimination of Racial Discrimination Racism in the OSCE Region: Old Issues, New Challenges

<http://www.osce.org/odihr/38713?download=true> roma integrációra (a jelentést ld. itt: Best Practices for Roma Integration Regional Report on Anti-discrimination and Participation of Roma in Local Decision-Making

<http://www.osce.org/odihr/102083?download=true>) valamint a muszlimok elleni diszkrimináció leküzdésére fókuszál (az irányelveket ld. itt: Guidelines for Educators on Countering Intolerance and Discrimination against Muslims <http://www.osce.org/odihr/84495?download=true>)

⁶ Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról. Európai Unió Alapjogi Ügynöksége / Európa Tanács, 2010 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_HU.pdf

⁷ Lásd erről a problemakörrel bővebben: Mohay Ágoston: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az EU jogrendjében. In: Alapelvek és alapjogok (Szerk. Lajkó Dóra, Varga Norbert) Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015. 327-337. o.

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata [HL 2012 C 326] 2. cikk

⁹ European Union Anti discrimination law. Academy of European Law (http://www.era-comm.eu/anti-discrim/e_learning/kiosk/dokument/anti-discrim-print.pdf)

¹⁰ 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról [HL 2000 L 180] 2. cikk

¹¹ 124-76 és 20-77- SA Moulins & Huileries de Pont-à-Mousson and Société coopérative Providence agricole de la Champagne v Office national interprofessionnel des céréales. 17. Pont 1977. Okt.19. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61976CJ0124&from=EN>

¹² C-174/89- Hoche GmbH v Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung 25.pont 1990

¹³ A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról 3. bekezdés

¹⁴ A Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az áruhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról [HL 2004 L 373/37] 4. bekezdés

¹⁵ Weller kontra Magyarország, ügyszám: 44399/05 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91993>

¹⁶ Ibid 27. pont

¹⁷ 149/77. sz. Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena ügy, 15-18.pont, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61977CJ0149&from=EN>

¹⁸ Carson és Mások v. Egyesült Királyság, Application No. 42184/05, 61. pont, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97704>

¹⁹ Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról, 32. o.

²⁰ C-4/02. sz. Hilde Schönheit kontra Stadt Frankfurt am Main ügy, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5f0d7889b833748d2be5fa58587fea79b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oc38Re0?text=&docid=48360&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=78639>

²¹ D. H. és Mások v. Cseh Köztársaság, Application No. 57325/00, 183.pont <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83256> A rövid tényállás szerint a roma kérelmezők sérelmezték, hogy a javarészt roma kisebbség által látogatott speciális iskola egyszerűsített tanterv szerint tanított, amely szerintük az EJEE 14.cikkét, valamint az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. Cikkében foglalt oktatáshoz való jogot sértette.

²² Blutman László Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC, Budapest 2014. 10.2 pont (http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/pr01.html)

²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0810> Peter Überschär v Bundesversicherungsanstalt für Angestellte-ügy 16. pont

²⁴ Treaty of Amsterdam [1999]

²⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája [HL 2010 C 83/02]

²⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata [HL 2012 C 326/01]

²⁷ Ibid.

²⁸ A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról [HL 2000 L 303/16]. Az irányelv 1. cikke expressis verbis utal az EJEE-re – az EJEE-re való expressis verbis utalás megtalálható más irányelvekben is, például 2000/43/EK irányelv, 2004/113/EK irányelv.

²⁹ A Tanács 2004/113/EK irányelve [HL 2004 L 373/37] a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az áruhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról

³⁰ A Tanács 2006/54/EK irányelve a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás

és munkavégzés területén történő megvalósításáról [HL 2006 L 204/23]

³¹ 2004/113/EK irányelv, preambulum (16) bek.

³² A zaklatás az EU vonatkozó irányelveiben a megkülönböztetés egyik konkrét típusaként szerepel külön címszövekként, amely a megkülönböztető bánásmód különösen ártalmas formájának tekinthető.

³³ A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról [HL 2000 L 180]

³⁴ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, COM/2014/02 final

³⁵ Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation. 2008/0140

³⁶ http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf

³⁷ Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról 38. o.

³⁸ EJEE, 12. kiegészítő jegyzőkönyv 1.cikk: A megkülönböztetés általános tilalma

1. A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

2. Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon

³⁹ Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (Szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2015. 138. o.

⁴⁰ Ld. http://www.coe.int/hu/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p_auth=FeocLCL8. A jegyzőkönyvet eddig Magyarország sem ratifikálta.

⁴¹ Bővebben a nemi identitás tárgyú ügyekről: Council of Europe Factsheet – Gender identity issues.

http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Gender_identity_ENG.pdf

⁴² P. V. v. Spain, Application No. 35159/09

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-3353755-3754421>

⁴³ Nachova és mások kontra Bulgária, Application No. 43577/98, <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-1394308-1455831>

⁴⁴ Bővebben a szexuális irányultság tárgyú ügyekről: Council of Europe Factsheet – Sexual orientation issues

http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Sexual_orientation_ENG.pdf

⁴⁵ Identoba és mások kontra Grúzia, Application No. 73235/12, <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5079814-6255003>

⁴⁶ Bővebben a homoszexualitás büntetőjogi vonatkozásáról: Council of Europe Factsheet – Homosexuality (criminal aspects) http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Homosexuality_ENG.pdf

⁴⁷ Dudgeon kontra Egyesült Királyság, Application No. 7525/76, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57473>

⁴⁸ Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról 50.o

⁴⁹ Burden kontra Egyesült Királyság, Application No. 13378/05 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-86146>

⁵⁰ Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról

⁵¹ Például Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0222> vagy Malhburg kontra Mecklenburg-Vorpommern <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-207/98&td=ALL>

⁵² Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról, 19. o.

⁵³ C-203/03. sz. Bizottság kontra Ausztria ügy, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62003CJ0203>

⁵⁴ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83256-54-57> pont

⁵⁵ Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról, 94. o

⁵⁶ Az EJEE hatályát az Egyezmény első cikke rögzíti (Kötelezettség az emberi jogok tiszteletben tartására), kimondva, hogy „A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében

meghatározott jogokat és szabadságokat.”

Ez az egy mondat megannyi nehézséget okozhat, hiszen egy kérelem elfogadhatóságának az (egyik) alapfeltétele, hogy az EJEE-ben biztosított valamely jog sérelme a tagállam joghatósága alatt történjen.

Ember Alex, PhD

adjunktus

SZTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

Az elévülés és a naturalis obligatio

„Az idő mulásának nemcsak az ember életében, hanem a jogban is rendkívül fontos jelentősége van.

Elvontan tekintve a jogot: az sok tekintetben örökéletűnek lenne tekinthető, hiszen például a vagyonyjogok nemzedékekről-nemzedékekre in infinitum átöröklődnek; ámde sok esetben bizonyos célszerűségi tekintetből a jog lemond erről az eszmei öröklétéről és halandóvá lesz, miként a természetmények...”

(Dr. Egri Bónis Pál: Az elévülés magyar jogszabályai)

A címben jelzett elévülés ügyében az első kérdés, amely választ igényel – és amelyre ezen tanulmányunkban a választ keressük – az, hogy az elévülés anyagi jogi avagy eljárásjogi fogalom. A látszatra egyszerű kérdésre koránt sem egyszerű a válasz. Ha in fieri vizsgáljuk ezt a jogintézményt azt kell látnunk, hogy eljárásjogi fogalomként tűnik fel a korábbihoz képest komoly fejlődést és máig ható minőséget felvonultató római jogban. Pólay Elemér a római perjog vázlatában kimutatta, hogy az elévülés alatt a kereseti jognak időmúlás következtében elenyészését értették, de maga a jog, amelyet actio-val érvényesíteni lehetett (volna) megmaradt. Így például ha elévülésre nem hivatkoztak, a bíró nem vette azt figyelembe, vagy ha az elévülésről tudva teljesített az adós, nem követelhetette azt vissza tartozatlan fizetés címén.¹

A kereset-elévülés egészen a posztklasszikus korig ismeretlen volt, a civiljogi keresetek még a klasszikus korban is actiones perpetuae (örökös keresetek) voltak. A praetori jog keresetei közül már több meghatározott időhöz volt kötve (actiones temporales), mint például a büntető keresetek, birtokkeresetek².

Pólay Elemér az elévülés gyökerét nem az actiones temporales-ekben látja, hanem abban, hogy történetileg az egyes tartományi helytartók bizonyos tartománytelki birtokosoknak védelmet adtak a tulajdonossal szemben. Ezt általánosította azután II. Theodosius császár 424-ben kiadott constitutiója, amely kereset elévülést valamennyi keresetre nézve harminc évben állapította meg. Ezen időtől kezdődően az actiones perpetuae elévülési ideje harminc év volt, míg az actiones temporales rövidebb idő alatt évültek el. Példákat is

hoz: az eladói kellékszavatosság körében egy éves, illetve hat hónapos elévülési idők domináltak.³

Csak mellékesen jegyezzük meg, hogy a legutóbbi időig a magyar kellékszavatossági szabályozás az elévülési idők tekintetében hasonló, az 1959. évi IV. törvény – a régi Ptk. – például hat hónapos elévülési időt is alkalmazott, míg a 2013. évi V. törvény – az új Ptk. – kellékszavatossági ügyekben egy éves elévülési időt állapít meg.

A római jogban az elévülés kezdetét attól a naptól kellett számítani, amelyik napon a kereseti jog létrejött (actio nata est), ez pedig tulajdonjognál azon a napon következett be, amikor valakinek a tulajdonát megsértették, kötelemi jogok esetében pedig a követelés lejárt napján. Volt speciális, eltérő szabály is, amikor a kereseti jog a tudomásulvétel napján keletkezett, mint a már előbb említett kellékszavatosság esetében. Az elévülés maga az elévülési idő utolsó napján következett be.⁴

A fentiek szerint tehát egyértelműen eljárásjogi intézményként jelenik meg az elévülés a római jogban, hiszen maga a római jog is kialakulásában processualis alapú, másrészt az elévülés az anyagi jogot nem szüntette meg, csak érvényesíthetőségét szűkítette, illetve kizárta.

Mint majd látni fogjuk ugyan így épül fel a mai hazai polgári jogunkban a hatályos elévülési rendszer, hiszen mind a korábbi magánjogi törvények, mind az új Ptk. elévülési rendelkezései sem szüntetik meg az anyagi jogot, hanem csak érvényesíthetőségét szűkítik, illetve zárják ki, azonban az elévülés mégis anyagi jogi szabályként jelenik meg, hiszen a hazai jogban az intézményt anyagi jogi kódex szabályozza.

Ezt – vagyis hogy az elévülés eljárásjogi természetű rendelkezik – támasztja alá dr. Egri Bónis Pál egy 1928-as munkája, mely szerint „A keresetelévülés alapeszméje az, hogy amely jog egy emberöltőn át nem jut gyakorlásba, az nem felel meg többé életszükségletnek, tehát nem baj ha el-esik a keresettől, ami hovatovább a jog megszűnését is eredményezi, habár nem szükségképpen, mert az adós a keresetelévülés után is teljesíthet, ami joghatályos tartozás-teljesítés lesz és így vissza nem követelhető. A nem gyakorlás tehát csak a keresetet, mint a bírói kényszerítés fegyverét szünteti meg, a jog – mint keresetnélküli – változatlanul fenmarad.”⁵

Már az eddigiekből az is látható, hogy az elévülés intézménye az eredetileg bírói úton érvényesíthető kötelemből naturalis obligatio-kat teremt abban az értelemben, hogy többé az érvényesíthetőség nem, vagy csak erősen actidentalis jelleggel jön szóba: ha elévülési kifogást a másik fél nem terjeszt elő, vagy elévülés ellenére teljesít, mert ez utóbbi esetben a teljesítés nem követelhető vissza, az előző esetben pedig a bíró hivatalból az elévülést nem veszi figyelembe. Mint látni fogjuk, ez jellemzi az új Ptk. megoldását is.

Ami az elévülési idő folyásának megszakadását, illetve nyugvását illeti, az *actiones temporales* esetében ilyenről nem lehetett szó, egyébként pedig félbeszakadt (*interrumpitur*) az elévülés a jogosult jogfenntartó nyilatkozata (ideértve a keresetindítást, a jusziniánuszi korban a *perbe való idézést*), vagy a kötelezett jogelismerő nyilatkozata (például kamatfizetés, részletfizetés stb.) esetén. Nyugodott (*dormit*) az elévülési idő folyása a jusziniánuszi jog szerint olyan esetben, amikor a kereset megindításának lehetősége kizárt (például a keresetre jogosult serdületlen kora, vagy az a tény, hogy háború következtében a bíróságok működése szünetel). Végül a halál is lehetett keresetmegszüntető tény az úgynevezett személyhez tapadó, például a felperes részére erkölcsi elégtételt biztosító kereseteknél, valamint a büntető kereseteknél.⁶

A későbbi korok álláspontja is lényegében megegyezik a római jogi elévülés racionális okaival, ti. hogy „Az elévülés intézményének rációja az, hogy egyrészt a bizonyítékok hosszú idő múltán elenyésznek, másrészt régi jogosultságok perlése hosszú idő múltán már szinte igazságtalanságot eredményez, végül az, hogy aki jogát hosszú időn át nem érvényesíti, hanyagsága miatt megérdemli, hogy bizonyos idő után joga már ne is legyen érvényesíthető.”⁷

Werbőczy a *Tripartitum* I. rész 78. címe 1.§ alatt a következőket mondja: „*Sciendum igitur; quod paescriptio est termini, ad juridicam tum retentionem, tum reacquisitionem bonorum, de jure statuti temporalis completio*” (Tudnunk kell tehát, hogy az elévülés annak az időnek eltelése, melyet a törvény a fekvő jószágok jogszerű megtartására és visszaszerzésére nézve megállapított).⁸ A 2. §-ban az eladott, elfoglalt, vagy bármilyen módon elidegenített királyi fekvő jószágokra nézve száz, egyháziakra nézve negyven, a nemesiekre nézve harminckettő, a polgárokat illetően tizenkét évet tart elévülési időnek. A hatalmaskodások dolgában és általában a perlésre harminckét évet jelöl meg elévülési időként, ugyanakkor a falusiak között egy év és egy nap az elévülési idő Werbőczy szerint. Nincs a *Tripartitum* szerint elévülésnek helye a nemzeti és osztályos atyafiak között a birtokjogokra, kivéve a hatalmaskodásokat, valamint a hitbérnek és a leány- negyednek részükről teljesítendő fizetésére nézve.⁹

Werbőczynél az elévülés nem akadályozhatja meg törökök, szaracénok, tatárok, vagy más hitlenek kezébe és fogságba esés megszűntével a jószágok visszaszerzését, tehát az elévülés a szabadult személyt ebben nem akadályozhatja, azaz ha úgy tetszik ez esetben az elévülés a fogság ideje alatt nyugodott.¹⁰

A zálogos birtokjogok, a zálogos fekvő jószágok tekintetében – a Hármaskönyv I. Rész 80-82. címében – Werbőczy elsősorban a nemzeti

birtokvagyon védelmében értelmezi az elévülés kizártságát. A 82. cím alatt „Miképen kell érteni azt, hogy a zálogos fekvő jószágra nézve elévülésnek nincs helye” kérdésre ezen cím 1.§-ában adott válasza az, hogy „*Auctoritas itaque ipsa, ex parte solummodo dantis, et impignorantis vera est, admittendaque intelligitur. Ex parte autem creditoris, seu recipientis penitus rejicienda censetur.*” („Tehát az a kijelentés /ti. a címben felvetett probléma, hogy elévülésnek nincs helye, a szerző/ egyedül az átadóra, vagyis az elzálogosítóra nézve igaz, és csak reá nézve értjük azt megengedhetőnek, ellenben a hitelezőre, vagyis az átadóra nézve, azt egészen el kell vetnünk”). E cím többi szakaszában Werbőczy egyértelműen az elzálogosítók mellett tör lándzsát kárhoztatva „(hogy ne mondjam uzsorás)“¹¹-okat, akik akkor is visszabocsátani tartoznak az elzálogosított jószágokat, ha időközben a maguk részére királyi jog címen felkérték volna is.¹²

Fentebb utaltunk rá, hogy az elévülés az anyagi jogok érvényesíthetősége elé szab akadályokat és ebben a vonatkozásban a *naturalis obligatio*-hoz hasonló helyzetet hoz létre. Végül is a kártyaadóságot, ha megadják, az nem követelhető vissza azon a címen, hogy egyébként nem lenne érvényesíthető. Ugyan ez a helyzet az elévült követelés önkéntes teljesítése esetében is. Itt sincs visszakövetelési lehetőség, legalább is a kényszerítő erő, az állam által biztosított „*sanctio*”, jogi parancs hiányzik.

Ami a *naturalis obligatio*-t illeti, Julianus (D.46.1.16.4) szerint a *naturalis obligatio* olyan kötelem, amelyet nem lehet peresíteni, nincs *actio*-ja, egyébként azonban minden vonatkozásban joghatással bír. Ez a hatás mindenekelőtt abban nyilvánul meg, hogy ha az adós a kötelmet önként teljesíti, ezt nem lehet sem ajándékozásnak, sem pedig tartozatlan fizetésnek tekinteni, s épp ezért azt később nem is lehet visszakövetelni.¹³

Ulpianus szerint a *naturalis obligatio* kötelmi jellege kitűnik abból is, hogy be lehet számítani, meg lehet erősíteni zálogjoggal, kezességgel, tartozás elismeréssel, *novatio*-val.¹⁴ Érdekességként megjegyzendő, hogy Justinianus a szerencsejátékból eredő kötelezettséget nem tekintette *naturalis obligatio*-nak. A kifizetett veszteség visszakövetelésére is módot adott, sőt, ha a vesztes nem élt a visszakövetelés lehetőségével, a köz javára hivatalból lehetett fellépni a szerencsejátékból eredő nyereség perlésére.¹⁵

Az említett ókori források egyértelműen kötelelemről szólnak a *naturalis obligatio*-t illetően, amelyből azt kell feltételeznünk, hogy ez a jogintézmény már kezdetektől a mai értelemben vett anyagi jogi jellegű volt.

Dr. Kiss Albert 1902-ben, Az elévülés című munkájában az elévülést a hatályos jogszabályok alapján¹⁶ vizsgálva kimondta, hogy az elévülés hatálya lényegében nem más, mint az „anyagi kereseti jog

megszűnése”¹⁷. Álláspontja szerint annak kérdése, hogy a kereset elévülése megszünteti-e az anyagi jogot, vagy annak érvényesítése – a keresetérvényesítés kivételével – lehetséges, azon múlik, hogy milyen viszony áll fenn az alanyi jog nyugvó és a kereseti érvényesülés stádiumába jutott állapotai között. „Hazai jogunk szerint a kereseti jog nem absorbeálja az alanyi jogot, s így megszűnése nem jelenti ennek gyökeres megsemmisülését, hanem a kereseti jognak alapul szolgáló alanyi jogok – bizonyos módosítók mellett és bizonyos, a törvényben megszabott határok között – még jogilag érvényesíthetők.”¹⁸

A dologi jogok esetében az általánoshoz képest – legalábbis gyakorlati szempontból – eltérőek a szabályok: mivel a dolog már eleve azon személy birtokában van, aki javára az elévülési kifogás érvényesíthető lett volna, a dologi jog fennállása csak névleges és gyakorlatilag nem érvényesíthető. Amint azonban az illető – vagy jogutódja – bármely módon kiesik a birtokból, az addig akadály elhárul és a dolog jog jogi érvényesítésére ismét van lehetőség, a „dologi jog eredeti teljességét visszanyeri.”¹⁹

Az úgynevezett státus jogok megítélése is általános, legalábbis az elévülés szempontjából. A kereset elévülésével maga a státus nem szűnik meg, mert – ahogyan Dr. Kiss Albert írja – az mint tény, meg nem másítható, de a státus elismerésére vonatkozó igény – természetesen a következményeivel együtt – igen. Példaként a törvénytelen apaság elismerése iránti kereset elévülését hozza: a tényen, hogy az illető a gyermek nemzője, nem lehet változtatni az elévüléssel sem, azonban az elévüléssel megszűnt az igény és a lehetőség az apaság jogi elismerésére és ezzel együtt minden, az apasághoz kapcsolódó egyéb követelés érvényesítésére.

Dr. Kiss Albert konklúziója az elévülés hatálya tekintetében, mely álláspontunk szerint a mai napig megállja a helyét: „A kötelmi jogok területén irányadó hazai jogunkban azon elv, hogy a kereseti jog megszűnésével a kötelelem, mint obligatio naturalis marad vissza. E szabály tartalmának pozitív oldala azt jelenti, hogy az elévült követelés 1. teljesítése nem tekintetik tartozatlan fizetésnek, 2. beszámításra (viszontkövetelés általi lerovásra), visszatartásra alkalmas, 3. jogi elismertetése esetén (kötelező elismerési ígéret, kezesállitás, zálognyújtás általi biztosítás, halasztáskérés stb.) ismét keresetileg érvényesíthetővé válik.”²⁰

Szerinte amennyiben egy jogrendszer elismeri a csonka köteleme (naturalis obligatio) létezését, az ilyen jogrendszerben önmagában a kereseti jog elévülés útján történő megszűnése arra enged következtetni, hogy az alanyi jog önmagában nem szűnik meg, hanem az egyébként a naturalis obligatio-ra vonatkozó szabályok lesznek az irányadók. „Hogy in concreto mennyiben, azt az illető jogviszony belső természete fogja meghatározni.”²¹

Álláspontja szerint az elévült tartozás megfizetésével inkább a szolgáltatás teljesítése, sem mint ajánldékozás következik be, így annak, mint tartozatlan fizetések a visszakövetelhetősége az objektív jog alapján nem megengedhető. Ez pedig arra enged következtetni, hogy az elévült követelés jogi elismerése esetén – ellentétben például a játéktartozással – keresetileg érvényesíthetővé válik, „továbbá hogy passiv (s nem activ) beszámításra és visszatartásra alkalmas.”²²

Az első, modernnek tekinthető, bár soha hatályba nem lépő 1928-as magánjogi törvénykönyv javaslatunk (továbbiakban Javaslat)²³ 1283.§-ában írtak szerint a törvény eltérő rendelkezése hiányában a követelések harminckét év alatt évülnek el. Nem évülnek el viszont a törvénykönyv következő szakaszai szerint a közösség megszüntetésére irányuló követelés, továbbá azok a követelések, amelyek személyjogi, vagy családjogi viszonyból, tulajdonból, vagy korlátolt dologi jogokból erednek és arra irányulnak, hogy a jogviszonynak, vagy jónak megfelelő állapot a jövőre nézve helyreállítsák. A törvénykönyv ezt követően tíz pontban sorolja fel a három év alatt elévülő követeléseket, amelyek közül a teljesség igénye nélkül néhányat megemlítnék: (a) a kereskedőknek és iparosoknak olyan követelése, amelyek kiszolgáltatott árúk, teljesített szolgáltatások és munkák s azokkal összefüggő kiadások fejében illetik meg őket, (b) a bérkocsisoknak, hajósoknak és más olyan személyeknek a követelése, akik személyek, vagy dolgok fuvarozásával foglalkoznak és ebből az üzletükből díj- és költségköveteléseik támadnak, (c) az ügynököknek és alkuszoknak és általában a mások ügyeit ellátók, ilyenül üzletszerűen foglalkozóknak az ezekkel kapcsolatos követelése, (d) nevelőknek, tanároknak orvosoknak stb. foglalkozásukkal kapcsolatos követelése, bérleti, vagy haszonbérleti jogviszony alapján a bér, vagy haszonbér iránti követelések stb. Egy év alatt évült el a magánjogi törvénykönyv szerint a szerződés kötésre kötelezett feleknek az előszerződésből eredő követelése.²⁴

Ugyanezen Javaslat 1287. §-a szerint az elévülés ideje abban az időpontban, a három év alatt elévülő követelések esetében pedig annak az évnek a végével kezdődik, amelyben a követelés jog szerint érvényesíthetővé vált (lejárt). Ha pedig a követelés lejárata a hitelező felmondásától függ, az elévülés idejét attól az időponttól, a három év alatt elévülő követelések esetében pedig annak az évnek a végétől kell számítani, amelyben a követelés lejárt volna, ha a hitelező, mihelyt erre joga volt, azonnal felmondta volna. Az 1288. § értelmében a tiltott cselekményből, vagy szerződésen kívül vétlen kártételből eredő kártérítési követelés, ha már előbb el nem évült, attól az időponttól számított három év alatt évül el, amelyben a kár és a kártérítésre kötelezett személy a sértettnek tudomására jutott. Nem

ez a szabály érvényesült azonban akkor, ha a követelés büntetből, vagy hivatalból üldözendő vétségből eredt. Másfelől a Javaslat rendelkezései nem tették lehetővé azt, hogy az elévülést jogüggyellett ki lehessen zárni, vagy annak idejét meg lehessen hosszabbítani. Viszont lehetőség volt az elévülési idő jogüggyellett történő megrövidítésére.²⁵

A szabályozta a Javaslat az elévülés nyugvását és a befejeződését gátló körülményeket is, nem különben az elévülés félbeszakadását, valamint az elévülés hatályát.

Az elévülés bekövetkezése után az adós – a Javaslat értelmében – megtagadhatta a teljesítést. A bíróság hivatalból csak annyiban vehette figyelembe az elévülést, hogy fizetési meghagyást nem bocsáthatott ki és az adós meghallgatása nélkül ilyen követelés behajtására vagy biztosítására intézkedést nem rendelhetett el, továbbá az elévült követelés tekintetében megállapítási keresetet nem lehetett benyújtani.²⁶

Ami a naturalis obligatio kereshetőségét illeti, már az 1904-es joggyakorlat – melyet egyébként az 1928-as Javaslatához fűzött magyarázatnál, mint alkalmazott joggyakorlatot is felhívtak a szerzők – is egyértelmű volt: „a kártyajáték közben adott kölcsön bírói úton nem érvényesíthető (6186/86.) akkor sem, hogyha a kölcsön nem a kártyázás helyiségében, hanem a szomszéd szobában olvastatott le. (1042/1904.M.264.)”²⁷ Érdekességként megjegyezzük, hogy a régi Ptk. 204.§ (1) bekezdés b) pontja külön nevesítette ezt, az 1904-ben már felmerült esetet. Eszerint bírósági úton nem lehet érvényesíteni a kifejezetten játék vagy fogadás céljára ígért vagy adott kölcsönből eredő követeléseket. Benedek Károly szerint a kölcsönkövetelés csak abban az esetben lesz természetes kötelem, ha a kölcsönadó a kölcsönt játék és fogadás céljára adta, vagyis a szerződéskötéskor tudta, hogy azt a kötelezett milyen célra kívánta felhasználni.²⁸

Vagyis alapvetően a naturalis obligatio körébe tartozó követelések mögé az állam nem állt be, azok érvényesíthetőségét már ab ovo kizárta, még akkor is, ha az adott követelés – mint ahogyan azt a fenti jogesetből is láthatjuk – a nem érvényesíthető követeléssel csak közvetetten függött össze.

A régi Ptk.-hoz fűzött első, 1960-as években készült értekezések is az elévüléssel a jog kikényszeríthetőségének megszűnése és az anyagi jog fennmaradása mellett érvelnek, így például a kötelmi jogi igény elévülése csak annyit jelent, hogy amennyiben az elévült követelés megfizetésre kerül, az nem minősül tartozatlan követelésnek, így az ezen az alapon vissza nem követelhető.²⁹

Az új Ptk. az idő múlásának két joghatását – az elévülés és a jogvesztést szabályozza – a régi Ptk.-tól eltérően – nem a szerződések, hanem a kötelek körében. Joghatása tekintetében megegyezik a fentebb említett római jogi szabállyal: „az alanyi jog –

noha az időmúlás ellenére fennmarad – elveszti igény-állapotát, pontosabban: az elévülés igényszüntető kifogást alapoz meg a kötelezett számára.”³⁰ Vékás Lajos szerint a régi Ptk. szerint kialakult azon bírói gyakorlat, miszerint az elévült követelés perben megállapítható, a továbbiakban is alkalmazható.

Az új Ptk. a természetes, vagy más néven csonka kötelek – naturalis obligatio-ra – vonatkozó rendelkezéseket a régi Ptk.-hoz képest alapvetően nem változtatja meg. Mivel kikényszerítésükhöz társadalmi érdek nem fűződik, nem is ad lehetőséget a jogalkotó az érvényesíthetőségük érdekében. Természetesen az új Ptk. értelmében is e követelések érvényesen és hatályosan létrejött jogüggyellettől származnak, így önkéntes úton teljesíthetőek (vagyis nem minősülnek tartozatlan fizetésnek vagy ajándéknak), azonban azt visszakövetelni, érvényesíteni jogi úton semmilyen jogcímen nem lehet, mivel az állam – tekintve hogy ehhez társadalmi érdek nem fűződik – nem biztosítja a kikényszerítés lehetőségét.³¹

Érdemi változást hozott azonban a korábbi, régi Ptk. szabályaihoz képest az új Ptk. a tekintetben, hogy „a bírósági eljárásban nem érvényesíthető követeléseket biztosító vagy megerősítő szerződésből vagy kikötésből eredő követelések éppúgy nem érvényesíthetőek bírósági úton, mint az alapkövetelések.”³² A régi Ptk. ugyanis már eleve semmisnek minősítette az ilyen – vagyis a bírósági úton nem érvényesíthető – követelés biztosítására kötött szerződést.

A régi Ptk. 204.§ (3) bekezdése a bírósági úton nem érvényesíthető követelések körében rendezte az elévülés folytán már nem érvényesíthető követelések sorsát és a naturalis obligatiók érvényesíthetőségét, és kimondta, hogy azt, miszerint egy követelés már nem érvényesíthető bíróság előtt, a bírónak hivatalból kell észlelnie és figyelembe vennie, kivéve, ha ez az érvényesíthetlenség elévülés folytán következett volna be. Az új Ptk. az erre vonatkozó rendelkezést teljesen szétbontja és a naturalis obligatio-ra vonatkozó valamennyi szabályt – így azt, hogy a bíró hivatalból köteles észlelni a követelés ilyen típusú jellegét – a bírósági eljárásban nem érvényesíthető követelések körében³³ rendezte, míg az elévülésre vonatkozó azon szabályt, miszerint az elévülés tényét bírósági vagy hatósági eljárásban nem lehet hivatalból figyelembe venni, az elévülés szabályai körében³⁴ helyezte el, ezzel is igazolva a két intézmény különbözőségét.

„Általános álláspont szerint az elévült követelés a tágabb értelemben vett naturalis obligatiók közé tartozik.”³⁵ Az elévült követelés azonban számos szempontból eltér az eleve bírói úton nem érvényesíthető követeléstől – ahogyan Gondosné dr. Pusztahleyi Réka hívja – a szűkebb értelemben vett naturalis obligációtól: „1. az elévült követelés bizto-

sítására kötött szerződés nem semmis, hanem bírói úton nem érvényesíthető; 2. az elévült követelés biztosítására vállalt absztrakt kötelem pl. váltó nem követelhető vissza; 3. az elévülés nem érinti a kezizálogból való kielégíthetőséget; 4. nem érinti az óvadékból való kielégíthetőséget, a követelés elévült jellegére hivatkozva az adós a biztosítéki céllal átruházott követelés visszaruházását nem követelheti; 5. az elévült követelésre tett tartozáselismerő nyilatkozat hatályos; 6. az elévült követelés (feltételes) beszámításra alkalmas; és a legfontosabb: 7. a követelés elévült jellegét a bíróság nem veheti hivatalból figyelembe, az csak elévülési kifogás által hatályosulhat.”³⁶

Végeredményét tekintve a hasonlóságot mutató két jogintézmény tehát lényegileg különbözik. Az elévülés esetében valójában egy hibátlan kötelemről van szó, amelyből keletkező jogoknak és kötelezettségeknek időbeli hatályt szab az elévülés intézménye. Amíg tehát magukban ezek a kötelmek tisztán anyagi jogi intézmények, addig az elévülés – mint az idő múlásának egyik jogkövetkezménye – annak a rendelkezésnek az anyagi jogi keretek közé illesztése, amely e kötelmekből fakadó jogoknak, kötelezettségeknek az érvényesíthetőség szempontjából határt szab, anyagi jogi szabályok közötti szerepeltetésének indokoltsága kétséges.

Ezzel szemben a naturalis obligatio mindig is anyagi jogi intézmény volt, olyan kötelem amelyhez – koronként változóan természetesen – a kikényszeríthetőség kezdettől fogva nem párosult, vagyis ezekből jogok és kötelezettségek a jog síkján nem keletkeztek.

Jegyzetek

- ¹ Brósz – Pólay: Római jog. Tankönyvkiadó, Budapest 1974. 102. o.
- ² Molnár Imre – Jakab Éva: Római jog. Diligens Bt., Szeged 2001. 90. o.
- ³ Brósz – Pólay: i.m. 103. o.
- ⁴ Molnár Imre – Jakab Éva: i.m. 2001. 91. o.
- ⁵ Egri Bónis Pál: Az elévülés magyar jogszabályai. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest 1928. 1. o.
- ⁶ Molnár Imre – Jakab Éva: i.m. 92. o.
- ⁷ Brósz – Pólay: i.m. 103. o.
- ⁸ Werbőczy István: Hármaskönyv. I. rész 78. czim 1. §, Magyar Törvénytár, Franklin-Társulat, Budapest 1897. 153. o.

⁹ Werbőczy István: i.m. 153-155. o.

¹⁰ Werbőczy István: i.m. 155. o.

¹¹ Werbőczy István: i.m. 159. o.

¹² Werbőczy István: i.m. 158-159. o.

¹³ Brósz – Pólay: i.m. 331. o.

¹⁴ Brósz – Pólay: i.m. 332. o.

¹⁵ Molnár Imre – Jakab Éva: i.m. 272. o.

¹⁶ A modern magyar magánjog kiépülése 1861-től indult meg, amikor is a Ferenc József által összehívott Országbírói Értekezlet elkészítette a hazai bírák számára az átmenetileg alkalmazandó szabályokat, az ún. Ideiglenes Törvénykezési Szabályokat (ITSZ), mely alapvetően a korábbi törvények és szokásjogok, valamint az osztrák polgári törvénykönyv, illetve az ennek bevezetésére szolgáló pátensek szabályait tartalmazták. (Béli Gábor: Magyar jogtörténet, A tradicionális jog, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2000., p. 313-315.)

¹⁷ Kiss Albert: Az elévülés. Politzer Zsigmond és Fia kiadása, Budapest 1902. 219. o.

¹⁸ Kiss Albert: i.m. 219. o.

¹⁹ Kiss Albert: i.m. 219. o.

²⁰ Kiss Albert: i.m. 220. o.

²¹ Kiss Albert: i.m. 225. o.

²² Kiss Albert: i.m. 225-226. o.

²³ Szász Béla államtitkár vezetésével került kidolgozásra, a javaslat elkészítése során felhasználták a svájci polgári törvénykönyvet is. A tervezet bekerült az Országgyűlés elé, azonban nem került elfogadásra, mindazonáltal a bírói gyakorlat egyre inkább hivatkozott a Javaslat egyes passzusaira, néhány jogszabálycsoport pedig külön törvénnyel bevezetésre is került, például a jelzálogjogról szóló 1927. évi 35. törvénycikk. Magyar Jogtörténet. (Szerk. Mezey Barna) Osiris Kiadó, Budapest 2007. 163-164. o.

²⁴ Vadász Lajos: Magánjogi Törvénykönyvünk és élő tételes jogunk, II kötet, Kötelmi és Öröklési jog., Attila Nyomda Rt., Budapest 1930. 148-149. o.

²⁵ Vadász Lajos: i.m. 149. o.

²⁶ Vadász Lajos: i.m. 153. o.

²⁷ Vadász Lajos: i.m. 163. o.

²⁸ A polgári törvénykönyv magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1992. 513. o.

²⁹ Rudolf Lóránt: Az elévülés. Közgazdasági és Jogi könyvkiadó, Budapest 1961.45. o.

³⁰ A Polgári törvénykönyv magyarázatokkal (Szerk. Vékás Lajos) Complex Kiadó Jogi és Üzleti tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2013. 521. o.

³¹ A Polgári törvénykönyv magyarázatokkal... 587. o.

³² Wellmann György: Bírósági Eljárásban nem érvényesíthető követelés. Polgári Jog Kötelmi jog Első és Második rész (Szerk. Wellmann György) HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014. 244. o.

³³ Új Ptk. 6:121.§ (4) bek.

³⁴ Új Ptk. 6:23.§ (4) bek.

³⁵ Gondosné Pusztahelyi Réka: A magánjogi elévülés dogmatikai alapjai (PhD értekezés) Miskolc, 2013.35. o.

³⁶ Gondosné dr. Pusztahelyi Réka: i.m. 35-36. o.

Ferencz Barnabás

tanársegéd

PTE ÁJK Gazdasági- és Kereskedelmi Jogi Tanszék

Megmérettettél és a környezetre károsnak találtattál – a Volkswagen- botrány egyes jogi kérdései

I. Bevezetés

Az előző, a General Motors gyújtáskapcsolójának hibája miatt kitört botrányáról szóló tanulmány megírásakor még nem is sejtette a szerző, hogy tanulmánysorozat készül majd az autóiiparnak a nagyközönség érdeklődését kiváltó viselt dolgairól. Azonban az előző tanulmány lezárásával egyidejűleg, 2015 őszén, jelentek meg a sajtóban először olyan hírek, amelyek szerint a Volkswagen-csoport 18 milliárd dollár nagyságrendű büntetésre számíthat az amerikai Környezetvédelmi Ügynökségtől (Environment Protection Agency, továbbiakban: EPA), mivel durván manipulálták az emissziós tesztek eredményeit.¹ A meghamisított eredményekkel pedig nemcsak a hatóságokat és a vásárlókat tévesztették meg, hanem súlyosan károsították a környezetet is.

Ősz óta számtalan fordulat történt. Kezdve a Volkswagen vezetőinek a sorozatos távozásától, a részvényárfolyamok mélyrepülésén át egészen a világ számos pontján indított különféle vizsgálóig.² A tanulmány célja, hogy felelős társaságirányítási szempontok mentén foglalja össze az elmúlt lassan fél év eseményeit. Mindenképp fontos leszögezni, hogy a Volkswagen botrány jogilag is rendkívül összetett, ezért mindenképp meg kell vizsgálni azt a szabályozási környezetet is, amely miatt idáig dagadhatott az ügy, így a tanulmány röviden át akarja tekinteni mindazon környezetvédelmi és típusengedélyeztetési szabályokat is, amelyek megsértése miatt kell majd valószínűleg felelnie a Volkswagen-csoportnak.

II. Az emissziós értékek kérdései

Ahhoz, hogy jobban megértsük a Volkswagen motivációit arra, hogy meghamisítsa az emissziós tesztek eredményeit, mindenképp át kell tekinteni a közúti közlekedésből származó károsanyag-kibocsátással kapcsolatos szabályozásnak a történeti vetületét illetve az aktuális jogszabályi hátteret, mind az Egyesült Államokban, mind pedig az Európai Unióban.

Az automobilizmus kezdetén még az autógyárak figyelme leginkább a megbízhatósági gondok megoldására irányult, hogy a belsőégésű motorral meghajtott gépjárművek a hétköznapiakban is valóban használhatóvá váljanak. A gyermekbetegségek leküzdése után, az autó terjedésével a gyárak figyelme inkább a járművek teljesítmények növelésére, valamint a műszaki tartalom minél divatosabb és tetszetősebb karosszériákba történő csomagolására irányult. Hiába romlott drasztikusan a városi levegő minősége, a nagy gyárak számára az üzemanyag-fogyasztás, valamint a károsanyag-kibocsátás – a biztonsággal egyetemben – sokadlagos kérdések maradtak, mindez a vásárlók hallgatólagos egyetértésével.

Ez a helyzet azonban tarthatatlanná vált az 1970-es évekre. A környezetvédelmi mozgalmaknak a kulturális fősodorba áramlása,³ a levegőminőség erőteljes leromlása, valamint a két nagy olajválság miatt is a nyugati országok kormányai lépéskényszerbe kerültek. Ennek egyik folyamánya volt, hogy új, eseti intézkedések terjedtek el, mint például az autómentes vasárnapok Hollandiában,⁴ vagy a páros-páratlan számmal végződő rendszámú autók számára váltakozóan megtiltott a közlekedés illetve üzemanyag vételezés.

Önmagukban azonban ezek az intézkedések kevésnek bizonyultak, így a kormányok felismerték, hogy tartós eredményeket a levegő minőségének javításában és a levegőszennyezés visszaszorításában csakis úgy tudnak elérni, ha az autógyártókra hatnak közvetlenül, vagyis rákényszerítik őket arra, hogy takarékosabb, végső soron környezetkímélőbb járműveket fejlesszenek ki. Így hozták meg az első, a járművek emissziós értékeit szabályozó szabályokat. Az autógyártók természetesen nem igazán lelkesedtek az új szabályokért. A megfelelés ugyanis hatalmas kiadások vállalása árán volt lehetséges számukra, ami pedig a nyereségüket csökkentette. Az új, kipróbálatlan technológiák pedig gyakran okoztak bosszúságot a fogyasztók számára, vagy azért, mert romlott a megbízhatóság, vagy pedig azért, mert a korábbiakhoz képest jelentősen csökkent a jármű teljesítménye. Azonban ez a kényszer olyan technológiai fejlődéssel járt, amelynek eredménye, hogy egy új autó ugyanolyan vagy nagyobb teljesítmény leadása mellett kevesebbet fogyaszt és kevesebb károsanyagot bocsát ki.

1. Az Amerikai Egyesült Államok szabályozási rendszere

Témánk szempontjából az első jelentős mérföldkő National Environmental Policy Act elfogadása volt 1969-ben, ami 1970-ben lépett hatályba Richard Nixon elnöksége alatt. Ez a törvény előírta, hogy a szövetségi szerveknek előírta, hogy döntésük elő-

készítése során figyelembe kell venniük a környezetvédelmi szempontokat is.⁵

Ami viszont számunkra még érdekesebb, az nem más, mint az EPA felállítása. Ez a szerv számos, másik szövetségi kormányzati szerv intézményeinek az egybeolvasztásával jött létre⁶ azzal a céllal, hogy hatékonyabban megvalósuljon a kormányzati környezetvédelmi politika, ami végső soron az emberi egészség védelme. Az ügynökség feladatai többértékűek. Egyfelől a Kongresszus által megalkotott törvények felhatalmazása alapján rendeleteket alkot, amelyeket azután kötelező erővel bírnak. A kötelezettek köre rendkívül széles, hiszen tagállamoktól kezdve, helyi önkormányzatokon át egészen a nagyvállalatokig bezárólag bárkire vonatkozhatnak ezek a szabályok. A rendeletek célja, hogy a törvényi szinten értelemszerűen nem szabályozható mélységben megalkossa azokat a technikai, működési és jogi normákat, amelyeket azután az előbb említett körnek be kell tartania, ezzel is elősegítve a törvény céljának a megvalósulását.⁷

Ennek azonban önmagában kevés ereje lenne, ha nem párosulna hozzá rendkívül széles hatáskör a szabályok betartatása tekintetében. Ez több módon is megvalósulhat. Az egyik lehetőség, hogy a felülyeli a szabályok átvételét, illetve az annak való megfelelést. Ez magában foglalja azt is, hogy szükség esetén tanácsadással segíti elő a jogszabályok érvényesülését. Azonban az EPA számára sokkal keményebb eszközök is rendelkezésre állnak. A hatóság ugyanis meghozhat közigazgatási aktusokat is. Ezekkel egyrészt felhívhatják a környezet-szennyezéssel okozott jogsértésre a figyelmet, másrészt kötelezhetik arra, hogy tartsa be a jogszabályokat, és a tisztítsa meg a területet az okozott szennyezésektől is. Ez utóbbi esetben jogosult bírságot is kiszabni. A hatóság bírósághoz is fordulhat. Felhatalmazása van arra, hogy polgári peres, illetve büntetőeljárás kezdeményezésére, a környezetszennyező magatartással megsértett rendelkezés természete szerint. Mindkét esetben lehetőség van arra, hogy a szennyező fél és a hatóság megegyezzen, az előbbi esetben peren kívüli egyezség formájában, utóbbiban pedig vádalkut köthet.⁸

Az előbb leírtakból jól kivehető, hogy az EPA rendkívül erős jogosítványokkal rendelkezik. Azonban ami még ennél is fontosabb, az az, hogy a hatóság nem is retten meg ezen eszközök alkalmazásától. Ezt bizonyítja, hogy 1998-ig visszamenőleg az EPA honlapja a levegőtisztasági törvény, a Clean Air Act megsértésével kapcsolatban 211 kiemelkedő jelentőségű ügyet tartalmaz, olyan felekkel, mint a Ford, a Volvo, a Honda vagy a Kia-Hyundai csoport.⁹

1970 a vizsgálódásunk szempontjából másik jelentős eseménye a Clean Air Act megalkotása és elfogadása volt. E törvény hatálya minden belső-égésű motorral ellátott járműre és berendezésre vonatkozik, akár szárazföldön akár vízi alkalma-

zásról van szó. E törvény jelentősége abban áll, hogy itt adták meg a felhatalmazást EPA számára, amely alapján a későbbiekben meghatározhatták mindazon határértékeket, amelyeket az újonnan forgalomba helyezendő a járműveknek teljesíteniük kell.¹⁰ A törvény 1990. évi módosítása tovább szigorította a környezetvédelmi határértékeket, valamint szabályozta az úgynevezett „zöld autókat”, és az utánuk felvehető támogatásokat is.¹¹ A Clean Air Act egyik fontos rendelkezése, hogy megtiltotta az emissziós tesztek manipulálására szolgáló eszközök alkalmazását.¹²

Az amerikai szabályozásról összességében azt lehet elmondani, hogy egy nagyon erős, központi szövetségi szervre épít, amelyik kifejezetten aktív szerepet vállal a szabályok betartatásában és a vonatkozó technikai jellegű normák megalkotásában is. Ugyanakkor egyik nagy hiányossága, hogy a járművekre a gyártók önbevallása alapján adták ki a minősítést, így ez megeremtette annak a lehetőségét, hogy a viszonylag kicsi lebukási kockázat mellett játsszák ki a szabályokat.¹³

2. Az Európai Unió jogszabályai

Különös módon Európában is a hetvenes években, pontosan 1970-ben szabályozták először közösségi szinten a gépjárművekre vonatkozó károsanyag-kibocsátási értékeket, és a levegő védelmét. Ennek alapját a gépjárművek típusengedélyezésének harmonizációja adta. Ezt a kérdéskört abból a megfontolásból szabályozták közösségi szinten, mivel a tagállami széttagolt engedélyezési szabályok korlátját képezhetik az új gépjárművek forgalomba-hozatalának, ez pedig a közös piac megvalósulása ellen ható tényező.¹⁴ Így ezért megalkották a típusjövahagyásra vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 70/156/EGK irányelvet, amelynek szabályai többszöri módosítás után ma is érvényesek. Ennek értelmében, ha egy tagállamban kiadják a típusengedélyt egy adott járműtípusra, akkor az alapvetően a többi tagállamban is minden további megkötés nélkül forgalmazhatóvá válik.

Ezzel egyidejűleg hozták meg az 70/220/EGK irányelvet, amely a gépjárművek külső gyújtású motorjainak kipufogógázai által okozott levegőszennyezés elleni intézkedésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szólt. Ugyanis az európai jogalkotók felismerték, hogy a gépjárművekre vonatkozó környezetvédelmi határértékekre vonatkozó egyes tagállami szabályok eltérése „gátolhatja a közös piac létrehozását és működését.”¹⁵ Érdekes módon, a dízelmotoros járművekre vonatkozó környezetvédelmi szabályokat csak két évvel később alkották meg. Ez lett a 72/306/EGK irányelv.

A járművek károsanyag kibocsátási értékeire vonatkozó szabályok az 1990-es években kerültek

nagyfokú megújításra. Ugyanis 1992-től életbe léptették az ún. Euro normákat, – személygépjárművek esetében az Euro 1. normát, tehergépjárműveknél pedig az Euro I. normát.¹⁶ Az új szabályozás egyszerre tartalmazta a dízel és a benzinüzemű járművekre vonatkozó határértékeket. A technika fejlődésével azonban egyre jobban szigorították a követelményeket, hozzáigazítva környezeti kihívásokhoz is. A jelenlegi 715/2007/EK rendelet alapján – amely felváltotta a korábbi 70/220/EGK irányelvet és valamennyi ahhoz kapcsolódó irányelvet¹⁷ – az Euro 5. és V. normák 2008-ban, az Euro 6. és VI. normák pedig 2014-ben léptek hatályba. Ez azt jelenti, hogy most már nem lehetséges olyan járműveket forgalomba hozni újonnan az Európai Unió területén, amelyek nem teljesítik a rendeletben foglalt emissziós értékeket.

Európában, az Egyesült Államokkal ellentétben, még nem létezik egy uniós szintű környezetvédelmi szerv. Így az uniós jogon alapuló környezetvédelmi szabályok kikényszerítésére a tagállamok környezetvédelmi hatóságai hivatottak. Így fordulhat elő, hogy míg Németország igen tevékenyen lépett fel¹⁸ a Volkswagen-csalás felderítésében és annak rendezésében, addig például a magyar hatóságok részéről efféle aktivitás nem volt tapasztalható.

III. A Volkswagen és a felelős társaságirányítás kérdései

Mielőtt sorba vennénk a Volkswagen-botrány eseményeit, szükséges kialakítani egy olyan szempontrendszert, amely mentén meg tudjuk vizsgálni és értékelni is tudjuk az elmúlt időszak történéseit. Az egyik szempontrendszert a felelős társaságirányítás (*corporate governance*)¹⁹ adja meg, amely szervezeti és felelősségi kérdésekre kíván választ adni, annak érdekében, hogy a társaságok gyakorlati működése a helyes és jó társaságirányítás ismerveinek feleljen meg.

Emellett azonban, a felelős társaságirányítással rokonjelenségként, felmerülnek a vállalatok társadalmi felelősségvállalásának (*corporate social responsibility, CSR*) kérdései is. Ugyanis a felelős társaságirányítás multidiszciplináris szemlélete miatt erősen összefügg a vállalatok társadalmi felelősségvállalásának kérdéskörével. Ez európai szinten leginkább a környezettudatos vállalati működést jelenti.²⁰

1. A felelős társaságirányítás fogalma, szempontrendszere

Miért is fontos a felelős társaságirányítás? Ennek megválaszolásához érdemes egy kicsit távolabbról elkezdni vizsgálódásunkat, mégpedig a gazdasági társaságok felépítésével és működésével. Társasá-

gok esetében megkülönböztetjük a személyegyesítő és a tőkeegyesítő társaságokat. Az előbbieknél a társaságok tagjainak szoros együttműködésén van a hangsúly, míg az utóbbiaknál a tőke összegyűjtésén. Utóbbiaknál gyakori, hogy a társaság tagjai nem is ismerik egymást. Az ilyen jellegű társaságokban tehát kialakult a professzionális ügyvezetés, vagyis az olyan ügyvezetői kör, akik nem a társaság tagjai közül kerülnek ki,²¹ hanem karrier-szerűen végzik az ügyvezetői tevékenységet.

Ez a fajta elszakadás a tagoktól, végső soron a tulajdonosi érdekektől számtalan veszélyforrást rejt magában. Az egyik ehhez kapcsolódó vita a megbízó-megbízotti viszony (agency) mentén alakul. A társaságok ügyvezetése azzal, hogy elvált a tagoktól, önállósodott. Ez az önállóság rendkívül nagy mozgásteret nyújt, hiszen fennáll a veszélye annak, hogy tevékenységük során csak a saját érdekeiket nézik, a társaságéval szemben. Máig élénk viták zajlanak arról, hogy valamely társaság ügyvezetése kinek az érdekeit vegye figyelembe. Eme elméletek közül általában két fő vonalat lehet megkülönböztetni. Az egyik fő vonal a részvényesek, vagyis a tagok érdekeinek az elsőbbségét hirdeti, ez az ún. *shareholder primacy* elv.²² Ennek az elvnek egyik jelentős képviselője, Milton Friedman²³ szerint a társaságnak csak egy célja van, ami nem más, mint a részvényesek számára történő profitmaximalizálás. Ő következetesen ezt az álláspontot képviselte, mivel szerinte bármilyen más tevékenység az „*a részvényesek pénzén történő jótékonykodás*,” amit megengedhetetlennek tartott.²⁴

Ez a szemléletmód azonban a mai társadalmi viszonyok között nem adekvát, hiszen egy társaság nem egy zárt buborékban működik, tevékenysége egy széles körre is kihat. Ezt a kört a társaság érintettjeinek hívjuk, idegen szóval „*stakeholdereknek*”²⁵ nevezzük. A tudomány az érdekeltek körét a következőképp osztja fel: egyfelől ismert a belső érdekeltek köre. Ide tartoznak a társaság tagjai (részvényesek), a menedzsment, és a munkavállalók. Másfelől megkülönböztetjük a külső érdekeltek körét. Ide szokták sorolni a hitelezőket, az államot, a helyi közösségeket, a fogyasztókat és azokat, akikre a társaság működéséből fakadó externáliák²⁶ kihatnak.²⁷

Ebből is kiderül, hogy az érintettek nagy száma miatt nagyon lényeges, hogy a társaság működése mennyire átlátható, mennyiben felel meg a jó társaságirányítás és a társadalmi felelősség által támasztott kritériumainak. A felelős társaságirányításnak lényegét pontosan ragadja meg a Kecskés András által alkotott definíció, amely szerint „*a corporate governance a felelős irányítási rendszere, amely a társaságok ügyvezetése, tulajdonosai, munkavállalói és más érintettek közötti relációk viszonylatában realizálódik, amely a profitorientált működés törvényes, etikus, ésszerű, hatékony és társadalmi szinten is hasznos megoldása*

in alapul, és amelynek szabályait a jogszabályok a piac és az üzleti szféra önszabályozó mechanizmusai alakítják.”²⁸

2. Hogyan csalt a Volkswagen?

A csalás módszerének vizsgálata elengedhetetlen ahhoz, hogy magát az eseménysorozatot megértsük. Ehhez azonban szükség van arra is, hogy röviden áttekintésre kerüljön néhány műszaki és környezetvédelmi kérdés is.

A botrányban a Volkswagen gyár EA 189 illetve annak utóda, az EA 288 kódjelű dízelmotor családja érintett.²⁹ Ezen belül is a 2 liter valamint a 3 liter hengerűrtartalmú változatok. A modern dízelmotoroknak kétség kívül megvannak a maga előnyei. Egyik ezek közül az, hogy magasabb hatásfokkal ég el az üzemanyag, emiatt kevesebb üzemanyagra van szükség, vagyis takarékosabban üzemel a motor. Ez azzal jár, hogy kevesebb szén-dioxidot bocsát ki magából. Egyik nagy hátránya is ebből származik, hiszen nitrogénoxidokból (NO_x) sokkal több keletkezik, mint egy benzinüzemű motornál. Márpedig leginkább e vegyületek felelősek a savas esőért, illetve nagyon erős egészségkárosító hatással rendelkeznek, ami pedig évente csak Európában körülbelül 400 000 ember korai halálát okozza.³⁰

A gyártók ezért különböző megoldások kifejlesztésével próbálkoztak visszaszorítani a nitrogén-oxidok kibocsátását. A jelenlegi legszigorúbb amerikai és az azzal majdnem egyenértékű Euro 6. szabvány teljesítésére leginkább alkalmas megoldás abban áll, hogy a járművek égésterébe karbamid befecskendezésével igyekeznek lebontani a nitrogén-oxidokat. Ez azonban rendkívül drága, mind a gyártók, mind pedig a fogyasztók számára. A Volkswagen ezért a 2005-ben kifejlesztett EA 189 típusú motorjainál nem is alkalmaztak ilyen berendezést, hanem szűrőkkel kísérelték meg a káros nitrogénvegyületek megkötését, ezzel pedig határértékek teljesítését.³¹ Azonban belátták, hogy az alkalmazandó technológia nem vált be, így a követelményeket sem tudnak megfelelni. Így csaláshoz folyamodtak. A motorvezérlő szoftvert ugyanis úgy programozták, hogy az képes legyen különbséget tenni a laboratóriumi teszt-üzemmód és a valós vezetési körülmények között. Előbbi esetben tehát visszafogta a motor teljesítményét és egyben dúsabb keveréket képzett az égésterben, hogy kevesebb nitrogén-oxid termelődjön, míg a mérőpadon kívül a jármű a gyári adatok szerint teljesített, leszámítva a nitrogén-oxid kibocsátást, ami ugyanis negyvenszerese volt a megengedett határértéknek.³² A később kifejlesztett EA 288-as típusú motorokhoz már beépítették a karbamid befecskendezést, de még így sem sikerült megfelelni előírt károsanyag kibocsátási követelményeknek, így itt is a szoftverrel való trükközéshez kellett folyamodniuk.³³

3. Miért csalt a Volkswagen?

Ahhoz, hogy megértsük, hogy a Volkswagen miért kockáztatott ekkorát, ahhoz szükséges feltárni mindazon körülményeket, amelyek a csalás felé irányították végül is a vállalatot. A Volkswagen csoport még Ferdinand Piech³⁴ vezetése alatt eltökölte, hogy 2018-ra a világ legnagyobb autógyártója lesz.³⁵ Ehhez azonban arra volt szükség, hogy a legyártott és eladott gépjárművek mennyiségét is megnöveljék. A Volkswagen tradicionálisan jól teljesített az európai piacon, valamint Kínában is, azonban a növekedéshez muszáj volt megerősíteniük a pozícióikat a többi piacon. Ennek fő oka az európai piac telítettsége,³⁶ ott ugyanis érdemben már nem volt lehetőség az eladási volumen növelésére. Az Egyesült Államok kifejezetten kecsegtetőnek tűnt, hiszen nemcsak a márkának volt történeti beágyazottsága, hanem a piacokon a kereslet is megvolt a járművek iránt.

Ahhoz azonban, hogy az eladásokat növelni tudják, ki kellett emelkedniük a tömegből. 2008-ban ezért elkezdték azt az agresszív reklámkampányt, amely a vállalat dízelmotorral szerelt autójának a környezettudatosságára épített. Az amerikai piacra szánt járművek ugyanis úgy tűntek, mintha messze túlteljesítették volna a környezetvédelmi normákat. Ennek egyik következménye volt, hogy a Volkswagen dízelmotorral szerelt autókra is jártak mindazon kedvezmények, amelyek a kiemelkedően környezettudatos járművekért, vagyis a „zöld autókért” lehetett igénybe venni.

4. A VW felelős társaságirányítási modelljének csődje

A csalás leleplezése egy West Virginia University kutatócsoportjához köthető. Ennek története önmagában kifejezett érdekes, ugyanis eredetileg a kutatócsoportnak nem ez lett volna a célja. Az International Council on Clean Transportation (ICCT) kiírt egy pályázatot, amelyben az egyetem kutatócsoportja is rész vett. Ennek célja az volt, hogy az európai jogalkotók számára megmutassa, hogy van még lehetőség a károsanyag kibocsátásra vonatkozó határértékek további szigorítására, hiszen az Egyesült Államokban forgalmazott dízelmotoros autók képesek voltak teljesíteni a sokkal szigorúbb amerikai normákat. Ennek során 15 autó került tesztelésre, közöttük a dízel Volkswagenek is.³⁷ Azonban a valós körülmények között elvégzett vizsgálatok cáfolták a laboratóriumban végzett vizsgálatok eredményeit. Így például a nitrogén-oxidok (NO_x) kibocsátásból negyvenszeres értéket mértek.³⁸

Ennek hatására 2015 szeptemberében az EPA a Volkswagen számára megküldte a jogsértés tényéről szóló jegyzékét, amelyben többek között hivatkozott az előbb említett kutatócsoport eredményeire is. A levélben az EPA részletesen körülírja, hogy mely

szabályok megsértésére került sor. A már ismertett Clean Air Act azon rendelkezései is meghivatkozásra kerültek, amelyek megtiltják az olyan eszközök, berendezések használatát, amelyek a mérőműszerek kijátszására szolgálnak.³⁹ 2015 novemberében egy újabb jegyzék kiküldésére került sor, a Volkswagen mellett immáron az Audi és a Porsche részére is. A jegyzék ismét a jogsértés tényének a megállapítását tartalmazta, valamint azt, hogy a vizsgálatok még mindig folyamatban vannak.⁴⁰ Ezekből a jegyzékekből kiderül, hogy a Volkswagen csoport működése a felelős társaságirányításnak a jogi és etikai követelményét egyaránt megsértette. Sérti, mert mind az európai mind az amerikai szabályok tiltják mindazon eszközök, berendezések használatát, amelyek célja az, hogy az emissziós tesztek kijátsszák. A jogszabálysértésen túl azonban felmerülnek az etikai kérdések is. Hiszen azzal, hogy csalás árán sikerült teljesíteni a követelményeket, ezzel ártottak a stakeholdereknek is.

A hírek hatására Martin Winterkorn, a VW „elnök-vezérigazgatója” lemondott pozíciójáról. Akkor úgy nyilatkozott, hogy nem volt tudomása arról, hogy a cégcsoport járműveibe a környezetvédelmi vizsgálatok során alkalmazott mérőműszerek kijátszására szolgáló berendezéseket építettek volna. Ennek azonban ellentmondanak a Der Spiegel című napilap értesülései, amely szerint legalább 30 fő tudott a csalásokról.⁴¹ A Bildnek névtelenül nyilatkozó munkatárs pedig megerősítette, hogy Winterkornnak tudomása volt a csalásokról, hiszen már 2014-ben értesítették egy közelgő amerikai vizsgálatról.⁴²

A VW botrány során bebizonyosodott, hogy a vállalat a felelős társaságirányítás elveit nem alkalmazta a legkövetkezősebben. Ugyanis, ha visszautalunk a Kecskés András-féle felelős társaságirányítás meghatározáshoz, akkor az események alapján láthatóvá válik, hogy a társaság működése során sérült annak az elve, hogy a profitszerzés törvényes és etikus úton történjen. Milyen okokban rejlettek azok a hiányosságok, amelyek a botrány eseményeiben csúcsosodtak ki?

Ha megvizsgáljuk a tulajdonosi szerkezetét, az lehet észrevenni, hogy nagyjából három fő nagy részvényesi csoport található. Az egyik a Porsche és a Piech család tagjai, a másik nagy részvényes Alsó-Szászország, és végül harmadik pedig egy katari befektetési alap. E három csoport együttesen birtokolja a szavazati jogok 90%-át.⁴³ Ebből az is következik, hogy a társaság legfontosabb kérdéseiben, mint például a személyi kérdésekben, minden ellenvetés nélkül tudott érvényesülni a saját akaratuk. Ennek egyik legérdekesebb példája a felügyelőbizottság⁴⁴ összetételében volt megállapítható. Ugyanis a 20 fős szervnek csak egyetlen egy olyan tagja volt, akit az autógyártól valamilyen szinten függetlennek lehetett tekinteni.⁴⁵ Ez a fajta

belterjesség azonban veszélyeket rejt magában. Bár a felügyelőbizottság a tagok érdekében látja el a társaság működésének az ellenőrzését, azonban a korábban már említett stakeholder elmélet értelmében egy társaság vezetésének már sokkal több érdeket kell szem előtt tartania. Ez pedig egyáltalán nem valósulhatott meg a Volkswagen esetében.

Ha a Volkswagen vállalati kultúráját megvizsgáljuk, nyilvánvalóvá válik, hogy abban is bele volt kódolva a bukás. Mint már említésre került, a Volkswagen célul tűzte ki, hogy a legnagyobb autógyárrá fog válni. Ez tehát egy olyan növekedési kényszert indukált, ami lecsapódott a vállalati kultúrában is. Ugyanis a Volkswagennél a bárminemű hiba megbocsáthatatlan bűnnek számított. Jól példázza ezt még az a Ferdinand Piechről, a VW korábbi elnök-vezérigazgatójáról fennmaradt anekdota,⁴⁶ amely jól illusztrálja, hogy milyen módszereket alkalmazott. Az 1999-ben bemutatott IV. generációs Volkswagen Golf karosszériáján az illesztési hézagok pontosságán úgy ért el látványos javulást, hogy a karosszériagyártásért felelős mérnököket magához hívatta, és kirúgással fenyegette meg őket, amennyiben nem teljesítik hat héten belül az elvárt értékeket.⁴⁷ Utódja, Martin Winterkorn, is ugyanezt a stílust vitte tovább. A New York Times hasábjain olyan jelzőkkel illeték a menedzseri stílusát, mint „magabiztos, törtető, szűk látókörű”.⁴⁸ Ez azonban hosszú távon olyan ez olyan légkört teremtett, amelyben nem volt lehetőség az érdemi ellentmondásra. Ez pedig akár a stakeholderek érdekeit sértetheti, mivel egy ilyen esetben szinte nincs lehetőség arra, hogy a menedzsment, vagy esetleg a részvényesek érdekein kívül más érdeket is figyelembe lehessen venni a társaság működése során. Ezért is fontos, hogy a társaságirányítás rendszerében legyen a lehetőség az egyéb érintettek érdekeinek becsatornázására.

Ebből is származott az, hogy a jogszabályokban megállapított határértékeket olyan műszaki megoldásokkal kívánták elérni, amelyekkel alapesetben nem lehetséges.⁴⁹ Amikor pedig a mérnökök rájöttek a vállalt kihívás lehetetlenségére, inkább az emissziós tesztek kijátszásához folyamodtak. És itt merül fel ismét a vállalat vezetőinek a felelőssége. Ugyanis ha valóban nem tudtak arról, hogy a környezetvédelmi határértékeknek a teljesítése érdekében csaltak, abban az esetben felmerül, hogy a társaságirányítási rendszerben a problémák kommunikációja nem volt megoldott. Ennek egyik legfőbb veszélyét jól szemlélteti a General Motorsnak a gyújtáskapcsolóval összefüggésben kirobbant botránya, amely jól bemutatta, hogy a kritikus információk visszatartásának súlyos, emberéleteket is követelő következményei lehetnek.⁵⁰ Ha azonban a vállalat vezetősége tudott a csalásról, abban az esetben az ő személyes felelősségük is felmerül.

IV. Következmények

Kétségtelen, hogy a Volkswagen számára hatalmas presztízsveszteséget okozott az elmúlt fél évben történt események. Bár Európában sikerült megállapodni a tagállami kormányokkal,⁵¹ ugyanez nem mondható el az Egyesült Államokról. Az EPA visszavonta az érintett motorokkal szerelt járművek típusengedélyét, így azokat újonnan nem lehet forgalomba helyezni. Továbbá 2016. március 24-re tűzte ki azt a legvégső határidőt, ameddig a hiba orvoslására vonatkozó javaslatot ki nem dolgoznak, amelyik elfogadható a kormányzat számára is.⁵²

A tulajdonosokat súlytó hatása a botránynak az, hogy a járművek jelentős értékvesztést szenvedtek. Emiatt is többen pertársaság is alakult a Volkswagen amerikai leányvállalata ellen. A dolog pikantiáját az adja, hogy mivel a Volkswageneknek Amerikában a vásárlói célcsoportja a tehető, szellemi foglalkozást űzők közé tartozik, így sokkal nagyobb a pereskedési hajlandóság velük szemben, lévén számtalan jogász is a vásárolt Volkswageneket.⁵³ Ezért is kérték fel Ken Feinberget⁵⁴ egy kártérítési alap létrehozására, amellyel elejét kívánják venni majd a várható tömeges pereknek. Ennek lényege ugyanis az, hogy aki megfelel a feltételeknek és elfogadja az alaptól származó kártérítést, az egyben le is mond arról a jogáról, hogy a Volkswagennel szemben peres úton lépjen fel ez ügyben.⁵⁵

A botránynak az európai következménye az, hogy a német jogalkotók is végre belátták, hogy az emissziós tesztek jelenlegi szabályozása nem alkalmas a valódi kibocsátás mérésére. Ezt úgy kívánják orvosolni, hogy a sportolók doppingtesztjeinek mintájára, minden előzetes bejelentés nélkül, véletlenszerűen kiválasztott járműveken fogják lefuttatni az emissziós teszteket, elkerülve, hogy előre felkészített próbapéldányokkal kedvezőbb eredményeket érjenek el.⁵⁶ Ezzel úgy tűnik, hogy az emissziós tesztek egy régóta kritizált hiányosságát sikerülhet majd orvosolni.

Az európai vásárlók sajnos nem igazán örülhetnek a megállapodásnak. Ugyanis a gyár úgy kívánja a hibákat kijavítani, hogy a szoftver a frissítés után mindig a „csaló” üzemmódban legyen.⁵⁷ Ez pedig a járművek teljesítményének csökkenésével, és a fogyasztás megemelkedésével járhat.⁵⁸ Vagyis elképzelhető, hogy az európai vásárlók rosszul járnak, hiszen a javítások után visszakapott autó már nem felel meg mindazon elvárásoknak, ami miatt korábban annak megvásárlása mellett döntöttek.

V. Következtetések

Az elmúlt fél év eseményei leginkább arra mutattak rá, hogy a felelős társaságirányítás területén mindig akadnak új kihívások. Hiszen mindaddig, amíg akár csak egyetlen vállalat menedzsmenete úgy

látja, hogy a szabályok kikerülésének nagyobb a lehetősége, mint a lehetséges büntetés, addig sajnos elő is fognak fordulni a visszaélések. Úgy tűnik azonban, hogy a Volkswagen elszámította magát. Ha Amerikában az a forgatókönyv zajlik le, amely értelmében a járműveket vissza kell vásárolni, akkor ez súlyos, dollármillárdos veszteséget okoz a leányvállalatnak, amely az anyavállalat létét is fenyegetheti.⁵⁹ Ez pedig felveti a kérdést, hogy nem sérti-e jobban a stakeholderok érdekeit azzal, hogy a társaság tönkremenetele számtalan munkahely megszűnésével jár. Azt sem szabad engedni, hogy az etikai kérdéseket félretéve csak jelképes összegű büntetést szabjanak ki rá. Ezért is fontos, hogy akármi is lesz majd az ügy végkimenetele, a sok érdek között mindenképp meg kell majd találni az egyensúlyt.

Szerző álláspontja szerint azonban sokkal kívánatosabb lenne a megelőzésre helyezni a hangsúlyt. Ez alatt érteni kell egyfelől a szabályozási környezet olyan kialakítását, ami elejét veszi csalásoknak, valamint az olyan vállalatirányítási rendszerek kiépítését kell támogatni, amelyek megengedik, hogy a stakeholderok érdeke kellő súllyal kerüljön képviseletre, ami visszafoghatja az ügyvezetést az olyan gyakorlatok kialakításától, amelyek durva módon csak egy szűk kör számára kedvez. Ezért is kiemelkedő fontosságú, hogy felelős társaságirányítás szempontjai hangsúlyozottan érvényesüljenek. Tehát az egyik legfontosabb kihívás annak megakadályozása, hogy a függelmi viszonyok miatt ne legyen tere az etikus és a felelős döntések meghozatalára. Ez azonban nem képzelhető el a megfelelő fórumok biztosítása, illetve a felügyelettel megbízott személyek tényleges függetlensége nélkül. Ezek nélkül ugyanis sérülnek mind a munkavállalók érdekei, mind a fogyasztók érdekei, mind pedig a közérdek is.

Jegyzetek

¹ Lásd: Reuters (2015): Volkswagen could face \$18 billion penalties from EPA, Szeptember 18.

<http://www.reuters.com/article/us-usa-volkswagen-idUSKCN0RI1VK20150918> (2016. február 21.)

² E vizsgálatok egyike a Dél-Koreában zajlik. Az ottani Volkswagen és Audi központban az ügyészség lefoglalta a számítógépeket, vállalat ellen indult eljárásban. Lásd: Michael Karkafiris (2016): South Korean Authorities Raid Volkswagen Office Amid Emissions Investigation, Carscoops.com, február 20. <http://www.carscoops.com/2016/02/south-korean-authorities-raid.html> (2016. február 21.)

³ Például az 1970-ben először megrendezett „Föld napja” rendezvény.

⁴ Lásd: Matt Novak (2014): The Dutch rode horses on their highways during the 1970s oil crisis, december 11. Gizmodo.com. <http://factually.gizmodo.com/the-dutch-rode-horses-on-their-highways-during-the-1970-1670022509> (2016. február 20.)

⁵ Lásd: National Environmental Policy Act 1969 I. cím 102. szakasz. valamint USC 4321. §

⁶ Lásd EPA: The Guardian: Origins of the EPA eredetileg megjelent: EPA Historical Publication-1 1992 tavasz. Hozzáférve: <https://www.epa.gov/aboutepa/guardian-origins-epa> (2016. február 20.)

⁷ Lásd: EPA: Our Mission and What We Do. <https://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do> (2016. február 20.)

⁸ Lásd: EPA: Enforcement Basic Information. <https://www.epa.gov/enforcement/enforcement-basic-information> (2016. február 20.)

⁹ Természetesen ezen a listán nem csak autóiipari vállalatok szerepelnek. Ugyanúgy megtalálhatóak olajipari és más profillal rendelkező vállalatok is. A teljes listáért lásd: EPA: Civil Cases and Settlements by Statute. <https://cfpub.epa.gov/enforcement/cases/index.cfm?templatePage=12&ID=1> (2016. február 20.)

¹⁰ Lásd: EPA: Summary of the Clean Air Act. <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-clean-air-act> (2016. február 20.)

¹¹ Lásd: EPA: Highlights of the 1990 Clean Air Act Amendments. Eredetileg megjelent: EPA Journal – January/February 1991. Hozzáférve: <https://www.epa.gov/aboutepa/highlights-1990-clean-air-act-amendments> (2016. február 20.)

¹² Lásd: US. C. 1522. §

¹³ Lásd: BloombergView (2015): Volkswagen and the EPA's Dirty Little Secret. Szeptember 23. <http://www.bloombergvie.com/articles/2015-09-23/volkswagen-and-the-epa-s-dirty-little-secret> (2016. február 22.)

¹⁴ Lásd: 70/156/EGK irányelv a gépjárművek és pótkocsijaik típusjövahagyására vonatkozó tagállami szabályok közelítéséről

¹⁵ Lásd: 70/220/EGK irányelv a gépjárművek külső gyújtású motorjainak kipufogógázai által okozott levegőszennyezés elleni intézkedésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről, Preambulum

¹⁶ Lásd: 91/441/EGK irányelv a a gépjárművek kibocsátásai által okozott levegőszennyezés elleni intézkedésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 70/220/EGK irányelv módosításáról 7. cikk

¹⁷ Lásd: 715/2007/EK rendelet a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjövahagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről 17. cikk

¹⁸ Lásd: BOSTON, William – VARNHOLT, Hendrik (2015): German Authorities Investigating Missing VW Emissions Scandal File, Wall Street Journal október 21. <http://www.wsj.com/articles/german-authorities-investigating-missing-vw-emissions-scandal-file-1445427635> (2016. február 29.)

¹⁹ Mivel a Volkswagen AG egy tőzsdén jegyzett vállalat, ezért szinte kimeríthetetlen tárháza lehet a felelős társaságirányítási vizsgálódásoknak. Ilyen például a vezetők javadalmazásának kérdésköre (lásd: Kecskés András – Halász Vendel: A siker díja vagy a bukás ára? A vállalati vezetők javadalmazásának elmélete a pénzügyi válság tükrében. Jogtudományi Közöny LX. évfolyam 4. sz. 180-191. o.; Kecskés András: „Say on Pay” – Részvényesi szavazás a vállalati vezetők javadalmazásáról az Egyesült Államokban. JURA 2015. 1. sz. 59-64. o.; lásd: Kecskés András – Cseh Balázs: Elsöpörte-e az alpesi fön a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kereteit Svájcban? JURA 2015. 1. sz. 224-235. o.)

²⁰ Szlávik János (Szerk.): A vállalatok társadalmi felelősségvállalása. Complex Kiadó, Budapest 2009. 50. o.

²¹ Kifejezetten érdekes gondolat kísérlet, hogy vajon lenne-e értelme személygyesítő társaságoknál a professzionális ügyvezetést megengedésének. Lásd: Kecskés András: A betéti társaságról. JURA XIII. évfolyam 1. sz. 114. o.

²² Lásd: Kecskés András – Halász Vendel: Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance

and Hostile Takeovers. HVG-ORAC – Lexis Nexis, Budapest-Wien 2013. 191. o.

²³ Milton Friedman (1912-2006) Nobel díjas közgazdász, a chicagói iskola megalapítója.

²⁴ Lásd: Milton Friedman (1970): The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. The New York Times Magazin, Szeptember 13. Elérhető:

<http://www.colorado.edu/studentgroups/libertarians/issues/friedman-soc-resp-business.html> (2016. február 28.)

²⁵ Lásd: Kecskés András – Budai Judit – Hanák András – Hardi Péter – Kazár Péter: Felelős vállalatirányítási és üzleti etikai szótár / Glossary of Corporate Governance and Business Integrity Terms. The American Chamber of Commerce, Budapest 2011. 39. o.

²⁶ Egy gazdasági szereplő tevékenysége következtében felmerülő, nem szándékos okozott, hatások, amelyek piaci ellentételezés nélkül befolyásolják egy másik gazdasági szereplő helyzetét. Negatív externáliákról beszélünk akkor, ha e hatások károsak. Amennyiben e hatások haszonnal járnak, úgy pozitív externáliákról van szó.

²⁷ Lásd: Kecskés András: Részvényárok mindenek felett? Érdekszféra a vállalatirányítás jogában. In: Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára (Szerk. Kiss György, Berke Gyula, Bankó Zoltán, Kajtár Edit). PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 219. o.; Kecskés András: The Legal Theory of Stakeholder Protection. In: JURA XVI. évfolyam, 1. sz. 71-75. o.

²⁸ Lásd: Kecskés András: Felelős társaságirányítás. HVG-Orac, Budapest 2011. 13. o.

²⁹ Lásd: Voelcker, John (2015): VW Diesel Emissions Recall: What You Need To Know In 10 Questions, Green Car Reports, szeptember 21.

http://www.greencarreports.com/news/1100125_vw-diesel-emissions-recall-what-you-need-to-know-in-10-questions (2016. február 21.)

³⁰ Lásd: Peter Teffer (2015): France, UK trying to weaken EU air pollution law, Euobserver március 27.

<https://euobserver.com/environment/128180> (2016. február 27.)

³¹ Lásd: Volkswagen: The Volkswagen Group is moving ahead: Investigation, customer solutions, realignment. Press Conference December 10, 2015. 16. o.

³² Lásd: Voelcker: i.m.

³³ Lásd: Voelcker: i.m.

³⁴ Ferdinand Karl Piech a Volkswagen igazgatóságának elnöke 1993 és 2002 között, majd a felügyelőbizottság elnöke 2015 áprilisáig. 1999-ben az év autóiipari vezetőjének választották.

³⁵ Lásd: The Economist (2012): VW Conquers the world. Július 7. <http://www.economist.com/node/21558269> (2016. február 27.)

³⁶ Lásd: IHS (2013): Western European car sales fall 6.4% y/y in June, SAAR rises for first time in over two years – forecast. <https://www.ihs.com/country-industry-forecasting.html?ID=1065980879> (2016. február 29.) Megjegyzendő, hogy 2014-ben elkezdődött egy felívelés az új autók forgalombahelyezések számában.

³⁷ Lásd Harry Kretchmer (2015): The man who discovered the Volkswagen emissions scandal. BBCNews, október 13. <http://www.bbc.com/news/business-34519184> (2016. február 27.)

³⁸ Lásd: The Guardian (2015): The Volkswagen emissions scandal explained. Szeptember 23.

<http://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/sep/23/volkswagen-emissions-scandal-explained-diesel-cars> (2016. február 21.)

³⁹ Lásd: EPA: Notice of Violation (Kelt.: 2015. szeptember 18.) <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-10/documents/vw-nov-caa-09-18-15.pdf> (2016. február 21.)

⁴⁰ Lásd: EPA: Notice of Violation (Kelt.: 2015. november 2.) Elérhető: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-11/documents/vw-nov-2015-11-02.pdf> (2016. február 21.)

⁴¹ Lásd: Reuters (2015): At least 30 involved in VW diesel cheat: Spiegel. Október 14. <http://www.reuters.com/article/us-volkswagen-emissions-investigation-idUSKCN0S81F720151014> (2016. február 27.)

⁴² Lásd: Nicholas Comfort (2016): VW's Winterkorn Told of Defeat Device Probe in 2014, Bild Says. BloombergBusiness, Február 14. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-14/vw-s-winterkorn-told-of-defeat-device-probe-in-2014-bild-says> (2016. február 27.)

⁴³ Lásd: Chris Bryant – Richard Milne (2015): Volkswagen's 'uniquely awful' governance at fault in emissions scandal, CNBC, október 4. <http://www.cnbc.com/2015/10/04/volkswagens-uniquely-awful-governance-at-fault-in-emissions-scandal.html> (2016. február 28.); Ez a tény is szépen mutatja az európai, azon belül is a német részvénytársaságokra jellemző részvényesi struktúrát. Ettől lásd bővebben: KECSKÉS András – HALÁSZ Vendel: Társaságok a tőzsdén. HVG-ORAC, Budapest 2011. 343-345. o.

⁴⁴ A német típusú részvénytársaságoknál az ún. kétszintű társaságirányítási modellt alkalmazzák, amelyben egymástól jól elkülönül az igazgatóság és a felügyelőbizottság. Előbbi szerv az érdemi, operatív döntések meghozataláért felel, addig az utóbbi az ügyvezetést ellenőrzi a tagok érdekében. Ezzel szembeállítható az angolszász egyszintű modell, amelynek lényege, hogy az igazgatóság és a felügyelőbizottság egy szervben, magyar jog fogalma szerint az ún. igazgatótanácsban egyesül. Ebben az esetben az ellenőrzői szerepkört az igazgatótanács független tagjai töltik be, akik semmilyen más pozíciót nem töltenek be a társaságban, valamint megélhetésük, hozzátartozói kapcsolataik miatt semmilyen módon nem érdekelték a társaság működésében. Erről lásd bővebben: Kecskés András: The Legal Theory of Stakeholder Protection. In: JURA XVI. évfolyam, 1. sz. 69-71. o.

⁴⁵ Lásd: Richard Milne (2015): VW told to rip up governance model as emission scandal deepens. Financial Times, November 4. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e2ead4fa-8311-11e5-8e80-1574112844fd.html#axzz42Ijpl043> (2016. február 28.)

⁴⁶ Ez az anekdota Bob Lutztól származik, aki az autóipar egyik nagy öregjének számít. Karrierje során vezetőként megfordult a General Motorsnál, a Fordnál, a BMW-nél és a Chryslernél is.

⁴⁷ Lásd: Bob Lutz (2015): One Man Established the Culture That Led to VW's Emissions Scandal. Road & Track, November 4. <http://www.roadandtrack.com/car-culture/a27197/bob-lutz-vw-diesel-fiasco/> (2016. február 28.)

⁴⁸ Lásd: DISHMAN Lydia (2015): How Volkswagen's Company Culture Could Have Led Employees To Cheat, Fastcompany.com, december 12. <http://www.fastcompany.com/3054692/the-future-of-work/how-volkswagens-company-culture-could-have-led-employees-to-cheat> (2016. február 27.)

⁴⁹ Lásd: VOLKSWAGEN: The Volkswagen Group is moving ahead: Investigation, customer solutions, realignment. Press Conference December 10, 2015. 16. o.

⁵⁰ Lásd: FERENCZ Barnabás: Felelős társaságirányítási felvételek a General Motors gyújtáskapcsoló-botrány tükrében, In: JURA XXI. évfolyam 2. szám 170-174. old

⁵¹ RAUWALD, Christop (2015): VW's Emissions Fixes Approved for 90% of Cars in Europe, BloombergBusiness, november 23. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-11-23/volkswagen-s-emissions-fixes-approved-for-90-of-cars-in-europe> (2016. február 27.)

⁵² Lásd: SHEPARDSON, David (2016): VW faces March deadline to disclose diesel emissions fix, Automotive News, február 25. <http://www.autonews.com/article/20160225/OEM/160229906/vw-faces-march-deadline-to-disclose-diesel-emissions-fix> (2016. február 28.)

⁵³ Lásd: FRANKEL, Allison (2015): How U.S. lawyers were so quick off the mark to sue Volkswagen. Reuters. Szeptember 22. <http://www.reuters.com/article/us-usa-volkswagen-lawyers-idUSKCN0RM2QZ20150922> (2016. február 29.)

⁵⁴ Ken Feinberg nevéhez fűződik a bostoni bombatámadás áldozatainak a kompenzációja, de a General Motors gyújtáskapcsolójának hibájával összefüggésben elhunyt, vagy valamilyen egészségkárosodást szenvedettek számára létrehozott alap is. E mellett több neves egyetemen is oktatott, mint például a Harvard Law School.

⁵⁵ Lásd: FORTUNE (2016): VW Plans to Make U.S. Diesel Owners an Offer They Can't Refuse. Február 8. <http://fortune.com/2016/02/08/vw-compensation-claims/> (2016. február 29.)

⁵⁶ Lásd: REUTERS (2015): Germany wants to introduce random emissions tests on cars. Szeptember 23. <http://www.reuters.com/article/us-volkswagen-emissions-germany-idUSKCN0VN0IN> (2016. február 27.)

⁵⁷ Lásd: VOELCKER, John (2015): VW Diesel Emissions Recall: What You Need To Know In 10 Questions, Green Car Reports, szeptember 21. http://www.greencarreports.com/news/1100125_vw-diesel-emissions-recall-what-you-need-to-know-in-10-questions (2016. február 21.)

⁵⁸ Lásd: VOELCKER, John (2015): VW Diesel Emissions Recall: What You Need To Know In 10 Questions, Green Car Reports, szeptember 21. http://www.greencarreports.com/news/1100125_vw-diesel-emissions-recall-what-you-need-to-know-in-10-questions (2016. február 21.)

⁵⁹ Lásd: REUTERS (2015): New chairman sees emissions scandal as threat to VW's viability: paper. Október 3. <http://www.reuters.com/article/us-volkswagen-emissions-poetsch-idUSKCN0RX0GQ20151004> (2016. február 28.)

Gyüre Annamária Csilla
tudományos segédmunkatárs
Debreceni Egyetem ÁJK Agrárjogi,
Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

A nukleáris energia szabályozása klímavédelmi szempontból*

1. Bevezetés

A klímaváltozás eredői és az arra adandó válaszok sokrétűek. A globalizálódó világ, a Föld népességének folyamatos emelkedése és az ezzel járó élelem- és energiaszükséglet csak néhány probléma. Az éghajlatváltozás folyamatának mérsékléséhez kulcsfontosságú az energiaelállítás és -ellátás klímabarát átalakítása, mert az energiaszektor az egyik fő szén-dioxid-kibocsátási forrás. A szén-kibocsátás kontroll alatt tartására több út kínálkozik, amelyeket az Európai Unió alacsony szén-kibocsátású gazdaságra való áttérés gyűjtőnévvel illet. A Bizottság rögzíti, hogy az Unió kibocsátáskereskedelmi rendszere – amelyet ez idáig a klímavédelem kiemelt eszközeként kezeltek – nem ösztönzi eléggé hatékonyan az alacsony szén-dioxid kibocsátású technológiákba való beruházásokat.¹ Az alacsony szén-dioxid-kibocsátás eszközei körében említi az energiahatékonyságot és -takarékoságot, a megújuló energiaforrások használatát, valamint az intelligens hálózatokat. Továbbá ekként jelöli meg az atomenergia alkalmazását is.² A következőkben főleg ennek a klímavédelmi (illetve érintőlegesen a környezetvédelmi) szempontú áttekintésére vállalkozom. Ehhez szemlézem a nemzetközi szabályozást, ami alapot biztosít az európai uniós előírások áttekintésére. Ezt követően munkámat az atomenergiát érintő hazai jogi rendszer, valamint politika vizsgálatával, és összegző gondolatok megfogalmazásával zárom. A céloom annak bemutatása, hogy melyek is az atomenergia jogi keretei; megállja-e a helyét klímavédelmi szempontból; alkalmazása illeszkedik-e a jelenlegi éghajlatvédelmi jogi rendszerbe; ha igen, hogyan, illetve ha nem, miért és hogyan lehetne integrálni?

2. Energiapolitikai és klímapolitikai háttér

Napjainkban az egyik legaktuálisabb kérdés és legégetőbb probléma az energiaellátás. Társadalmunk olyan rendszeren alapul – a fosszilis energia-

hordozóké –, amelyik semmilyen szempontból nem tekinthető fenntarthatónak. Ez nem csak azt jelenti, hogy az energia előállítás és felhasználás a leginkább környezetterhelő és szennyező magatartásnak minősül,³ melynek során a legalapvetőbb életfeltételeinket tesszük tönkre, hanem azzal is foglalkoznunk kell, hogy a kőolaj, földgáz kitermelése egyre nehezebb és költségesebb. A készletek kimerülőben vannak. Elértük vagy hamarosan elérjük azt a határt, mikor a kitermelési görbe csúcspontját meghaladva, folyamatosan csökken majd a bányászatuk.⁴ Ekkor már egyre nehezebb lesz olyan technológiát választani vagy létrehozni, ami nyereségesen eredményez fosszilis energia-hordozót.

Sokan az atomenergia alkalmazását tartják menekülő útnak, jelenleg Magyarország is a nukleáris energiatermelő kapacitás fejlesztésében gondolkodik. Meglátásom szerint nem ez a megfelelő irány. Fenntarthatóbb és biztonságosabb megoldásnak tűnik a megújuló energiaforrások – szél-, víz-, nap-, hullám-, geotermikus energia, biomassza, biogáz – arányának növelése, amit az Európai Unió is célul tűzött ki (20% elérése 2020-ig).⁵ Emellett szükséges az energiahatékonyság és -takarékoság növelése. Előbbi azt jelenti, hogy valamely terméket vagy szolgáltatást kevesebb energia alkalmazásával állítunk elő⁶, azaz ugyanazt kapjuk kevesebb energia „feláldozása” árán, utóbbi pedig azt, amikor magunk teszünk valamit, hogy kevesebb energia kerüljön felhasználásra, pl. lekapcsoljuk a villanyt, kihúzzuk a konnektorból a nem használt háztartási berendezéseket, stb. Itt a fogyasztás csökken. Az Európai Unió azt a célt tűzte ki, hogy az energiahatékonyságot 20%-kal fejleszti 2020-ig.

A nukleáris energia alkalmazási köröként több területet jelölhetünk meg. Egyrészt beszélhetünk nukleáris fegyverekről, másrészt az atomlétesítményekben történő energia-előállításról, mellyel civilizációs igényeinket elégítjük ki, pl. fűtünk, világítunk, stb. De nukleáris energiát használnak, pl. az orvostudományban, az élelmiszertartósításban, és a mezőgazdaságban a növénynevelés körében is. Ezen alkalmazási köröket a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség⁷ (továbbiakban: NAÜ) felügyeli nemzetközi szinten, amely tevékenységével a békés célú atomenergia-felhasználást hivatott elősegíteni.⁸

Napjainkban a növekvő energiaigény szükségessé teszi az energia-előállítás kreatív és differenciált megvalósítását. Életünk minden területét áthatja az energiaszükséglet: energiát használunk a közlekedéshez, az ételeink elkészítéséhez, komfortérzetünk kielégítéséhez (tisztálkodás, fűtés, szórakozás, pihenés, stb.). Mindennek fedezésére nagyrészt fosszilis energia-hordozókat – kőolaj, földgáz, szén – használunk, kisebb mennyiségben megújulónak tekintett fát, meghatározó részben pedig atomenergiát. Valamilyen szempontból ezek mindegyike problematikus.

* A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

Magyarországon a villamosenergia-szükséglet 42%-át fedezik a Paksi Atomerőmű működéséből. (Teljesítménye 2000 MW évente; 2010-ben az összes erőmű teljesítőképessége 8900 MW teljesítmény volt). Mindebből az következik, hogy hazánkban jelenleg az atomerőmű-termelést – annak környezeti kockázataival együtt – szükségszerűnek tekintik.⁹

Az atomenergia-felhasználás helyzete meglehetősen vitatott. Sokan környezetbarát megoldásnak tekintik, mert nem jár széndioxid-kibocsátással,¹⁰ így éghajlatvédelmi szempontból kedvezőnek minősül. Ellenzői vélemények szerint azonban több komoly kockázatot is rejt magában. Egyrészt, mert a kiégett fűtőcsövek és más radioaktív hulladékok biztonságos szállítása és elhelyezése nem megoldott, másrészt mert a létesítményekben bekövetkező legkisebb baleset vagy üzemzavar is horribilis környezeti és emberi károkat eredményez. Intő példák a csernobili atomreaktorban (1986), valamint a fukushimai atomerőműben (2011) történt balesetek.¹¹ Előbbi (amely méretét és hatását tekintve máig a legnagyobbnak számít)¹² a reaktor tervezési hibája, és egy meg nem engedett kísérlet következménye volt.¹³ Utóbbi esetben, pl. kiderült, hogy emberi tényező is közrehatott, a cég figyelmen kívül hagyta a biztonsági előírásokat, és összejátszott az állami felügyelettel.¹⁴ Látható tehát, hogy születhet bármilyen biztonsági intézkedés, lehet bármilyen üzembiztos egy létesítmény, az emberi tényezőt, és vele együtt a hibázás lehetőségét nem lehet kizárni. Noha az atomenergia pártolói szerint egyre biztonságosabban kivitelezhető megoldásról van szó, és ha ezt esetleg el is fogadjuk, akkor is figyelembe kell venni – a környezetjog egyik alapelveként tekintett – elővigyázatosság elvét, amelynek minden körülmények között feltétlenül kellene érvényesülnie, beleértve az atomenergia helyzetét is.

Az atomenergia megújuló energiaforrásokkal való összevetése is egy külön tanulmányt érdemelne, több szempontból vizsgálendő kérdés. A gazdasági, fenntarthatósági aspektusa mellett a politikai nézőpontból való átvilágítás is érdekes képet mutatna. Erre itt nem vállalkozom, csupán egyes, a téma szempontjából nélkülözhetetlen összefüggésekre mutatok rá. Fontos vizsgálati szempont a fenntarthatósága mindkét technológiának: milyen környezeti hátrányokkal, illetve előnyökkel jár, melyik kedvezőbb az ökológiai egyensúlyra? Ehhez szorosan kapcsolódik a várható élettartam problémaköre és a klímacsökkentő intézkedések körébe való beillesztés lehetősége is. Míg a megújuló energiaforrásoknál ez egyértelmű, addig ilyen utalás nem jelenik meg az atomenergiát érintő valamilyeni kérdésben, erről az EU nagyvonalúan hallgat. Az üzemeltetési kockázatok nem mérhetőek össze a két technológia kapcsán: míg egy esetleges üzemzavar vagy baleset bekövetkezte egy szélerőműnél elhanyagolható környezeti károkat okozhat, addig

ez a nukleáris energia alkalmazásánál nagyságrendekkel nagyobb terhet jelent, akár más országok életére is kihatással lehet egy katasztrófa.

A gazdasági szempontok közül a telepítés várható költségei ugyan mindkét technológiánál magasnak mondhatóak (a jelenlegi fosszilis energiahordozókkal való összevetésben), azonban ez az érték az atomerőmű építésénél kiugró, több ezer milliárdos összegeket emészt fel. A jövőben pedig a megújuló energiahordozók és a nukleáris energia előállítási költségei közti olló csak tovább tágul, utóbbi gazdaságosságáról már napjainkban viták folynak.

Ha az atomenergia kérdéséről szeretnék állást foglalni, akkor csak az előzőek fényében tehetem meg: klímavédelmi célzattól lehet előnyös, az energiaellátás szempontjából szükséges, de az emberi és környezeti egészséget tekintve semmiképpen sem kívánatos.

3. A nukleáris energia nemzetközi szabályozásának vázlata

A nemzetközi közösség széleskörűen és átfogóan szabályozza e témakört. Az atomenergia alkalmazásának kockázatai, költségei és egyéb körülmények (pl. az üzemanyag lelőhelyek geológiai elhelyezkedése, a radioaktív hulladékok szállítása, az esetlegesen fellépő üzemzavar vagy baleset során szükséges nemzetközi összefogás, információáramlás és együttműködés) indokolják a nemzetközi előírások rögzítését, és minél szélesebb körű alkalmazását. Ezek egyúttal alapot biztosítanak a további szabályozási szinteknek, így az uniós és nemzeti előírásoknak, ami az összhang és a hatékony együttműködés lehetőségét illetve kötelezettségét teremti meg.

A nukleáris energia alkalmazásának kezdetei a múlt század közepére nyúlnak vissza, amikor a II. világháború sújtotta nemzetek biztonságuk és szuverenitásuk fenntartásának garanciáját látták a minél erősebb fegyverek kifejlesztésében és birtoklásában. Ha az atomenergia alkalmazási köreit tekintjük, akkor azt láthatjuk, hogy az a békés célú, valamint a nem békés célú atomenergia-felhasználás köré szerveződik. Érdekesség, hogy ez utóbbi volt a kiinduló alap, hiszen a békés célú atomenergia-felhasználás voltaképpen a hadiipar melléktermékének tekinthető.¹⁵ A békés célú felhasználás körébe esik – a már említett – energia-előállítás, amelyhez szorosan kapcsolódnak az atomkárok, a nukleáris balesetek és a nukleáris biztonság szabályanyagai. Mindkét körhöz egyaránt hozzátartozik a nukleáris anyagok, hulladékok, üzemanyagok szállításának, tárolásának szabályozása.

Ezen, jelleg szerinti felosztás egy fontos információt hordoz magában: a békés célú felhasználást a

nemzetközi közösség elfogadja – bizonyos tekintetben szükségszerűnek tekinti –, míg a nem békés célú nukleáris fegyverek előállítását, használatát, stb. kifejezetten tiltja. E mögött az a felismerés áll, hogy a békés célú felhasználás a társadalom javát szolgálhatja, míg a nukleáris fegyverek a pusztítást jelentik.

Az atomenergia nemzetközi szabályozását az alkalmazási körök felől érdemes megközelíteni. Így beszélhetünk a nukleáris fegyverekre, a nukleáris biztonságra, a kárfelelősségre, a nukleáris balesetekre, a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel kapcsolatos és a kutatás körében alkalmazott nemzetközi dokumentumokról. A *nukleáris fegyverek* körében három jelentősebb egyezményről van szó: ez az ún. atomsorompó szerződés (hivatalos elnevezése: Szerződés a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról, 1968); a new yorki Átfogó Atomcsend Szerződés (1996), ami a fegyverkísérletek, nukleáris robbantások tilalmát rögzíti; végül az Egyezmény a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés szerinti biztosítékok alkalmazásáról.

A *nukleáris biztonságra* vonatkozó nemzetközi szabályozás a nukleáris létesítményeket jelöli alkalmazási köréül. Ide tartozik a nukleáris biztonságról szóló bécsi egyezmény 1994-ből; az 1979-es a nukleáris anyagok fizikai védelmére vonatkozó egyezmény; továbbá a kiegészítő fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezelésének biztonságára létrehozott közös egyezmény (1997).

A *nukleáris kárfelelősség* körében a szabályozás cizellált és bonyolult rendszert képez, ami több körben érvényesül, de – bizonyos szempontból – nem tekinthető eléggé hatékonynak. A kárfelelősségi szabályokat ún. atomkáregyezmények rögzítik. Egrészt létezik a szűkebb kört felölelő, csupán a nyugat-európai fejlett államokban érvényesülő párizs-brüsszeli rendszer, másrészt van egy bécsi egyezmény, mely a világ minden állama számára nyitott. Elvileg elképzelhető, hogy egy állam mindkét rendszer része legyen, azonban a gyakorlatban nem találunk erre példát.¹⁶

A párizsi egyezményt 1960-ban hozták létre az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezete (ma: Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete, az OECD) révén, majd ennek korrigálására, pontosabban a kártérítési összegek megemlése végett fogadták el a brüsszeli egyezményt, 1963-ban. A rendszer felülvizsgálatának eredményeképpen 2004-ben módosító okmányokat fogadtak el, melyek azonban a mai napig nem léptek hatályba. Ha erre sor kerül, akkor a rendszer 1500 millió euró mértékben biztosítana fedezetet a károsultak igényeinek a kielégítésére. Ez jóval meghaladja a bécsi rendszerben felállított értéket.

A bécsi egyezményt a részes felek az atomenergia békés célú felhasználása és az atomenergia al-

kalmazása révén keletkező károk elleni anyagi védelem biztosítása érdekében a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség égisze alatt fogadták el 1963-ban. Ehhez kapcsolódik egy 1997-es módosító jegyzőkönyv. Az egyezményt a hatálybalépésétől számított tíz éves időtartamra kötötték, azonban a hatály öt évente meghosszabbodik, amennyiben részes államai nem szüntették meg az alkalmazását. Az egyezmény – a fogalmak definiálásán túl – mint pl. az üzemeltető, nukleáris üzemanyag, nukleáris anyag, nukleáris létesítmény, atomkár, nukleáris baleset – a polgári jogi felelősség minimumkövetelményeit fekteti le.

A két rendszer sajátossága, hogy polgári jogi alapon rendezi a felelősséget, csak békés célú nukleáris tevékenységekre, valamint csak „külső személyek” káraitra vonatkoznak, azaz a károsult nem lehet alkalmazott, vagy más jogcímen foglalkoztató a nukleáris létesítményben. Jellegzetesség még a felelősség kanalizációja, ami azt jelenti, hogy egy személyre összpontosul a felelősség, adott esetben az üzemeltetőre, az engedélyesre. Közös jellemző még az anyagi felelősség korlátozottsága, azaz bármekkora is a keletkezett kár, az üzemeltető csupán egy maximált összeghatárig felel a károsultak felé.¹⁷

A két rendszer között nagy különbséget sikerességük megítélése jelenti. Kétségtelen, hogy a párizs-brüsszeli rendszer tekinthető az egyetlen működőképes kárfelelősségi rendszernek, az EU vezető nagyhatalmai is ennek részesei, valamint ez biztosítja a legmagasabb kártérítési összegeket.¹⁸ A bécsi egyezmény kárösszegei ehhez képest alacsonyabbak, másrészt a részes államokról elmondható, hogy nagyrészt fejlődő országok – Kuba, Egyiptom, Fülöp-szigetek, Argentína, Peru, stb. –, melyeknek vagy nem fejlett a nukleáris ipara, vagy nincs is – mint pl. Kamerun, Trinidad, Tobago, Bolívia, Niger. Napjainkban csupán 32 részes állama van, ami világviszonylatban kevés.¹⁹ Csupán Nagy-Britannia az, amelyikről elmondható, hogy fejlettebb nukleáris iparral rendelkezik.²⁰

A két rendszer „áthidalására” 1988-ban Közös Jegyzőkönyvet fogadtak el, amely lehetővé teszi az egyezményekben „részes államok károsultjai számára, hogy a másik kárfelelősségi rendszer államában bekövetkező nukleáris balesetből származó káraikért is jogosultak legyenek kártérítésre”.²¹ Fontos azonban, hogy a közös jegyzőkönyvre önállóan kárigeny nem alapítható, szerepe csupán a két rendszer kiegészítése, a kártérítési összegek közelítése.²²

1997-ben ennek továbbfejlesztésére létrehozták a kiegészítő kompenzációs alapról szóló egyezményt (továbbiakban: kiegészítő egyezmény), mely a világon bárhol keletkező atomkatasztrófa esetén biztosít kárösszeget. A kiegészítő egyezménnyel a bécsi egyezmény rendszerét kívánták felerősíteni, amely alapján a károsultak számára a bécsi egyezmény-

ben foglalt kárösszegeken felül biztosítanak pénzösszegeket.²³ Ez a dokumentum azonban mai napig nem lépett hatályba, mert az ezt szolgáló feltételek nem teljesültek. (A ratifikáló államok száma ugyan meghaladja az ötöt, ami által az egyik feltétel teljesül, azonban a másik feltétel, miszerint a ratifikáló államok nukleáris kapacitásának a 400 000 MW(e)-ot meg kell haladnia, már nem.)²⁴

A kárfelelősségi rendszerekről elmondható, hogy harmonizálásuk továbbra sem megoldott. Ennek a problémának az áthidalására törekszik egyébként saját területén az Európai Unió, egy egységes európai kárfelelősségi rendszer kialakításával.²⁵

A nukleáris balesetekhez kapcsolódóan három dokumentumot érdemes megemlíteni: a nukleáris balesetekről adandó gyors értesítésről szóló Egyezményt (1986), mely a csernobili atomkatasztrófához hasonló atombalesetekre kíván választ adni, valamint apopójának is az Ukrajnában, 1986 tavaszán történtek tekinthetők. De ilyen a nukleáris baleset vagy sugaras veszélyhelyzet esetén való segítségnyújtásról szóló egyezmény is, szintén 1986-ból. A harmadik dokumentum az EURATOM és a nem EU tagállamok közötti radiológiai veszélyhelyzeti korai információcsere rendszerének felállítására vonatkozik, melyet 2003-ban hoztak létre.

A Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel kapcsolatos nemzetközi egyezmények körébe a NAÜ-t létrehozó Alapokmány (1958); a NAÜ-t megillető mentességekről és kiváltságokról szóló egyezmény (1959); valamint a NAÜ műszaki segítségnyújtásának biztosítására vonatkozó felülvizsgált kiegészítő megállapodás (1979) tartozik.

A kétoldalú nemzetközi szerződések is meghatározó jelentőségűek az atomenergia körében. Hazánknek számos országgal (köztük Ausztriával, Kanadával, Németországgal, Amerikai Egyesült Államokkal, Szlovéniával, Romániával, Ukrajnával, Horvátországgal, Ausztráliával) több kérdést érintően vannak megállapodásai, így pl. az atomenergia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről, nukleáris biztonsággal és sugárzásvédelemmel összefüggő kérdésekről, nukleáris balesetek esetén történő értesítésről.²⁶ Napjaink sokat vitatott két megállapodása, amelyik a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatban, az Oroszországi föderációval kötött (és kihirdette a 2014:II. illetve a 2014:XXIV. törvény).

Az előzőek alapján az a kép rajzolódik ki előttünk, hogy a jogi szabályozás rendszere nem tökéletes, inkább töredékes, bár az utóbbi időszakban láthatóan törekszik a teljességre, és az elővigyázatosság elvének szellemében a biztonság hangsúlyos szerepet kap benne. A nemzetközi szint alatt a nemzetállamok maguk is alkotnak szabályozást, mely a felhasználás kereteit és a kockázatok bekövetkezésének csökkentését célozza. Az atomenergi-

át érintő kérdések jellemzően az energia-előállításra, valamint az alkalmazásával járó kockázatok kiküszöbölésére irányulnak. Az éghajlatvédelem és a nukleáris energia kifejezett összekapcsolására nem találunk példát, a nukleáris energia fejlesztése azonban nemzetközi kötelezettségek teljesítésének eszközeként szóba jöhet, ha és amennyiben arra mint klímacsökkentő tényezőre tekintenek.²⁷

4. Az Európai Unió és az atomenergia

A fő kérdés az, hogy az EU számol-e az atomenergia alkalmazásával a jövőben; illetve látszik-e olyan irányú törekvése, hogy beépítse azt a klímaenergiapolitika cél- illetve eszközrendszerébe. Ennek megválaszolásához szükséges annak a rövid áttekintése, hogy az EU hogyan körvonalazza energiapolitikai elképzeléseit. Az EU felismerte azt, hogy jelenlegi energiarendszere, -szerkezete nem fenntartható, és ezen változtatni kíván a versenyképesség, a diverzifikáció, ellátásbiztonság és fenntarthatóság jegyében.²⁸ Az EU a belső energiapiaca működőképessé tételét jelölte ki irányvonalként, ehhez a fogyasztók (energiaszolgáltatók közötti) választási lehetőségeinek bővítését szeretné, ezáltal csökkentve a fogyasztók energiaköltségeit. Az energiahatékonyság fejlesztését, továbbá a megújuló energiaforrások elterjedését szorgalmazza. Mindezen törekvések egybeesnek az alacsony szén-kibocsátású gazdaságra való áttérés jövőképevel, valamint a fenntarthatóság gondolatával.²⁹

A belső energiapiac fejlesztésének egyik alappillére az intelligens energiahálózatok kialakítása, ennek révén az EU valamennyi tagországát összekötő rendszer a szélsőséges ingadozásokat, valamint az import-szükséglet miatti kiszolgáltatottság csökkentését tenné lehetővé. Mindezen célok a versenyképesség, az ellátásbiztonság megőrzésének terhe mellett hozzájárulna az Unió klímavédelmi vállalásainak teljesítéséhez.

Az EU a transzeurópai energiahálózatok fejlesztésével kapcsolatos szabályozásának³⁰ célja a belső piac teljes körű integrációja úgy, hogy egyetlen állam se szigetelődjön el az európai hálózattól. Ennek révén kíván hozzájárulni a 20-20-20-as célkitűzésekhez. Ehhez az infrastruktúra bővítése, valamint fejlesztése során szükséges beruházások engedélyezési eljárásának megkönnyítését tűzi ki célul időkorlát bevezetésével, valamint ún. egyablakos rendszer kialakításával. Továbbá a közös érdekű villamos energia- és gázprojektre vonatkozó szabályozás egyszerűsítését célozza, valamint közös érdekű projektek végrehajtását a szükséges piaci alapú és közvetlen uniós pénzügyi támogatás biztosításával.

Ezen hálózatok hivatottak az energiaellátás zavartalan működését, illetve biztonságát szavatolni.

Noha a transzeurópai hálózatok létrehozatalára irányuló folyamat már az Európai Parlament és a Tanács 2006. szeptember 6-i 1364/2006/EK határozatával elkezdődött, mely ezen energiahálózatokra vonatkozó iránymutatásokat rögzít, mégsem tűnik megfelelőnek, amennyiben hiányzik belőle a jövőkép, a célzottság valamint a rugalmasság. Ennek célja a belső uniós energiapiac megteremtése és ezzel egyidejűleg az energiaforrások ésszerű alkalmazása, szállítása és elosztása, valamint a hátrányos helyzetű régiók elszigeteltségének csökkentése.

A már előzőekben említett belső energiapiac kialakítása elengedhetetlenné válik mind a transzeurópai hálózatok kialakításához, mind a megújuló energiaforrásokból előállított energiahálózatba való integrálásához. Noha a belső energiapiac már jogilag létezik,³¹ valójában a nemzeti energiahálózatok közötti megfelelő kapcsolatok hiánya miatt továbbra is széttagoltnak tekinthető.

A megújuló energiaforrások körében az uniós jogalkotó a decentralizált energiatermelés irányába való elmozdulást ösztönzi³², melynek számos előnye kimutatható. E körben említhető a helyi energiaforrások hasznosítása, a helyi energiaellátás biztonságának fokozása, ami rövidebb szállítási távolságokat jelent, valamint csökkenti az energiaátviteli veszteségeket. A megújulóakra vonatkozó szabályozás célja az, hogy a nemzeti támogatási rendszerek sérelme nélkül megkönnyítse a megújuló energiaforrásokból előállított energia határokon átnyúló támogatását. Együttműködési mechanizmusokat vezet be, melyek révén lehetőségük van a tagállamoknak megállapodni arról, hogy az egyik tagállam milyen mértékben támogatja a másikban folyó energiatermelést, és azt milyen mértékben kell beszámítani valamelyikük összesített nemzeti célértékébe.

Az Európai Unióban a villamosenergia fogyasztás harmadát, az energiafogyasztás 15%-át biztosítják atomerőművekben előállított energiából.³³ Az EU atompolitikája speciális: annak jogi alapja nem az EUMSZ, hanem az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződés. Jogalapot az EURATOM Szerződés 31. és 32. cikke biztosít, amit az Európai Közösségek Bírósága (mai nevén: Európai Unió Bírósága) 2002-ben megerősített.³⁴

Az EU meghagyja a döntés jogát a tagállamoknak arról, hogy igénybe kívánják-e venni a nukleáris energia nyújtotta lehetőségeket vagy sem, tagállamai pedig eltérően viszonyulnak az atomenergia alkalmazásának kérdéséhez. Hazánk mellett Finnország, Franciaország és Bulgária például új reaktorok építésére vállalkozik, és vannak, akik nyitottak a nukleáris energiára, mint pl. Csehország, Litvánia, Szlovákia. Spanyolország fokozatosan csökkenteni kívánja az

atomenergia arányát az energiatermelésben, míg Németország³⁵ és Belgium pedig a leállítást mellett döntöttek. Németország például megújuló energiaforrásból kívánja fedezni a kieső mennyiséget.³⁶

Az EU a nukleáris energia jövőjét elsősorban gazdasági érdemeitől teszi függővé, vagyis, hogy képes-e költséghatékonyan és megbízhatóan villamos energiát szolgáltatni. Figyelembe veszi, hogy mennyiben járul hozzá a közös energiapolitika célkitűzéseéhez, mennyire biztonságos, milyen környezeti hatásokkal jár, valamint mennyire elfogadott a társadalom számára.

A szabályozási tárgykörök közé tartozik az atomenergetikai kutatás és fejlesztés, nukleáris biztonság és a nukleáris hulladékok kérdése. A biztonság körében többek között a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásával, az ionizáló sugárzásból eredő veszélyekkel, a nukleáris létesítmények biztonságával, nukleáris anyagok biztosításával foglalkozik az EU. Az atomhulladékok esetében a radioaktív anyagok és hulladékok szállítására, a kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok kezelésére vonatkozóan találunk előírásokat.³⁷

Az Európai Unió számára döntési szempontot jelentenek a nukleáris energia-alkalmazás esetleges előnyei. Az atomenergia melletti érvnek tekintik, hogy a nyersanyagként szolgáló természetes urán elérhetőbb mint a fosszilis energiahordozók. Ez azt eredményezi, hogy az atomerőművek kevésbé lesznek érzékenyek az üzemanyagárak változásaira, mint más energiatermelő létesítmények. A nukleáris fűtőanyag költsége a villamosenergia-termelésben csupán a költségek 10-15%-át teszi ki, míg a fosszilis energiahordozókénál ez jóval magasabb. A közeljövőben nem kell uránhiánnyal számolni, az elkövetkező 85 évre biztosítottnak tűnik az uránforrások mennyisége. Végezetül pedig az uránforrások és termelők geopolitikai eloszlása kedvező: a lelőhelyek a világban elszórtan találhatóak, legtöbbször a világ politikailag stabil régióiban van. (Kanada és Ausztrália szállítja az EU szükségletének 45%-át.)³⁸

Összességében véve az EU atomenergia-szabályozása – a nemzetközi előírások tiszteletben tartása mellett – a biztonsági előírások fejlesztésére és a kutatásra helyezi a hangsúlyt. A klímavédelmi szempontok az EU atompolitikájában, illetve szabályozásában nem játszanak kiemelt szerepet. Az EU nem várja el tagállamaitól az atomenergia alkalmazását és fejlesztését, hiszen a fenntartható, biztonságos és gazdaságos energiarendszer más irányvonalak mentén is elképzelhető. Egyes elképzelései (pl. az intelligens hálózatra jellemző decentralizáció, a megújuló energiák jelentős aránya) nehezen

egyeztethetők össze a nagy kapacitású erőművekre alapozott atomenergia jelentős arányával az energiamixben, de az EU ilyen irányból sem korlátozza a tagállamok választását.

5. Az atomenergia hazai szabályozása

Jelentőségénél fogva az atomenergia hazai szabályozását törvényi szinten találjuk meg.³⁹ Az 1996. évi CXVI. törvény (továbbiakban: Atomtörvény) a fogalmi rendszer felállításán túl szabályozza az alapelveket, az atomenergia alkalmazására vonatkozó általános szabályokat, a hatósági felügyeletet, nyilvántartást. Külön rendelkezik a radioaktív hulladék és kiegészítő üzemanyag tárolásáról és elhelyezéséről, a rendkívüli események – üzemzavar – esetén alkalmazandó intézkedésekről, valamint az atomkárokért fennálló felelősségről és a károk megtérítésének rendjéről. Legáltalánosabb rendelkezéseinek felidézése lehetőséget ad néhány fogalmi kérdés tisztázására.

A törvény az *atomenergia alkalmazásának* a nukleáris⁴⁰ vagy más radioaktív anyaggal⁴¹ kapcsolatos tevékenységet, továbbá az ionizáló sugárzást létrehozó, valamint a nukleáris vagy más radioaktív anyag alkalmazását szolgáló létesítményekkel, berendezésekkel összefüggő tevékenységet tekinti.

Nukleáris létesítménynek minősül a dúsítóüzem, a nukleáris üzemanyagot gyártó üzem, az atomerőmű, az újrafeldolgozó üzem, nukleáris üzemanyagot vizsgáló laboratórium, a kutatóreaktor, oktatóreaktor, a nukleáris kritikus és más neutronsokszorozás célját szolgáló rendszer, valamint a friss és kiegészítő üzemanyag tárolására szolgáló létesítmény, továbbá az ezekhez a létesítményekhez közvetlenül kapcsolódó radioaktív hulladék tárolására szolgáló létesítmények, amennyiben külön létesítménynek minősülnek.

A törvény az atomerőműveknek két alaptípusát és számtalan egyéb típusát különíti el attól függően, hogy magához a tényleges energiaelőállításához kapcsolódnak, vagy pedig a különböző tevékenységi fázisokhoz. Előbbi csoportosítás esetén beszélhetünk atomerőművekről, melyekben villamos energia előállítás történik, és vannak atomfűtőművek, ahol hőt termelnek.

Ami az atomerőműveket illeti, azokat természetesen más szempont alapján is lehet csoportosítani, például technológia alapján, ilyenkor megkülönböztethetjük a könnyűvízes, nehézvízes, grafitmoderátoros, egzotikus, valamint az újgenerációs reaktorokat.⁴² Lehet generációk alapján tematizálni, így első-, második-, harmadik- és negyedik generációs erőművek léteznek, melyben az első generációs jelenti a legrégebben telepített létesítményeket, a negyedik generáció pedig napjaink erőműveit. Ennek a felosztásnak a biztonság szempontjából is meghatározó jelentősége van. Az egyes

tevékenységi fázisokhoz kapcsolódó létesítmények lehetnek pl. dúsítóüzemek (mivel a nyersanyagként kitermelt urán még nem alkalmas a felhasználásra, így egy eljárással, ún. „dúsítással” érik el a megfelelő állapotot),⁴³ és ebbe a kategóriába sorolhatóak a kiegészítő fűtőcsövek végleges elhelyezésére szolgáló létesítmények is. Hazánkban a bátaapáti „atomtemető” látja el ezt a feladatot, melynek föld alatti létesítménye a felszín alatt több mint 200 méterre helyezkedik el, és 40 ezer köbméter kis és közepes radioaktivitású hulladék (kesztyűk, munkaruhák, munkaeszközök, tisztítófolyadék)⁴⁴ befogadására alkalmas.⁴⁵ Az atomhulladékokat tartalmazó acélhordókat betonkonténerekben helyezik a tároló kamrákba, melyeket aztán betonnal töltenek ki. A lerakó felszíni létesítményeit 2008 októberében, míg a felszín alatti tárolókat 2012 decemberében adták át.⁴⁶ Nagy aktivitású radioaktív hulladék kezelésére hazánkban nincs megoldás.

A szabályozás lényeges eleme a felügyeleti szerv kijelölése, illetve annak működése, melyet hazánkban az Országos Atomenergia Hivatal tölt be. Feladatai széleskörűek, de alapvetően a békés célú atomenergia-felhasználás koordinálásával, a létesítmények, berendezések biztonságával, a nukleáris fegyverek elterjedése elleni tevékenységgel, valamint tájékoztatási, ellenőrzési feladatok ellátásával foglalkozik.

A létesítményekkel kapcsolatos előírás, hogy az üzemeltetéshez a nukleáris biztonsági hatósági engedélyeken kívül a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal vonatkozó engedélyeivel is rendelkeznie kell az engedélyesnek (az üzemeltetőnek). Továbbá biztonsági övezet kialakítása szükséges, ezen fizikailag lehatárolt területen belül bizonyos korlátozások – pl. építési, vagy telekalakítási tilalom – érvényesíthető, szerepe pedig a környező területen élők egészségének védelme a normál üzemmenet mellett is fellépő sugárzástól. Ezen felül gondoskodni kell a radioaktív hulladékok és kiegészítő üzemanyagok kezeléséről. Az Atomtörvény rendelkezései magába olvasztották a bécsi egyezmény felelősségi szabályainak egyes elemeit, továbbá részletezték azokat.

A terület másik joganyaga – a már előzőekben említett – az atomkárokért való polgári jogi felelősségről Bécsben 1963. május 21-én kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 24/1990. (II. 7.) MT rendelet.

6. A paksi bővítés előkészületei

A következőkben az egyetlen hazai atomerőmű bővítésének a jogi előkészületeit tekintem át. A téma aktualitását mi sem bizonyítja jobban, hogy a magyar energiaszükséglet importra szorul, és a hazai villamosenergia-fogyasztás megközelítőleg 40%-át⁴⁷ a paksi atomerőműben előállított energiá-

ből fedezik, és ez az arány várhatóan emelkedni fog. A pártolók álláspontja szerint a bővítést az indokolja, hogy a jelenlegi atomreaktorok kiéregedőben vannak, és az újak lesznek hivatottak a régiéik helyébe lépni.

Hazánkban az atompolitika a paksi atomerőmű üzemidejét meghosszabbította,⁴⁸ továbbá a meglévő atomerőmű új blokkokkal való bővítéséről⁴⁹ döntött. Ez érzékeny kérdésnek tekinthető: a döntéshozók arra hivatkoznak, hogy a lakosság nagy része (73%-a) elfogadja a paksi atomerőmű működését, bár ezt alátámasztó forrás nem áll rendelkezésre. Mindenesetre a Nemzeti Energiastratégia 2030 minden forgatókönyvi változatában meghatározó arányban számolnak az atomenergiával.⁵⁰

A bővítés támogatása mellett felhozott érv az, hogy szükség van az atomenergia alkalmazására az energia-előállításban. Az ország ellátásbiztonságának fejlesztése, a lakosság által megfizethető villamos energiaár biztosítása, a klímavédelmi intézkedések (szén-dioxid-csökkentési kötelezettsége hazánkban) olyan tényezők, amik a nukleáris energia-előállítás létjogosultságát erősítik – a pártolók szerint.

Az ellenzői oldalt a civil, szakmai szervezetek képviselik. Álláspontjuk szerint a nukleáris energia melletti elköteleződés azzal jár, hogy az energiarendszer rugalmatlanabbá, centralizáltabbá válik, egyúttal az atomenergia melletti döntés kiszorítja a megújuló energiaforrásokon alapuló energia-előállítást, és ez utóbbiakra kevesebb forrás jut majd.⁵¹

Helyette a megújuló energiaforrások, az energiatakarékosság, valamint -hatékonyság fejlesztésének lehetőségeit emelik ki. A klímaváltozás mérséklési intézkedések (kibocsátás-csökkentés) pedig nem eredményezik szükségszerűen az atomenergia melletti elköteleződést, legalábbis – mint arra már utaltam – az Unió nem állítja ilyen kényszerhelyzet elé a tagállamokat.⁵²

A bővítés kérdésével – az akkor még fennálló – jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (továbbiakban: ombudsman) is foglalkozott.⁵³ Állásfoglalásában lényeges visszasságokra és hiányosságokra hívta fel a figyelmet. Megállapította, hogy elvi hozzájárulásával az Országgyűlés lényegében az atomenergiával fennálló viszonyáról és a jövőben érvényesülő atompolitikáról nyilatkozik. Éppen ezért szükséges lenne az atomenergia jövőbeli szerepének rögzítése, aminek előfeltétele a különböző szintű (környezeti- és energetikai-) tervek atomenergia-alkalmazásával történő összehangolása. Kiemelte, hogy megkerülhetetlen a döntés társadalmi, környezeti, gazdasági hatásainak feltárása, valamint annak a vizsgálata, hogy az „atomenergia melletti döntés” miként befolyásolja a fosszilis energiahordozók felhasználását, vagy a megújuló energiaforrások érvényesülését. Az állásfoglalás rögzíti, hogy

„a Kormány által előkészített anyagból nem állapítható meg az, hogy a kormány a döntés előkészítéséhez szükséges szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozást megfelelő körben lefolytatta-e, illetve azok milyen eredményre vezettek, nem tartalmazta az atomenergia-szektor bővülésének mértékére vonatkozó környezeti információkat, a beruházás szükségességére, feltételeire, a nukleáris szektor energiapiaci részesedése növekedésének megállapításához szükséges mértékben az erőmű típusára és telepítésére vonatkozó javaslatokat.” Továbbá megemlíti, hogy szükség lett volna annak meghatározására is, hogy hány új atomerőművi reaktor létesítéséről lenne szó, és hogy azok milyen időtartamra kapnának engedélyt a működésre. *„Az előterjesztés szövege túl általános, a felhatalmazás tárgyi korlát nélküli”.*⁵⁴

Az utóbbi néhány évben a hazai atompolitika még erőteljesebb kontúrokat nyert: az elköteleződésünk mellette hangsúlyosabb, új reaktorok építésének az előkészületei zajlanak, és a messzemenőig hangsúlyos szerepét a villamos-energia előállításban tovább kívánják erősíteni. Az első konkrét lépések – a 40/2008. (IV. 17.) sz. Ogy. határozatot, valamint 25/2009. (IV. 4.) sz. Ogy. határozatot követően, amelyek az elvi elköteleződést jelentették – 2012-ben születtek meg. A 1194/2012. (VI. 18.) sz. Korm. határozat a beruházás elősegítésének szándékával az új atomerőművi blokkokkal kapcsolatos feladatok meghatározásáról szól. Külön rendelkezik – többek között – a kiemelt beruházással minősítés jogszabályi feltételeinek megteremtéséről, a beruházás és a közbeszerzési rendszer viszonyának tisztázásáról, az engedélyezésben részt vevő hatóságok felkészítéséről, a finanszírozási kérdésekről, valamint az atomerőművi blokk létesítése kapcsán a hazai vállalkozások részvételének elősegítéséről.⁵⁵

További konkrét lépésként értékelendő az Atomtörvény rendelkezéseinek utóbbi időben történt módosításai is, ami a létesítendő blokkok megvalósításának egyszerűsítését, folyamatának gyorsítását szolgálja. Ennek egyik lépcsője a 246/2011. (XI. 24.) sz. Korm. rendelet, amelynek értelmében a védőtávolságot (és ezzel a biztonsági övezet terjedelmét) atomerőmű esetében legalább 500 méterben állapították meg. Ez a korábbi szabályozásban még 3000 méterben volt megállapítva. Már pusztán ezen módosítás alapján felvetődik a visszalépés tilalmába való ütközés, s ezen az alapon a környezethez való jog sérelme.⁵⁶ Az általános előírást követte az Országos Atomenergia Hivatal döntése a Paksi atomerőmű biztonsági övezetének – a jogszabály által megengedett mértékig való – csökkentése.⁵⁷ amit azzal kívántak alátámasztani, hogy az utóbbi években végrehajtott intézkedések eredményeképp a biztonsági követelmények ezen 500 méteres sugárú körön belül is betarthatóak, így a nagyobb távolság nem szükséges ahhoz. A visszalépés tilalmának elve és az atomenergia esetén kiemelten fontos

elővigyázatosság elve alapján kétséges, hogy a biztonsági zóna csökkentését a védelem felesleges voltával vagy más alkotmányos alapjog érvényesítéséhez való, elengedhetetlen szükségességgel alá lehetne támasztani.⁵⁸

A bővítéssel kapcsolatos egyes elképzelések körvonalazódni látszanak;⁵⁹ az elérhető adatok alapján két reaktor telepítését tervezik Pakson, ahol eddig négy darab blokk volt. Az új blokkok egyenként 1200 MW-os bruttó villamos teljesítménnyel fognak rendelkezni. Ez nagyságrenddel nagyobb a jelenlegi 500 MW-os darabonkénti teljesítményhez (összesen 2000MW). Az újak létesítésének célja egyfelől a meglévő blokkok majdani felváltása. 60 éves üzemidőre tervezik, és az üzembe állítást 2025-2026-ra teszik.⁶⁰

Adalékként szolgáljon, hogy a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatosan népszavazás kiírására irányuló aláírásgyűjtést kezdeményeztek azzal a kérdéssel, hogy „Egyetért-e Ön azzal, hogy az államadósságot növelő hitelből ne épüljenek új atomerőművi blokkok Magyarországon?”. A népszavazási kérdés azonban már az Nemzeti Választási Bizottság előtti hitelesítés során elbukott, majd ezt kúriai és alkotmánybírói döntés követte, amelyek szintén kedvezőtlen eredménnyel jártak egy esetleges népszavazásra.⁶¹ Érdekes, hogy az alkotmánybírói döntéshez kapcsolódóan Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolásban hiányolja, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria végzésében szereplő legfontosabb tartalmi megállapításokat nem idézte fel. Többek között azt, hogy a Kúria megállapította, hogy „a népszavazásra feltenni kívánt kérdés összefüggésben áll az [az Orosz Föderáció Kormánya és a Magyar Kormány között a nukleáris energia békés célú felhasználása tárgyában megkötött] együttműködési egyezményrel, amely így érintené a 2014. évi II. törvénnyel beiktatott nemzetközi szerződésben foglaltakat. Az eredményes és érvényes népszavazás pedig az együttműködési kötelezettség lényegét hiúsítaná meg”.⁶²

7. Záró gondolatok

Az előzőekben a nukleáris energia-szabályozás egyes szegmenseit jártam körbe. Központi gondolatként azt vizsgáltam, tényleg szükségszerű-e klímavédelmi szempontból az atomenergia, amelynek az alkalmazása napjaink egyik legvitatottabb kérdése. Sokak vélik úgy, hogy szükségünk van az atomenergiából előállított energiára, és hogy nincs mivel pótolni, azonban ha elfogadjuk ezt az álláspontot, akkor tisztában kell lennünk azzal, hogy egy ilyen értelmű döntés következményeként még évtizedeken keresztül leszünk ráutalva. Egy-egy erőmű létesítése egy évtizedet vesz igénybe, működése pedig 40-60 évig tart.

Sokan nem gondolnak arra sem, hogy az atomenergia uránbányászattal jár, ami szintén súlyosan érinti a környezetet, arról nem is beszélve, hogy az urán radioaktív anyag. Éppen ezért tiltakoztak a lakosok a Kassa mellett talált uránérc lelőhely feltárása és kiaknázása ellen.⁶³

A korábban említettekkel megegyezően fontos hangsúlyozni, hogy a fokozódó energiaigény olyan megoldásokra kényszerít rá bennünket, amelyeket józanul átgondolva nem szívesen vállalnánk. Az atomenergia alkalmazása lehet klímavédelmi célzattól előnyös, az energiaellátás szempontjából pedig szükséges, de az emberi és környezeti egészséget tekintve már jóval kevésbé kívánatos. Sokan úgy vélik, hogy a biztonsági előírások szigorítása és betartatása révén az atomenergia biztonságosan alkalmazható. Meglátásom szerint azonban a balesetek nem küszöbölhetőek ki maradéktalanul: nem az a kérdés, hogy lesz-e probléma ezekkel a létesítményekkel, hanem az, hogy mikor.

Az Európai Unió, aki a környezet-, klímavédelem terén élen jár, és akinek az ellátásbiztonság garantálása legalább olyan fontos mint hazánknak, nem mutat egyértelmű elköteleződést az atomenergia-alkalmazás mellett, és még kevésbé teszi kötelezővé tagállamainak, vagy vezeti le ezt a klímapolitikai céljaiból. Az uniós célokra tekintettel az alkalmazása melletti döntés inkább politikai választás kérdése.

A megújuló energiaforrások és a nukleáris energia nyújtotta lehetőségek közti választás a centralizáció-decentralizáció kérdéskörét nyitják meg előttünk. Az atomenergia-előállításra támaszkodó energiarendszer a centralizált modellt képviseli. A nukleáris energia előállítása a hatékonyság, a méretgazdaságosság, és a költségoptimalizálás szempontjain alapulva a nagy erőművek létesítésének kedvez. („A liberalizált villamos-energiapiacokon a villamos energia árának kiszámíthatatlansága a kisméretű blokkok építésére ösztönöz, [...], azonban] az egységmért csökkentése nem tűnik gazdaságosnak a jelenlegi technológiákkal.”)⁶⁴ Ez a fogyasztók számára kevésbé látványos és kézzelfogható, mint a megújuló energiaforrásokon alapuló hálózat. Utóbbi esetén a decentralizált hálózat azt eredményezi, hogy több kisebb erőmű van a rendszerben, ami egyúttal kiszolgálja a fogyasztókat, és ők magunk is pl. áramtermelőkké válhatunk (gondoljunk csak a háztetőn elhelyezett napelemekre, amelyek többlettermelés esetén betáplálhatóak a rendszerbe). Ez erősíti a fogyasztói tudatosságot. A decentralizált rendszer egyúttal erősíti a demokratikus vonásokat⁶⁵ is, pl. a transzparencia révén is. A fogyasztók egyúttal felelős résztvevőivé válnak a rendszernek, ami egy fenntartható energiaszerkezet kialakításához vezet. Nem utolsósorban ezen helyi hálózatok esetén az önkormányzati mozgástér szélesebb, az energiafüggettség csökkenthető, és ver-

senyt jelent az energiaszolgáltatók részéről, ami tovább növeli az átláthatóságot.

A kettő közti választás meghatározó amiatt is, mert az egyikre fordított források elemézik a másik elől az anyagi lehetőségeket.⁶⁶ A megújuló és atomenergia kompatibilitásának kérdése szintén fontos szempont: a két megoldás együttes alkalmazása a finanszírozási kérdéseken túlmenően azt a problémát veti fel, hogy nem lehet megfelelően beépíteni együttesen a két energiaforrást az energiaellátó rendszerbe. Ez centralizáció-decentralizáció problémaköréhez vezet vissza minket.

A helyzetről kialakult képünket tovább árnyalhatja, hogy az Európai Bizottság a Paksi bővítéssel összefüggésben novemberben (2015) két kötelezettség-szegési eljárást indított Magyarországgal szemben, az egyik az európai uniós közbeszerzési szabályok megsértésével,⁶⁷ a másik pedig a finanszírozási kérdésekkel⁶⁸ kapcsolatos.

Összességében úgy vélem, hogy a nukleáris energia nyújtotta lehetőségek számtalan kockázatuk mellett nem építhetők be koherensen a jelenlegi éghajlatvédelmi, valamint energiapolitikai eszközrendszerbe. A mai világ környezetvédelmi szabályozása (ehhez kapcsolódóan a klíma- és energia-jogi előírások), akár a nemzetközi, akár uniós szintért tekintve a fenntarthatóság elvének érvényesítésére törekszik. Ehhez képest a nukleáris energia a maga költségigényével, rugalmatlanságával, centralizált jellegével és a környezetre gyakorolt esetleges vagy várható hatásai okán nem tudja azt a szerepet betölteni, amit a ma embere a fenntartható energiarendszertől elvár.

Tulajdonképpen ez a kettősség, illetve összeilleszthetőség hiánya tükröződik vissza a szabályozáson is. Az EU említi az atomenergia-alkalmazást, számol a létezésével, de nem építi be klímaszabályozásába.

Jegyzetek

¹ Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020-2030-as időszakra, COM(2014) 15 final, 3.

² Nukleáris tájékoztató program, COM(2007) 565 végleges, 16-18. o.

³ Sembery Péter – Tóth László: Hagyományos és megújuló energiák, Szaktudás Kiadó Ház, Budapest 2004. 220. o.

⁴ Hetesi Zsolt, Van-e élet az olaj után? (előadás) www.youtube.com/watch?v=dGoJJN75kjo (2012. január 4.)

⁵ Az Európai Bizottság Közleménye, Energiahatékonyság: a 20%-os cél elérése, COM/2008/0772 végleges

⁶ Molnár László: Az energiahatékonyság szerepe az Európai Unióban és a magyar energetikában, Energiagazdálkodás, 2009. 1-2. sz. 36. o.

⁷ 1957-ben jött létre az ENSZ szakosított szerveként, jelenleg 144 részes állama van.

⁸ http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/___AT_ENSZ/hu/hu_tevekenyseg/ (2013. január 2.)

⁹ Szunyog István: A villamos erőműi szén-dioxid-kibocsátás föld alatti tárolásának lehetőségei Magyarországon, Műszaki Földtudományi Közlemények 2012. 1. sz. 214. o.

¹⁰ Ezen állítás nem feltétlenül tekinthető valóságnak. Ld. Az atomenergia esélyei a XXI. században. Energiaklub, Budapest 2008. 8. o.

¹¹ A baleset előzménye egy földrengéssorozat, melyből a legnagyobb 9-es erősségű volt. Ez volt Japán történelmének legnagyobb földrengése. A földrengést szökőár követte, melynek magassága a 14 méteres magasságot érte el.

¹² Az erőműben 1000 megawattos, könnyűvízes, grafitűtésű, RBMK típusú, külső szigetelő burkolat nélküli reaktorok működtek. „1986. április 26-án hajnali 1 óra 23 perckor a négyes blokk reaktorát két robbanás vetette szét, felszakítva az épület tetejét és falait. A reaktorban tíz napig égett a tűz, és több százszor annyi radioaktív szennyeződés jutott a levegőbe, mint a második világháborúban Hirosimára és Nagaszakira ledobott atombombák felrobbanása után.”

¹³ http://mult-kor.hu/20110426_csernobil_egy_atomkatasztrofa_tortenete (letöltés ideje: 2013. január 17.)

¹⁴ http://hvg.hu/vilag/20130104_fukusimai_atombaleset_karterite_sek#rss (letöltés ideje: 2013. január 10.)

¹⁵ Lamm Vanda: Az atomsorompó-szerződés rendszerének 40 éve. Állam- és Jogtudomány 2008. 406. o.

¹⁶ Lamm Vanda: Huszonöt évvel Csernobil után – A nukleáris károkkért való nemzetközi felelősségi szabályozás fejlődése. Magyar Tudomány 2011. 6. sz. 695. o.

¹⁷ Uo. 695. o.

¹⁸ Lamm Vanda: Lesz-e egységes európai nukleáris kárfelelősségi jog? In: Nótári Tamás (Szerk.): Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára, Lectum Kiadó, Szeged 2010. 179-180. o.

¹⁹ http://www.haea.gov.hu/web%5Cv2%5Cportal.nsf/biztonsag_hu/703B9C4BFEE53510C1257109005FBB24?OpenDocument (2013. február 28.)

²⁰ Lamm Vanda: Néhány megjegyzés a nukleáris kárfelelősségi nemzetközi szerződésekről. Állam- és Jogtudomány 1985 3. sz. 476. o.

²¹ Lamm: Lesz-e egységes európai... 183. o.

²² Lamm Vanda: A nukleáris kárfelelősségi rendszerek harmonizálása – Kísérletek egységes nukleáris kárfelelősségi szabályok létrehozására. In: Lamm Vanda (Szerk.): Nukleáris jog a 21. század első évtizedeiben, Complex Kiadó, Budapest 2013. 24. o.

²³ A kiegészítő kompenzációs egyezmény rendszeréről ld. bővebben Lamm, A nukleáris kárfelelősségi rendszerek..., 29-36. o.

²⁴ Uo. 174-175. o.

²⁵ Marcus Fillbrandt: Die Entwicklung des internationalen Atomhaftungsrechts in der Post-Tschernobyl-Zeit unter Einbeziehung des Beispiels Japan. NVwZ 2011. 526-527. o.

²⁶ http://www.haea.gov.hu/web/v3/OAHPortal.nsf/web?openagent&menu=04&submenu=4_8 (2015. november 3.)

²⁷ Az atomenergia dekarbonizációs szerepére több helyen is utal a Nemzeti Energiastratégia 2030 c. dokumentum. 77/2011. (X. 14.) OGY határozat, melléklet.

²⁸ A belső energiapiac működőképessé tételéről. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Brüsszel, 2012. 11. 15. COM(2012) 663 végleges, 3-6. o., valamint Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020-2030-as időszakra, COM(2014) 15 final, 3. o.

²⁹ Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Brüsszel 2011. 3. 8. COM(2011)112 végleges. 7-8. o.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 347/2013/EU rendelete (2013. április 17.) a transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról és az 1364/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, valamint a 713/2009/EK, a 714/2009/EK, a 715/2009/EK rendelet módosításáról, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 2013.4.25.

³¹ A belső piac létrejöttét a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 211., 2009.8.14.), valamint a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 211., 2009.8.14.) kívánták megvalósítani.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről.

³³ Nukleáris tájékoztató program, a Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Brüsszel, 4.10.2007. COM(2007) 565 végleges, 3.

³⁴ Európai Közösségek Bírósága, C-29/99 sz. ügy, 2002.12.10. Határozatok tára 2002 I-11221.

³⁵ A németországi atomstop szabályozási kérdéseivel, alkotmányjogi vetületével Fodor László több tanulmányában foglalkozik. Pl. Fodor László: Egy sikertörténet – a megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban. *Közjogi Szemle* 2013. 2. sz. 68-76. o.; uő., A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései. *Iustum, Aequum, Salutare* 2013. 4. sz. 93-114. o.; uő., A németországi energiafordulatról. *Pro Futuro* 2013. 2. sz. 111-119. o.

³⁶ A német atomleállásról sem egységesek a vélemények, miközben azonban sikereket érnek el. <http://energiaoldal.hu/ugy-tunik-sikeresen-szakit-nemetszag-az-atomenergiaval/>, illetve http://energiainfo.hu/cikk/nemetszag-sem_tud_szakitani_az_atomenergiaval.30097.html (2014. január 5.)

³⁷ Bővebb áttekintést nyújt az Európai Unió atompolitikára vonatkozó aloldala. http://europa.eu/legislation_summaries/energy/nuclear_energy/index_hu.htm (2014. január 5.)

³⁸ Nukleáris tájékoztató program..., 11-12.

³⁹ Vannak nem törvényi szintű jogszabályai is a területnek, amelyekre most nem térek ki részletesebben, de ilyen például a 227/1997. (XII. 10.) Korm. rendelet az atomfelelősségre vonatkozó biztosítási vagy más pénzügyi fedezet jellegéről, feltételeiről, összegéről, vagy 30/1992. (IX. 3.) Korm. rendelet az atomkárokért való polgári jogi felelősségről szóló Bécsi Egyezmény és az atomenergia területén való polgári jogi felelősségről szóló Párizsi Egyezmény alkalmazásáról szóló, 1989. szeptember 20-án aláírt közös jegyzőkönyv kihirdetéséről

⁴⁰ Nukleáris anyag pedig az a radioaktív anyag, amely önfenn tartó nukleáris láncreakcióra képes vagy képessé tehető. Ilyen például az urán, a tórium, valamint a plutónium. Új fogalmi elem a szabályozásban, hogy gazdaságosan kitermelhető koncentrációban jelen legyen, korábban ez a feltétel nem jelentkezett. *Atomtörvény* 2.§ 4. pont.

⁴¹ A radioaktív anyag jelenti azt a természetesen előforduló vagy mesterségesen előállított anyagot, amelynek egy vagy több összetevője ionizáló sugárzást bocsát ki. *Atomtörvény* 2.§ 3. pont.

⁴² <http://atomeromu.hu/az-atomeromuvek-tipusai> (2013. január 10.)

⁴³ <http://atomeromu.hu/az-uran-eletutja> (2012. december 20.)

⁴⁴ <http://sikloshirado.hu/orszag-vilag-1/hatszaz-evig-marad-a-paksi-atomhulladek-bataapati-alatt> (2013. április 17.)

⁴⁵ <http://www.vg.hu/vallalatok/energia/atadtak-az-atomtemetot-bataapatiban-393043> (2013. január 10.)

⁴⁶ <http://sikloshirado.hu/orszag-vilag-1/hatszaz-evig-marad-a-paksi-atomhulladek-bataapati-alatt> (2013. április 17.)

⁴⁷ Vajda György: *Energia és társadalom*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest 2009. 271. o.

⁴⁸ 85/2005. (XI. 23.) OGY határozat a kis és közepes aktivitású radioaktív hulladékok tárolójának létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulásról és a paksi atomerőmű üzemidejének meghosszabbításáról

⁴⁹ 25/2009. (IV. 2.) OGY határozat az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján, a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról

⁵⁰ *Nemzeti Energiastratégia 2030*, Magyar Közlöny 2011. 119. sz. 30289. o.

⁵¹ *Paks II nélkül a világ*, Energiaklub, Budapest, 2015. január, 10-11. http://www.energiaklub.hu/sites/default/files/paksii_nelkul_a_vilag_web_0.pdf (2015. november 4.)

⁵² Fodor László: Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán. *Miskolci Jogi Szemle* 2013. 2. sz. 27. o.

⁵³ A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Állásfoglalása a paksi atomerőmű bővítésére irányuló kormányzati előterjesztés tárgyában, JNO 128/2010, Budapest, 2011. április 22.

⁵⁴ Vonatkozó JNO állásfoglalás 42-55. pontjai

⁵⁵ Fodor: Néhány jogi kérdés... 33. o.

⁵⁶ A visszalépés tilalmának rögzítését az Alkotmánybíróság tette meg a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában.

⁵⁷ [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozvzh/\\$File/PAE%20birt%20C3%B6vezet.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozvzh/$File/PAE%20birt%20C3%B6vezet.pdf?OpenElement) (2015. december 9.)

⁵⁸ Fodor: Néhány jogi kérdés... 36-37. o.

⁵⁹ Ennek jogszabályi megjelenései – csak a legfrissebbeket megemlítve – a 2014. évi II. törvény a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről, valamint 2015. évi VII. törvény a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról.

⁶⁰ <http://www.mvmpaks2.hu/technikai-menupontok/gyik/Lapok/default.aspx> (letöltés: 2015. október 6.)

⁶¹ Csink Lóránt: A Kúria határozata a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos népszavazásról. *JeMa* 2014. 3. sz. 37-24. o.

⁶² Kovács Péter párhuzamos indoklása a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzéshez, Alkotmánybíróság határozatai, 2014. 20. szám, 2014. július 15. 1016.

<http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2014/20.pdf> (2015. október 6.)

⁶³ Bővebben erről:

<http://ujso.com/napilap/regio/2013/02/27/ismet-az-urankitermeles-ellen-tiltakoztak-kassan>,

<http://www.parameter.sk/rovat/belfold/2013/02/01/kormanyak-kell-kassai-uran-kozsegek-vevozhatnak>,

<http://www.parameter.sk/rovat/regio/2013/01/11/kassa-mellett-van-vilag-egyik-legertekesebb-uranlelohelye> (2013. március 1.)

⁶⁴ Nukleáris tájékoztató program, 15.

⁶⁵ Fodor László: Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból, *Complex*, Budapest 2014. 38. o.

⁶⁶ Fodor, Klímavédelem az ..., 38. o.

⁶⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6006_hu.htm (2015. december 21.)

⁶⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6140_hu.htm (2015. december 21.)

Maria-Luiza Hrestic

“Valahia” University of Târgoviște, Romania

Legal interpretation – essential aspects

1. Policy essentials of the Permanent Court of International Justice (the International Court of Justice)

As the Permanent Court of International Justice (PCIJ) represents the first stable *international* court, a new experience is under way, which will finally prove victorious. All its decisions were executed by the States supposed to carry them out. Everybody agrees that the Court's action was a high-quality feat. Concerning the significance of the law of the Court, particularly important are the following seven points, a sort of general background for individual trials¹: the Court dealt in its trials solely with the practices of the international particular law; PCIJ chooses deliberately limited grounds in its motivation; going beyond the massive amount of questions on the details approached, the Court finds itself obliged to sometimes attest a general fundamental principle regarding the whole matter; on the recurrent juridical issues, the Court forces itself to highlight a connection between the previous facts and so a certain jurisprudential course; the Court had a very unambiguous internationalist ideological direction; it was probably natural, considering its structure, tasks and function; – presenting the motives, the Court deliberately uses a series of technical and formal rules; the argumentation method of PCIJ is oriented to negation, short formulation and renunciation. In all, the significance of the Court consists in the fact that it is looking for a jurisprudence oriented towards isolate and limited grounds of the international particular law. The solution to this quest consists in highlighting the key principles. The second major point is the general ideological orientation, which is internationalist. Actually, the jurisprudence of the beginnings represents a miracle of balances continually renewed, according to a very intelligible genetic code. The International Court of Justice (ICJ) has been active during a longer period than the Permanent Court, and so its judicial achievements cannot be given a unitary assessment. Instead, it is possible to divide its work into four great stages of differing importance and presenting jurisprudential fluctuations. The first stage, supported by an optimistic and internationalist impetus after the war, was dynamic

and original; it was followed by a period of great political and social transformations in the 1960s, and then by a stage of stagnation in the 1970s. Then, after the 1990s, numerous trials with no precedent appeared, although with a certain lag of the Court compared to the very rapid evolutions of the international society. The judicial decisions of the present Court rely on ampler motivations and, thus, they are sometimes less precise than the ones of PCIJ. The decisions also take longer to come after the 1960s, as the issues presented to the Court are very complex. The International Court invokes less often procedural rules or automatic presumptions in its justifications. The presumption in favor of sovereignty disappeared, and the idea of a restrictive or extensive interpretation is not connected to certain inflexible presumptions. The Court prefers to use general interpretation elements, which give it considerable room for argumentation. Besides, in point of sources, the Court uses progressively more the international general law and very diverse juridical acts. All the international law sources tend to turn into motivations, which was not the case for PCIJ. As a result, interpretation becomes more important, since the rules for written texts differ in their functions. Moreover, being really a Court whose activity is not related to any problem in particular, but covers them all, it instrumented trials that have to do with everything from the use of force to maritime delimitations. Yet, perfect continuity is maintained on a different point: the internationalist importance based on protecting and consolidating the functions and competences of the international organs. This orientation will grow after the first activity stage of the new Court, without being ever actually abandoned. Internationalism and multilateralism are going through a period of crisis being under the attack of the powerful States that once pledged allegiance to them. Thus, a return towards too much particularism could have nowadays much more worrying effects than it used to have in the past. The Court seems to rely on some inertia, as the jurisdictions do not adapt the law to the new situations except with a certain lag².

2. Juridical interpretation – rhetorical guidelines

The judge makes use of apparently banal formulations and phrases, yet which are highly important in the persuasive effort they accomplish. They often remain unnoticed, being extremely unassuming. Their effect remains, however, that of subconsciously orienting the reader's thinking in a certain direction and getting to convince him easier. The judge suggests because he cannot prove. He

tries to create a feeling of certainty where the latter is missing. Only an attentive and critical reading of the text reveals the exact amplitude of these benign rhetoric manipulations. If the judge uses a formula such as “it is beyond any doubt that/ it is doubtless that”, the feeling automatically showing up in a reader manifesting an average attention is that the respective point leaves no room for doubt; that it could not have been decided any other way except the way the operated that adorned it with this formula did. The only thing beyond any doubt is that the expression “it is beyond any doubt” tends more often than not to mask a reality. The function of the expression quoted above is not therefore to give the reader an image on reality, but rather to hide it from him; to shorten and conceal the real decision process; and to turn the eyes from crucial points of the decisions, which occasion highly significant problems. The result of this approach is generally that of maintaining a margin for choosing in the juridical policy. The rhetoric theme therefore comes on the way an operator can try to limit or extend his powers of judicial policy. These formulas do not mask only crucial points of the judicial reasoning. The doctrine insisted especially on rhetorical formulas coming from the idea of rational obviousness³. The aim of these formulas is to give the reader the illusion that the decision made corresponds to the positive law and constitutes the only decision possible and correct from a rational perspective⁴. The international judge makes use extremely frequently of such formulas. This happens, maybe, because, given the incompleteness of international law, the judge is often obliged to develop the law⁵.

3. Conclusions

The judicial interpretation of law is certainly more objective than the one used in self-interpretation by each person for himself. It is not an immovable objectiveness of a positivist type, a kind of exteriorization of a fact, as if all that the judge had to do would be to apply it. In each law branch, two elements come together: the fact and the person. Law results only from the complex interaction between the two, called jurisprudence. Its fusion between objective and subjective elements, positive

law and judicial policy leads precisely to a union of the rule with the judicial policy⁶.

References

1. Esser, J., *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung* (Understanding and the Method of Choice in the Process of Legal Discovery), Frankfurt am Main 1970
2. Hambro, E., *La jurisprudence de la Cour Internationale* (International Court Jurisprudence), Leiden 1952
3. Hudson, M. O., *The Permanent Court of International Justice, 1920-1942*, New York 1943
4. Kolb, R., *Interprétation et création du droit international, Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public* (Interpretation and Creation of International Law. Brief Modern Juridical Hermeneutics for International Public Law), Collection de droit international, Editions Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles 2006
5. Karl, W., “Vertragsauslegung – Vertragsänderung” (Interpretation of the Contract - Amendment contract), In: Schreuer, C. (ed.), *Autorität und Internationale Ordnung* (Authority and International Order), Berlin 1979
6. Spiermann, O., *International Legal Argument in the Permanent Court of International Justice: The Rise of the International Judiciary*, Cambridge 2005

Notes

¹ For instance, see Hudson, M. O., *The Permanent Court of International Justice, 1920-1942*, New York 1943; Spiermann, O., *International Legal Argument in the Permanent Court of International Justice: The Rise of the International Judiciary*, Cambridge 2005

² Kolb, R., *op. cit.*, pp. 345-351.

³ See especially Esser, J., *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung* (Understanding and the Method of Choice in the Process of Legal Discovery), Frankfurt am Main 1970. p. 171 and the subsequent.

⁴ For instance, see Karl, W., “Vertragsauslegung – Vertragsänderung” (Interpretation of the Contract – Amendment contract), In: Schreuer, C. (ed.), *Autorität und Internationale Ordnung* (Authority and International Order), Berlin 1979. p. 23.

⁵ Kolb, R., *op. cit.*, pp. 390-392.

⁶ *Ibidem*, pp. 364-365.

Juhász Ágnes

adjunktus

Miskolci Egyetem ÁJK Polgári Jogi Tanszék

A közbeszerzési szerződések teljesítésének szabályai

Bevezetés

2015. szeptember 22-én az Országgyűlés elfogadta az új közbeszerzési törvényt (2015. évi CXLI. törvény, a továbbiakban Kbt.¹), amelynek rendelkezései – néhány kivételtől eltekintve² – 2015. november 1. napjával már hatályba is léptek. A jogszabály megalkotásával a magyar jogalkotó – implementációs kötelezettségének eleget téve – a 2014 elején elfogadott új uniós közbeszerzési irányelvek³ rendelkezéseit ültette át a hazai közbeszerzési szabályozásba.

Tanulmányom kiindulópontját a közbeszerzési szerződés Kbt.-beli szabályanyagának a szerződés teljesítésére vonatkozó rendelkezései képezik, amelyek egy része ugyan megegyezik a korábbi közbeszerzési törvény⁴ (a továbbiakban Kbt. [2011]) szabályozásával (pl. projektársaság szabályai), más részük azonban a régi szabályanyaghoz képest több ponton is jelentős eltérést mutat. Tanulmányunk első felében ezeket a rendelkezéseket ismertetjük részletesen.

A Kbt. a közbeszerzési szerződésre vonatkozó rendelkezéseket önálló részben (V. rész) tartalmazza. A szerződés teljesítésének szabályai ezen belül azonban nem egységesen, egy önálló cím alá rendezve jelennek meg, hanem azt a jogszabály különböző szempontok szerint szétválasztva tartalmazza „Különleges szerződés teljesítési feltételek”, „A szerződés teljesítésére vonatkozó feltételekre irányadó sajátos rendelkezések”, „A szerződés teljesítésében részt vevők”, valamint „A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése a szerződés teljesítése során” címek alatt. A közbeszerzési szerződés teljesítésére vonatkozó szabályanyag egy része a Kbt. értelmében kógens: a Kbt. 135. § (1)-(3) és (6)-(7) bekezdéseiben, valamint a (9) bekezdésben meghatározott feltételek a szerződésnek akkor is részét képezik, ha a felek ezekről nem vagy ezekről eltérően állapodtak meg.⁵

Az új Kbt. elfogadása nemcsak a közbeszerzési eljárások általános szabályait érintette, hanem változásokat eredményezett a közbeszerzési tárgyú külön jogszabályokban is. A Kbt. [2011] szabályanyagával párhuzamosan alkalmazott sajátos tárgyú kormányrendeleteket újak váltották fel; ezek közül külön említést érdemel az építési beruházá-

sok, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015 (X.30.) Kormányrendelet (a továbbiakban az Épközb.), amely a Kbt. szabályaihoz képest az építési beruházások teljesítésére vonatkozóan speciális – és erre tekintettel a Kbt.-beli szabályokat megelőzően alkalmazandó – rendelkezéseket tartalmaz. Az építési beruházások teljesítésével kapcsolatos sajátos – és meglehetősen összetett – szabályanyagot a tanulmány második felében mutatjuk be.

1. A teljesítés helye és ideje. Részletekben történő teljesítés.

Adott szerződés teljesítésekor különösen fontos a teljesítési hely és idő meghatározása. Közbeszerzési szerződés esetén ugyanakkor a fenti kérdés önmagában a közbeszerzési jogi szabályozás alapján nem válaszolható meg, minthogy a Kbt. sem a teljesítés helyét, sem annak idejét illetően nem tartalmaz külön rendelkezést. A teljesítési hely és idő meghatározása érdekében a közbeszerzési szerződések szabályozása kapcsán oly’ sokat emlegetett Ptk.⁶ – Kbt. lex generalis – lex specialis viszonyhoz kell visszanyúlnunk, hiszen bár a szerződés teljesítésére nézve a Kbt. tartalmaz sajátos szabályokat, (amelyek alkalmazása így természetesen megelőzi a Ptk. rendelkezéseinek alkalmazását), a teljesítéssel kapcsolatos és a Kbt. által szabályozatlanul hagyott esetekben a polgári jogi szabályok nyernek érvényesülést. Ennek megfelelően a közbeszerzési szerződések teljesítésének helyének és idejének megállapítása alapvetően a Ptk. kötelelem, illetőleg szerződés teljesítésére vonatkozó szakaszai (Ptk. 6:35-6:37. § és 6:130. §) alapján lehetséges, figyelembe véve ugyanakkor azt is, hogy a Ptk. említett szabályaitól a felek egyező akarattal eltérhetnek.

A Ptk. szabályaitól való eltérés a közbeszerzési szerződések esetén különösen lényeges lehet, hiszen a közbeszerzési szerződés teljesítésének helye elsődlegesen a szerződés tárgyának (beszerzési tárgy) megfelelően alakul: szolgáltatás-megrendelésnél és építési beruházásnál a szerződés elsődlegesen a vállalkozás, illetőleg a megbízás elemeire épül, ennek megfelelően meghatározott szolgáltató tevékenység esetén például a tevékenység ellátásának helye konkrétan meghatározott, míg építmény kivitelezésénél az ingatlan fekvése adott, mely szintén egyértelművé teszi a teljesítés helyét. Árubeszerzés esetén az adásvételi szerződéses elemek túlsúlya jellemző, így a teljesítés helye alapvetően – eltérő rendelkezés hiányában – ennek szabályai szerint alakul.

A teljesítési idő megállapításánál elsődlegesen a felek által megkötött szerződés az irányadó; a Ptk. 6:35. § (1) bekezdése értelmében a teljesítés ideje

akár határnap, akár határidő tűzésével meghatározható. Bármilyen formában is határozzák azonban meg a felek a teljesítés idejét, lényeges elvárás, hogy az ésszerű legyen.⁷ A teljesítési határidő meghatározásánál a Közbeszerzések Tanácsa egyik – még a korábbi szabályozáshoz készült – útmutatójában hangsúlyozza, hogy amennyiben azt a beszerzés tárgya, illetve a beszerzés sajátos körülményei indokolják, az ajánlatkérőknek javasolt elkerülniük a teljesítési határidő konkrét, naptári napban történő meghatározását; ehelyett célravezetőbb megoldás a teljesítési határidőnek a szerződéskötés napjától számított, véghatáridő megadásával történő meghatározása.⁸

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési szerződéseknél – tárgyuktól függetlenül – többnyire jelentős vagyonomozgás megy végbe, ahol a beszerzés ellenértékét a fél pénzellenérték formájában szolgáltatja, figyelmet érdemelnek a Ptk. pénztartozások teljesítésére vonatkozó szabályai is.⁹ A Ptk. szerint a pénztartozás akár készpénzfizetés, akár átutalás útján teljesíthető. Közbeszerzések esetén utóbbi jellemző, vagyis a szerződés akkor teljesül, amikor a pénzt a jogosult számlavezető bankja a jogosult fizetési számláján jóváírta vagy azt jóvá kellett volna írnia.¹⁰ Mindazokban az esetekben, amikor a felek a szerződésben a pénztartozás teljesítésének idejét nem határozzák meg, a pénztartozást a jogosult fizetési felszólításának vagy számlájának kézhezvételétől számított harminc napon belül kell teljesíteni. Ha szerződő hatóság¹¹, a pénztartozás fizetésére kötelezett, úgy a szerződő hatóság szerződő hatóságnak nem minősülő vállalkozással kötött szerződése esetén a pénztartozást a jogosult fizetési felszólításának vagy számlájának kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles teljesíteni. Ekkor a számla kézhezvételének napja nem képezheti a felek között érvényes megállapodás tárgyát.

A pénztartozás teljesítésének harmincnapos határidejét azonban nem a fent említett időponttól, hanem a *jogosult teljesítésétől* kell számítani abban az esetben, ha

a) a jogosult fizetési felszólításának vagy számlájának kézhezvétele a jogosult teljesítését (vállalkozási szerződés esetén az átadás-átvételi eljárás befejezését) megelőzte;

b) nem állapítható meg egyértelműen a jogosult fizetési felszólítása vagy számlája kézhezvételének időpontja; vagy

c) a kötelezottnak fizetési felszólítás vagy számla bevárása nélkül teljesítenie kell fizetési kötelezettségét.¹²

Pénztartozás fizetésére kötelezett szerződő hatóságnak szerződő hatóságnak nem minősülő vállalkozással kötött szerződése esetén a Ptk. 6:130. § (3) bekezdése kivételesen lehetőséget ad a fenti (harmincnapos) határidők meghaladására, azonban csak abban az egy esetben, ha a szerződésben a

felek kifejezetten megállapodtak a pénztartozás halasztott teljesítésében és a szerződés halasztott teljesítését annak jellege tényszerűen indokolja. Garanciális rendelkezés, hogy a teljesítés határideje ebben az esetben sem haladhatja azonban meg a hatvan napot. Amennyiben a felek a pénztartozás teljesítésére mégis hatvan napot meghaladó határidőt kötnek ki, a kikötött idő a hatvan napot meghaladó részében semmis.

A Kbt. ellenszolgáltatás megfizetésére vonatkozó szabályai a támogatásból megvalósuló beszerzések esetén is irányadók a szállítói kifizetés során a kifizetésre köteles szervezetre.¹³

A Kbt. 135. § (5) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi, hogy a szerződő felek megállapodjanak a szerződéses ellenszolgáltatás részletekben történő teljesítésében. Ekkor – a Ptk. és – építési beruházások esetén az Épközb. által – előírt feltételek valamennyi részletre alkalmazandók. Az ellenszolgáltatás részletekben történő teljesítésének a Kbt. szerinti egyetlen feltétele, hogy a részletfizetés a szerződés jellege miatt tényszerűen indokolt legyen. Mindazonáltal, lényeges az is, hogy az ajánlatkérőként szerződő fél az ellenszolgáltatást részletekben történő megfizetésére irányuló szándékát már az eljárást megindító felhívásban egyértelművé tegye.¹⁴

A teljesítésre vonatkozó szabályok között a Kbt. külön rendelkezik az építési beruházások esetén teljesítendő ellenszolgáltatás megfizetésének szabályairól, amelyeket – a Kbt. 198. § (1) bekezdésének 9. pontjában foglalt felhatalmazás alapján – a korábban már hivatkozott Épközb. egyes rendelkezései egészítenek ki. Ezeket a szabályokat a tanulmány végén, egységesen (3. pont) ismertetjük részletesen.

2. A teljesítés módja. Személyes teljesítési kötelezettség. Főszabály és kivételek

A Kbt. 138. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzési szerződést a közbeszerzési eljárás alapján nyertes ajánlattevőként szerződő félnek, illetve közösen ajánlatot tevőknek kell teljesíteniük. A Kbt. tehát főszabályként személyes teljesítési kötelezettséget ír elő a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) oldalán, meghatározva egyúttal a főszabály alóli kivételek – az alábbiakban részletesen ismertetésre kerülő – esetköreit is. (A Kbt. a közbeszerzési szerződés teljesítésénél egyetlen olyan helyzetet ismer, amikor az ajánlattevőként szerződő fél személyes teljesítési kötelezettsége szigorú, és nem kapcsolódik hozzá semmilyen kivétel. Ez az eset az, amikor az ajánlatkérő bizonyos jellegű közbeszerzési szerződés vagy szerződéses részfeladat teljesítését kifejezetten az ajánlattevőhöz köti.)

2.1 Teljesítés a nyertes ajánlattevő által létrehozott gazdálkodó szervezet által

A személyes teljesítés mint főszabály alóli kivételként nyer nevesítést egyrészt az az eset, amikor az ajánlatkérő előírta vagy legalábbis lehetővé tette gazdálkodó szervezet létrehozásának kötelezettségét. Ekkor ugyanis a szerződést ez a szervezet, az ún. projektársaság köteles teljesíteni. Az említett szervezet kapcsán – az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban Bíróság) ítélezési gyakorlata nyomán – az uniós és a magyar közbeszerzési szabályozás egyaránt rögzíti, hogy az ajánlatkérő a gazdálkodó szervezet létrehozásának kötelezettségét a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) számára csak abban az esetben írhatja elő, ha az a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés teljesítése érdekében indokolt. A projektársaság létrehozása más célból (pl. közbeszerzési eljárásban való részvétel feltételeként) nem írható elő.¹⁵

A nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) által létrehozandó gazdálkodó szervezet alapításával és működésével kapcsolatosan a Kbt. részletes szabályokat rögzít. Ezek alapvetően a Kbt. [2011] által meghatározottakkal többségében megegyeznek, így ezek részletes ismertetésére a jelen tanulmány keretei között nem térünk ki.¹⁶ A projektársaság kapcsán mindössze egyetlen lényeges, az uniós szabályozás nyomán bevezetett új elemre szeretnénk felhívni a figyelmet: a hatályos szabályozás továbbra is korlátok közé szorítja a létrehozandó gazdálkodó szervezet tulajdonosi struktúráját. Lényeges változás viszonyt, hogy amíg a Kbt. [2011] szerint a projektársaság csak a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) kizárólagos részesedésével jöhetett létre, addig az új Kbt. szerint a társaság alapításában – saját rendelkezése alapján – maga az ajánlatkérő is közreműködhet. Ekkor az ajánlatkérő által ellátandó közfeladat a magánszférával való intézményes együttműködés (IPPP)¹⁷ útján valósul meg. Az IPPP a közszféra és a magánszféra közötti olyan együttműködési forma, amelynek keretében a közbeszerzési szerződést vagy koncessziót végrehajtó, vegyes tulajdonban álló társaságot hoznak létre, ahol a magánfelek – a tőke- vagy más vagyoni hozzájáruláson kívül – tevékenyen részt vesznek a vegyes tulajdonban álló társaságnak odaítélt szerződések végrehajtásában vagy a vegyes tulajdonban álló társaság irányításában is.¹⁸

2.2 Teljesítés harmadik szervezet vagy személy által

A nyertes ajánlattevőt a közbeszerzési szerződés teljesítése vonatkozásában terhelő személyes teljesítési kötelezettség alóli másik kivételi kör, amikor a nyertes ajánlattevő a teljesítésbe harmadik személyt

von be, amely lehet akár olyan szervezet vagy személy, aki a közbeszerzési eljárás során az ajánlattevő alkalmasságának igazolásában részt vett, akár alvállalkozó.

1) A Kbt. lehetővé teszi, hogy az ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által meghatározott – gazdasági és pénzügyi, illetőleg műszaki és szakmai – alkalmassági követelményeknek más személy vagy szervezet kapacitásaira támaszkodva feleljen meg. (Ekkor az ajánlattevő ajánlatában köteles megjelölni ezt a szervezetet (személyt) és azt az alkalmassági követelményt, amelynek igazolása érdekében az ajánlattevő ezen szervezet (személy) erőforrására támaszkodik.¹⁹

Abban az esetben, ha a közbeszerzési szerződés megkötésére az alkalmasságát az előbbi módon igazoló ajánlattevővel kerül sor, az így nyertessé vált, ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési szerződés teljesítéséhez – a Kbt. a 65. § (9) bekezdésében foglalt esetekben és módon – *köteles igénybe venni* az alkalmasságának igazolásában részt vett szervezetet, a teljesítésbe pedig – két kivételtől eltekintve – *köteles bevonni* az alkalmasság igazolásához bemutatott szakembereket.²⁰ Amennyiben az ajánlattevő az adott szervezet adatait a gazdasági és pénzügyi alkalmasság igazolásához használta fel, úgy ez a szervezet – a Ptk. 6:419. §-ában foglaltak szerint – kezesként felel az ajánlatkérőt az ajánlattevő teljesítésének elmaradásával vagy hibás teljesítésével összefüggésben ért kár megtérítéséért.²¹

A fenti szabállyal ellentétben azonban az ajánlattevő mégsem köteles a közbeszerzési szerződés teljesítésébe bevonni az alkalmasság igazolásában résztvevő szervezetet / személyt az alábbi esetekben:

a) A nyertes ajánlattevőként szerződő fél közbeszerzési szerződést – az alkalmasság igazolásában résztvevő szervezet / személy bevonása nélkül – maga teljesíti. Ez csak abban az esetben lehetséges, ha a nyertes az említett szervezet / személy nélkül is képes megfelelni mindazoknak – az ajánlatkérő által előírt – alkalmassági követelményeknek, amelyeknek korábban (a közbeszerzési eljárás során) még az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.

b) A nyertes ajánlattevőként szerződő fél az általa az alkalmasság igazolásában eredetileg igénybe vett szervezet / személy helyett más szervezetet / személyt von be a teljesítésbe. Ennek a megoldásnak – az átalakulás, egyesülés, szétválás útján történt jogutódlás eseteit is beleértve – csak akkor lehet helye, ha a nyertes ajánlattevő az eredeti szervezet / személy helyett bevont új szervezettel / szakemberrel is megfelel – amennyiben a közbeszerzési eljárásban az adott alkalmassági követelmény tekintetében bemutatott adatok alapján az ajánlatkérő szűkítette az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők számát, az eredeti szerveze-

tekkel vagy szakemberrel egyenértékű módon megfelel – azoknak az alkalmassági követelményeknek, amelyeknek a nyertes ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.²²

2) A nyertes ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési szerződés teljesítése során alvállalkozót is igénybe vehet. E joga főszabályként nem korlátozható, vagyis az ajánlattevő alapvetően szabadon dönthet arról, hogy a közbeszerzési szerződés teljesítésébe kíván-e alvállalkozót bevonni. Az ajánlattevő erre irányuló szándékát már a közbeszerzési eljárás során köteles kinyilvánítani és ajánlatában – ha azt az ajánlatkérő előírta –, köteles megjelölni a közbeszerzésnek azt a részét, amelynek teljesítéséhez az alvállalkozót kíván igénybe venni, és ha az ajánlat benyújtáskor az alvállalkozó személye már ismert, akkor őt pontosan fel kell tüntetnie.²³ Az ajánlattevő bejelentési kötelezettsége az ajánlatkérő irányában nemcsak a szerződéskötést megelőzően áll fenn, hanem az minden, a teljesítésben résztvevő alvállalkozó előzetes bejelentésére kiterjed. Abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárás során adott alvállalkozó megnevezésére nem került sor, a nevesítésen felül a bejelentéssel együtt a nyertes ajánlattevőként szerződő fél arra nézve is köteles nyilatkozni, hogy az általa igénybe venni kívánt alvállalkozó nem áll a Kbt. 62-63. §-ában meghatározott kizáró okok hatálya alatt.²⁴

Az ajánlattevő alvállalkozó bevonására vonatkozó joga azonban csak főszabályként korlátlan. A Kbt. ugyanis kivételes jelleggel mégis lehetővé teszi a fenti jog ajánlatkérő általi korlátozását. A Kbt. 65. § (10) bekezdése szerint az ajánlatkérő építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés, valamint árubeszerzésre irányuló szerződéssel kapcsolatos beállítási vagy üzembe helyezési művelet esetén előírhatja, hogy bizonyos – alapvető fontosságú – feladatokat maga az ajánlattevő (közös ajánlattétel esetén a közös ajánlattevők egyike) végezzen el. Az ajánlatkérő által így meghatározott feladatok vonatkozásában az ajánlattevőt személyes teljesítési kötelezettség terheli és az e feladatokra vonatkozó alkalmassági feltételek igazolásához egyáltalán nem támaszkodhat más szervezet vagy személy kapacitására, és e feladatokat a teljesítés során sem végezheti alvállalkozó.

Amint az jól látható, a nyertes ajánlattevőként szerződő fél egyes esetekben jogosult, míg más esetben köteles harmadik személyt (alvállalkozót vagy az alkalmasság igazolásában résztvevő más szervezetet / személyt) bevonni a közbeszerzési szerződés teljesítésébe. Mígint más esetben a Kbt. az alvállalkozó teljesítésbe való bevonását kifejezetten tilalmazza.

E szabályokat kiegészítve mondja ki a Kbt. 138. § (4) bekezdése, hogy az alvállalkozó vagy a nem alvállalkozóként bevont, a nyertes ajánlattevő al-

kalmasságának igazolásában részt vett szervezet vagy szakember bevonása minden olyan esetben kötelező, amikor az érintett szerződés sajátos tulajdonságait figyelembe véve az adott szervezet / személy igénybe vétele a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésekor meghatározó körülménynek minősült.²⁵ Ilyen esetben a teljesítésben bevont szervezet pozíciójában változás legfeljebb jogutódlás folytán állhat be, ekkor is szükséges azonban meghatározott feltételek vizsgálata. Lényeges egyrészt, hogy az új szervezet az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény (pl. értékelt személyi állomány) tekintetében az eljárásban bemutatott szervezet jogutódjának tekinthető. (Különösen vizsgálandó ez akkor, ha a személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata is értékelési szempont volt arra tekintettel, hogy ezen jellemzők, a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.)²⁶

További feltétel, hogy az értékeléskor meghatározó szakember személye csak az ajánlatkérő hozzájárulásával és csak abban az esetben változhat, ha az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel egyenértékű szakember kerül bemutatásra.

3. Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések teljesítésének sajátos szabályai

A Kbt. a közbeszerzési szerződés teljesítésére vonatkozó szabályanyagán belül számos különös rendelkezést is rögzít az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések teljesítését illetően. A Kbt. szabályai mellett azonban további két kormányrendelet, az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Kormányrendelet (a továbbiakban Épkiv.) és a korábban már hivatkozott Épköz. rendelkezései is alkalmazást nyer. Az említett két jogszabály Kbt.-hez való viszonya azonban különböző. Amíg az Épköz. kifejezetten a Kbt. építési beruházásra vonatkozó keretjellegű szabályozásának kiegészítésére szolgál, vagyis részletszabályokat tartalmaz, addig az Épkiv. a Kbt.-hez mint lex generalis viszonyul. Az Épkiv. 1. § (4) bekezdése értelmében ugyanis azt a Kbt. hatálya alá tartozó építési beruházások esetében csak a Kbt.-ben – és a Kbt. végrehajtására kiadott jogszabályban – meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

3.1 Átadás-átvételi eljárás. A teljesítés igazolás kiadása és a teljesítés elismerésének megtagadása

Az építési beruházás építési tevékenységének befejezésekor az Épkiv. rendelkezése alapján műszaki átadás-átvételi eljárást kell lefolytatni, amelynek célja kettős:

a) egyrészt annak ellenőrzésére szolgál, hogy az építető és a fővállalkozó kivitelező közötti kivitelezési szerződés tárgya szerinti építési tevékenység (vagy technológiai szerelés) a szerződésben és jogszabályban előírtak alapján, a kivitelezési dokumentációban meghatározottak szerint maradéktalanul megvalósult-e;

b) az eljárás másrészt annak ellenőrzésére irányul, hogy a teljesítés megfelel-e az előírt műszaki és a szerződésben vállalt egyéb követelményeknek és jellemzőknek.²⁷

Az átadás-átvételi eljárás lefolytatását követően elektronikus formában kerül sor a teljesítésigazolás (e-teljesítésigazolás) kiadására. A teljesítésigazolás az ajánlatkérőként szerződő fél olyan egyoldalú nyilatkozata, amellyel elismeri a közbeszerzési szerződés teljesítésének megtörténtét. A teljesítésigazolás igazolja, hogy a fő- vagy alvállalkozó kivitelező az általa vállalt szerződés tárgya szerinti építési tevékenységet a szerződésben foglaltak, a jogszabályban előírtak és a kivitelezési dokumentációban meghatározottak szerint elvégezte és ezt az építetőnek vagy – alvállalkozói szerződés esetén – a megrendelő vállalkozó kivitelezőnek az elektronikus teljesítésigazolási naplóba rögzítve jelentette.²⁸

Építési beruházások esetén a teljesítésigazolás kiadása több szempontból is különösen fontos. Teljesítésigazolás hiányában ugyanis egyáltalán nem kerülhet sor az ellenszolgáltatás kifizetésére még egy adott munkarészre vonatkozóan sem.²⁹ Másrészt, a későbbiekben a teljesítésigazolás alapján kerül majd sor a számla kiállítására, amely majd a fő- vagy alvállalkozó felé az ellenérték építető vagy megrendelő vállalkozó kivitelező általi kifizetésének alapját képezi.

Ahhoz tehát, hogy a vállalkozó a közbeszerzési szerződés alapján őt megillető ellenértékhez hozzájusson, főszabályként a fenti folyamat valamennyi elemének (átadás-átvétel befejezése – teljesítésigazolás kiadása – számla kiállítása) meg kell valósulnia. A gyakorlatban előfordul azonban, hogy az ajánlatkérőként szerződő fél (megrendelő) az átadás-átvételi eljárást annak ellenére nem kezdi meg a szerződésben meghatározott határidőn belül, hogy a kivitelezés befejezését felé az ajánlattevőként szerződő fél, a vállalkozó megfelelő módon jelezte (készre-jelentés). Más esetben az átadás-átvételi eljárás ugyan megindul, de annak befejezésére nem kerül sor a közbeszerzési szerződésben előírányzott időkeretek között. Ezekben az esetekben az ajánlattevőként szerződő fél (vállalkozó / kivitelező) nem vagy csak hosszú idő elteltével juthatna hozzá a szerződéses ellenértékhez. Ennek elkerülése és ezzel egyidejűleg az ajánlatkérői visszaélések megakadályozása érdekében a jogalkotó a Kbt.-ben garanciális szabályt rögzít, amely kimondja, hogy abban az esetben, ha az ajánlatkérő-

ként szerződő fél az ajánlattevőként szerződő fél írásbeli értesítésére (készre jelentés) a szerződésben az átadás-átvételi eljárás megkezdésére meghatározott határidőt követő tizenöt napon belül nem kezdi meg az átadás-átvételi eljárást, vagy azt megkezdte ugyan, de a szerződésben – a Ptk. 6:247. § (2) bekezdésére figyelemmel³⁰ – meghatározott határidőben nem fejezi be, az ajánlattevőként szerződő fél kérésére a teljesítésigazolást köteles kiadni.³¹

Az ajánlatkérőként szerződő fél a szerződés teljesítését, illetőleg a készre jelentést követően úgy is dönthet, hogy nem ad ki teljesítésigazolást, hanem a teljesítés elismerésének megtagadásáról nyilatkozik. Ebben az esetben a nyilatkozattétel határideje az ajánlattevőként szerződő fél teljesítésétől (vagy az erről szóló írásbeli értesítés kézhezvételétől) számított tizenöt nap.³²

3.2 Az ellenérték kifizetése

Építési beruházások esetén az ellenérték kifizetésére vonatkozóan a Kbt. a Ptk. 6:130. § (1)-(3) bekezdésétől eltérő rendelkezéseket állapít meg.³³ Ezek alapvetően az alvállalkozó igénybevételével kapcsolatosak és tipikusan az alvállalkozói láncolatok kialakulásának eredményeként jellemzően megjelenő láncartozások (körbetartozások) mértékének visszaszorítását célozzák. A Kbt. 135. § (3)-(4) bekezdése az ellenérték megfizetésére vonatkozóan a következő szabályokat állapítja meg:

1) Az ajánlattevőként szerződő felek legkésőbb a teljesítés elismerésének időpontjáig kötelesek nyilatkozatot tenni az ajánlatkérő felé arra nézve, hogy közülük melyikük mekkora összegre jogosult a szerződéses ellenszolgáltatásból.

2) Valamennyi ajánlattevőként szerződő fél köteles legkésőbb a teljesítés elismerésének időpontjáig nyilatkozni, hogy az általa a teljesítésbe – a Kbt. 138. §-ának megfelelően – bevont alvállalkozók egyenként mekkora összegre jogosultak az ellenszolgáltatásból.

3) Az ajánlattevőként szerződő felek (és a Kbt. 128. § szerinti alvállalkozók) a teljesítés elismerését követően az ajánlatkérő felhívására kiállítják számláikat. Az ajánlatkérő a számla kiállítása mellett arra is felhívja a fenti alanyi kört, hogy amennyiben nem szerepelnek az Art.³⁴ 36/A. §-a szerinti köztartozásmentes adózói adatbázisban, úgy nyújtsanak be a tényleges kifizetés időpontjától számított harminc napnál nem régebbi együttes adóigazolást.

4) Az ajánlatkérő az ajánlattevői és az alvállalkozói teljesítés ellenértékét a számla kézhezvételét követő harminc – a Ptk. 6:130. § (3) bekezdése szerinti esetben legfeljebb hatvan – napon belül közvetlenül utalja át valamennyi ajánlattevőnek és alvállalkozónak. Abban az esetben viszont, ha valamely ajánlattevőnek vagy alvállalkozónak a kifizetés időpontjában az együttes adóigazolás alapján

köztartozása van, az ajánlatkérő az ajánlattevői, illetve az alvállalkozói teljesítés ellenértékét a köztartozás erejéig az Art. 36/A. § (3) bekezdése szerint³⁵ visszatartja.

5) Támogatásból megvalósuló közbeszerzés esetén szállítói kifizetés során a kifizetésre köteles szervezet is az ajánlatkérőként szerződő félre irányadó – a Ptk. 6:130. § (1)-(3) bekezdésében, a Kbt. 135. § (3) bekezdésében vagy a Kbt. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott szabályok szerint köteles az ellenszolgáltatást teljesíteni.

3.3 Részletfizetés

Ahogy arra már a teljesítés idejének megállapításánál utaltunk, a Kbt. általánosságban, valamennyi beszerzési tárgy vonatkozásában lehetővé teszi az ellenszolgáltatás részletekben történő teljesítését, tekintettel arra, hogy a közbeszerzések értéke adott esetben meglehetősen nagy is lehet. Általában különösen nagy értéket képviselnek az építési beruházásra irányuló szerződések, erre tekintettel a jogalkotó indokoltnak látta, hogy a Kbt. szabályait kiegészítve külön rendelkezéseket is rögzítsen.

Az Épközb. a részszámlázás – részletfizetés lehetőségét a szerződés teljesítésének időtartamához („tartós szerződés”), illetőleg a teljesítendő ellenérték mértékéhez mint konjunktív feltételekhez köti. Az ajánlatkérő ugyanis akkor köteles részszámlázási lehetőséget biztosítani, ha a szerződés teljesítésének ideje a hat hónapot meghaladja és ezzel egyidejűleg a szerződésben foglalt nettó ellenszolgáltatás összege több, mint ötvenmillió forint. (Az ÁFA nélkül számítva 1 milliárd forint alatti szerződéses értékű építési beruházások esetén az ajánlatkérő – a végszámlát is beleértve – legalább négy, 1 milliárd forintot meghaladó szerződéses érték esetén legalább hat részszámla benyújtásának lehetőségét köteles biztosítani.)³⁶ A részszámlázás lehetősége az ajánlatkérő belátásától függően alkalmazkodhat akár az adott építési beruházás jellemzőihez, akár a kivitelezési szakaszokhoz, azonban az első részszámla kibocsátásának lehetőségét minden esetben biztosítani kell legkésőbb az általános forgalmi adó nélküli szerződéses érték 25 %-át elérő megvalósult teljesítés esetén. További garanciális szabály, hogy az előleg és a részszámlák alapján történő kifizetések összértéke nem lehet kevesebb a szerződés általános forgalmi adó nélkül számított értékének 70 %-ánál.³⁷

A részszámla összegét valamennyi esetben az ajánlatkérő által a teljesítésigazolással elismert szerződés szerinti teljesítés mértékének megfelelően kell meghatározni, oly' módon, hogy a részszámla szerinti nettó ellenszolgáltatás a szerződés megvalósult értékét nem haladja meg.³⁸

3.4 Előlegnyújtás

A Kbt. a szerződés teljesítésére vonatkozó szabályanyagban belül külön is foglalkozik az előleg nyújtásának kérdésével. Az előleg biztosításának kötelezettsége az ajánlatkérőként szerződő felet jogszabály alapján terheli. A jogintézmény alapvető célja, hogy javítsa a mikro- és kisvállalkozások helyzetét és lehetővé tegye az ilyen – tipikusan kisebb tőkével rendelkező – vállalkozások számára, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyát képező munkát megfelelő tőke hiányában is megkezdhessék.

A Kbt. 135. § (7) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles a szerződésben foglalt – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – teljes ellenszolgáltatás 5 %-ának megfelelő összeg, de legfeljebb hetvenöt millió forint előleg igénybe vételének lehetőségét biztosítani abban az esetben, ha a közbeszerzés tárgya építési beruházás és a szerződés teljesítésének időtartama a két hónapot meghaladja. Ekkor az ajánlattevőként szerződő fél kérheti az előleg fentieknek megfelelően meghatározott összegének megfizetését, amelyet azonban az ajánlatkérő – legalábbis e kötelező mértékben – nem tehet függővé a szerződő fél részéről biztosíték nyújtásától.

Lényeges, hogy az előleg összegének törvényi maximalizálása csupán az ajánlattevői jogosultság és az ajánlatkérő kötelezettség korlátozását jelenti, vagyis a megadott összegnél nagyobb mértékű előleg igénylésére az ajánlattevő nem jogosult, annak kifizetésére pedig az ajánlatkérő nem köteles.³⁹ A Kbt. nem zárja ki ugyanakkor, hogy egyéb esetekben (így például nagyobb beruházásoknál) a felek a kötelező mértéket meghaladó mértékű előleg nyújtásában állapodjanak meg és az sem tilos, hogy az ajánlattevőként szerződő fél egyáltalán ne vagy a kötelezően biztosítandó mértékénél alacsonyabb összegben kérjen biztosítékot.⁴⁰

Az előlegnyújtás szabályai további specialitást mutatnak azokban az esetekben, ha az adott közbeszerzés támogatásból valósul meg. Ilyenkor ugyanis a szállítói kifizetés során az ajánlatkérő által kötelezően biztosítandó, az ajánlattevőként szerződő fél által igénybe vehető előleg mértéke jóval magasabb, az a szerződés – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – elszámolható összegének 30%-a. Az előleg fizetését az ajánlatkérő ekkor már biztosíték nyújtásához is kötheti, azonban a kikötött biztosíték mértéke nem haladhatja meg a szerződés – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – elszámolható összegének 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözétének mértékét.⁴¹

Az előlegnyújtásra vonatkozó szabályokat az Épközb. egészíti ki további speciális rendelkezésekkel. Meghatározza egyrészt, hogy az ajánlatkérőként szerződő fél (támogatásból megvalósuló

beruházásoknál szállítói kifizetés során a kifizetésre köteles szervezet) az előleget – a szerződésben foglalt teljes nettó ellenszolgáltatás értékét alapul véve kiszámított összegben⁴² – az ajánlattevő kérésére legkésőbb az építési munkaterület átadását követő tizenöt napon belül köteles kifizetni. Kivételt e szabály alól az az eset képez, ha az ajánlatkérő a Kbt. által kötelezően biztosítandó összegnél nagyobb összegű előleget biztosít. Ekkor ugyanis az előleg kifizetése több részletben is történhet; ilyenkor az előleg építési munkaterület átadását követő legkésőbb tizenöt napon belüli kifizetésének kötelezettsége kizárólag az előleg első részletére vonatkozik.⁴³

3.5 Az alvállalkozókra vonatkozó rendelkezések

Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés vonatkozásában az Épközb. rögzít többlétszabályokat az alvállalkozó általi teljesítést illetően.

1) Az Épközb. 10. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőként szerződő fél (vagy adott esetben a nevében eljáró személy vagy szervezet) az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés teljesítése során – az építési napló⁴⁴ adatai alapján – köteles ellenőrizni, hogy a teljesítésben résztvevő alvállalkozó megfelel a Kbt. alvállalkozóra vonatkozó rendelkezéseinek.

2) A szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárás során az ajánlattevő alkalmasságának igazolásában résztvevő szervezet a szerződés teljesítése során a Ptk. 6:419. §-ában foglaltak szerint kezesként felel az ajánlattevő teljesítése azon részének elmaradásával vagy hibás teljesítésével összefüggésben az ajánlatkérőt ért kár megtérítéséért, amelyre vonatkozóan az ajánlattevő alkalmasságát a korábbi teljesítések bemutatása igazolta. A Ptk. hivatkozott szakasza alapján tehát az alkalmasság igazolásában résztvevő szervezetet megilleti a sortartás kifogása, azaz mindaddig megtagadhatja a teljesítést, ameddig a jogosult (jelen esetben az ajánlatkérőként szerződő fél) nem igazolja, hogy a követelést a főkötelezettel (vagyis az ajánlattevőként szerződő féllel) szemben megkísérelte behajtani, azonban az ésszerű időn belül nem vezetett eredményre.

3) A közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében a nyertes ajánlattevőként szerződő fél és az alvállalkozó közötti szerződésben az alvállalkozó teljesítésének elmaradásával vagy hibás teljesítésével kapcsolatos igényeinek biztosítására a nyertes ajánlattevőként szerződő fél biztosítékot köthet ki. Ennek mértéke azonban nem a Kbt. szerinti, a közbeszerzési szerződés biztosítékainál meghatározott, maximális értékbeli határhoz igazodik, hanem azt akár meg is haladhatja és egészen a szerződés sze-

rinti általános forgalmi adó nélkül számított ellenszolgáltatás 10-10 %-áig terjedhet.⁴⁵

4. A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítése a szerződés teljesítése során

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvével kapcsolatos rendelkezése Kbt.-be iktatása új elem a közbeszerzési szabályozásban. A közpénzek kezelése, a közpénzekkel való gazdálkodás a közbeszerzések egyik legfontosabb jellemzőjét adja; erre vonatkozó utalással már a Kbt. preambulumban is találkozunk, amikor a jogalkotó egyértelművé teszi, hogy a közbeszerzési jogszabály megalkotására – több egyéb cél mellett – a közpénzek hatékony felhasználása átláthatóságának biztosítása érdekében kerül sor. A Kbt. alapelvi szinten rögzíti továbbá, hogy az ajánlatkérő a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva köteles eljárni.⁴⁶

Az alapelv konkretizálásával a közbeszerzési szerződésre vonatkozó szabályanyagban két helyen találkozunk. A közbeszerzési szerződés időtartamának meghatározásakor rögzítést nyer, hogy a szerződés nem köthető olyan aránytalanul hosszú határozott időtartamra, amely a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltésének céljával ellenkezik.⁴⁷ A közbeszerzési szerződés teljesítésénél ugyanakkor a közpénzek hatékony felhasználására vonatkozó utalás már jóval részletesebb. Az elv minél teljesebb érvényre juttatása érdekében a Kbt. az ajánlatkérő oldalán dokumentálási kötelezettséget rögzít, amely vonatkozik egyrészt a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokra, melynek keretében az ajánlatkérő köteles ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett. Másrészt, az ajánlatkérő dokumentálni köteles minden a szerződésben foglaltaktól eltérő, magánjogi terminológiával élve nem szerződésszerű teljesítést, annak okait és adott esetben a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését is.⁴⁸

A Kbt. a szerződés teljesítésénél visszautal a 2. §-ban rögzített közbeszerzési alapelvekre, így a hatékony és felelős gazdálkodás elvére is és kimondja, hogy az alapelvek megsértését valósítja meg az ajánlatkérőként szerződő fél részéről a szerződésszegésből eredő igények érvényesítésének elmaradása (ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását), ha

a) a szerződésszegés olyan kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradásával valósul meg, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelése során figyelembe vett; vagy

b) a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amely – ha a felek szerződésüket így módosították volna – szerződésmódosításként a Kbt. 141. § (6) bekezdés szerint lényeges módosításnak minősülne.⁴⁹

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének a közbeszerzési szerződés teljesítése során történő minél hatékonyabb érvényesítése érdekében a Kbt. az ajánlatkérő oldalán a Közbeszerzési Hatóság felé fennálló bejelentési kötelezettséget is rögzít a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződésszegése esetére.

1) Az ajánlatkérő köteles egyrészt a Közbeszerzési Hatóságnak bejelenteni⁵⁰, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél

a) szerződéses kötelezettségét súlyosan megszegte és ez a szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítéséhez vezetett, valamint

b) olyan magatartásával, amelyért felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta.⁵¹

2) Másrészt, abban az esetben, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségének megszegése jogerős bírósági határozatban megállapítást nyert, az ajánlatkérő a Közbeszerzési Hatóságnak köteles bejelenteni a szerződésszegés tényét, leírását, lényeges jellemzőit, beleértve azt is, ha a szerződésszegés a szerződés felmondásához vagy a szerződéstől való elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb szankció érvényesítéséhez vezetett, valamint ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartásával, amelyért felelős, (részben vagy egészben) a szerződés lehetetlenülését okozta.

Az új Kbt. a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének hatékony érvényesítése érdekében a Közbeszerzési Hatóságnak egy további fontos feladatát is ad. A jövőben a Közbeszerzési Hatóság – a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontjában meghatározottak szerint – jogosult ellenőrizni a szerződés módosítására és teljesítésére vonatkozó, a Kbt.-ben meghatározott követelmények teljesülését⁵² és azok megsértése esetén jogosult a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezni⁵³ vagy – az ellenőrzés befejezésétől számított harminc napon belül – polgári pert indítani a szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránt.⁵⁴ Abban az esetben, ha a per eredményeként a bíróság megállapítja a szerződésmódosítás érvénytelenségét, az érvénytelenség jogkövetkezményeit a Ptk. szerint alkalmazza⁵⁵ Emellett a bíróság bírságot is köteles kiszabni, amelynek összegét a Kbt. maximálja, az – az eset összes körülményét figyelembe véve – a szerződés értékének legfeljebb 15%-áig terjedhet.⁵⁶

Jegyzetek

- ¹ Megjelent: Magyar Közlöny 2015. 142. sz. (2015. október 2.)
- ² A Kbt. 196. § (2) bekezdése értelmében a Kbt. központosított közbeszerzési eljárások elektronikus megvalósításának kötelezettségét előíró 31. § (5) és a 32. § (3) bekezdése 2016. november 1-jén, míg a jogszabály közbeszerzési és a koncessziós eljárás – Közbeszerzési Hatóság által üzemeltetett – elektronikus közbeszerzési alkalmazás igénybevitelével történő lefolytatását előíró rendelkezése (40. §) 2017. február 1-jén lép hatályba.
- ³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről, HL L 94., 2014.3.28., 1-64. o.; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 94., 2014.3.28., 65-242. o.; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 94., 2014.3.28., 243-374. o.
- ⁴ 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
- ⁵ Kbt. 135. § (10) bekezdés
- ⁶ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- ⁷ Ehhez kapcsolódóan lásd például a Közbeszerzési Döntőbizottság D. 256/13/2010. sz. (2010. 05. 14.) határozatát.
- ⁸ A Közbeszerzések Tanácsa útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. 303. §-a szerinti módosításával és 304. §-a szerinti teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről, KÉ. 2010. évi 58. szám, 2010. május 21.
- ⁹ A pénztartozások teljesítésének idejére vonatkozó Ptk.-beli szabályanyag jelenlegi formáját a korábbi Ptk. módosításával érte el. Az akkori (az építmények tervezésével és kivitelezésével kapcsolatos egyes viták rendezésében közreműködő szervezetéről, és egyes törvényeknek az építésügyi láncartozások megakadályozásával, valamint a késedelmes fizetésekkel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi XXXIV. törvénnyel történő) módosítás kettős élt szolgált: csökkenteni kívánta egyrészt a közbeszerzések (különösen az építési beruházások) területén súlyos problémaként megjelenő körbetartozások mértékét, illetőleg a késedelmes fizetések gyakoriságát. Másrészt, a magyar jogalkotó a módosító jogszabály elfogadásával az Európai Unió késedelmes fizetésekkel kapcsolatos 2011/7/EU irányelvének való megfelelési kötelezettségének is eleget tett.
- ¹⁰ Ptk. 6:42. § (1)-(2) bekezdés
- ¹¹ A Ptk. értelmében szerződő hatóság a közbeszerzésekről szóló törvény szerinti ajánlatkérő, még akkor is, ha közbeszerzési eljárás lefolytatására nem köteles. (Ptk. 8:1. § (1) bekezdés, 7. pont)
- ¹² Ptk. 6:130. § (1)-(2) bekezdés
- ¹³ Kbt. 135. § (4) bekezdés
- ¹⁴ V.ö.: Kbt. 50. § (2) bekezdés, i) pont
- ¹⁵ Kbt. 35. § (8) bekezdés
- ¹⁶ A Kbt. projektársaságra vonatkozó szabályainak részletes ismertetését lásd: Juhász Ágnes: *A projektársaság helye és szabályozása a magyar jogban*. In: Pusztahelyi Réka (Szerk.): *Jogi személyek az új polgári Törvénykönyvben. Miskolci konferenciák 2012*, Novotni Alapítvány, Miskolc 2013. 109-129. o. és Barta Judit: *A projektársaság*, In: Bodzási Balázs (Szerk.): *Ünnepi tanulmányok Balásházy Mária tiszteletére*, Budapesti Corvinus Egyetem, Gazdasági Jogi Intézet, Budapest 2010
- ¹⁷ *Institutionalised Public-Private Partnerships, IPPP*
- ¹⁸ Ld. A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó közösségi jognak az Intézményesített PPP-kre (IPPP) való alkalmazásáról, HL C 91., 2008.4.12.
- ¹⁹ Kbt. 65. § (7) bek.
- ²⁰ Kbt. 138. § (2) bek.

²¹ Kbt. 65. § (8) bek.

²² Kbt. 138. § (2) bek.

²³ Kbt. 66. § (6) bek. a)-b) pont

²⁴ Kbt. 138. § (3) bek.

²⁵ V.ö.: a Bíróság C-91/08. sz. Wall AG ügyben hozott ítélete

²⁶ Kbt. 76. § (3) bek. b) pont

²⁷ Épkiv. 32. § (1)-(2) bek.

²⁸ Épkiv. 31. § (1) bek.

²⁹ Épközb. 31. §

³⁰ A Ptk. 6:247. § (2) bekezdése szerint a vállalkozó akkor teljesít határidőben, ha az átadás-átvétel a szerződésben előírt teljesítési határidőn belül megkezdődik. Az átadás-átvétel időtartama harminc nap.

³¹ Kbt. 135. § (2) bek.

³² Kbt. 135. § (1) bek.

³³ A Kbt. hatályba lépését megelőzően ezeket a speciális rendelkezéseket a korábbi Épközb., az építési beruházások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 306/2011. (XII. 23.) Kormányrendelet tartalmazta.

³⁴ 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

³⁵ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 36/A. § (3) bekezdése szerint a kifizetést teljesítő a kifizetést visszatarthatja, ha az alvállalkozónak köztartozása van. A visszatartás mértéke a köztartozás erejéig terjedhet.

³⁶ Épközb. 32. § (1)-(3) bek.

³⁷ Épközb. 32. § (4)-(5) bek.

³⁸ Épközb. 32. § (6) bek.

³⁹ Asztalos Tímea: *A közbeszerzési szerződések teljesítésének új szabályai*. Közbeszerzési Szemle 2011. 9-10. sz. 84. o.

⁴⁰ Kbt. 135. § (8) bek.

⁴¹ Kbt. 135. § (9) bek.

⁴² A szerződés későbbi módosítása a kötelezően biztosítandó előleg összegét nem befolyásolja.

⁴³ Épközb. 30. § (1)-(3) bek.

⁴⁴ Az építési napló az építőipari kivitelezési tevékenység megkezdésétől annak befejezéséig vezetett, hatósági és bírósági eljárásban felhasználható, a szerződés tárgya szerinti építőipari kivitelezési tevékenység jellemzőit – kormányrendeletben meghatározott módon – tartalmazó dokumentum. (Étv. 2. § 19. pont)

⁴⁵ Épközb. 11. §

⁴⁶ Kbt. 2. § (4) bek.

⁴⁷ Kbt. 133. § (1) bek.

⁴⁸ Kbt. 142. § (1) bek.

⁴⁹ Kbt. 142. § (2) bek.

⁵⁰ Az ajánlatkérői bejelentésnek tartalmaznia kell a szerződés-szegés leírását, az annak alapján alkalmazott szankciót, valamint azt, hogy a szerződő fél a szerződésszegést elismerte-e, illetőleg a szerződésszegés vonatkozásában sor került-e perindításra.

⁵¹ Kbt. 142. § (5) bek.

⁵² A Közbeszerzési Hatóság által végezhető hatósági ellenőrzés részletes szabályait lásd: 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről

⁵³ Kbt. 153. §, (1) bek. c) pont és

⁵⁴ Kbt. 175. §, (1)-(2) bek.

⁵⁵ Vö. Ptk. 6:108-6:115. §

⁵⁶ Kbt. 175. § (4) bek.

Máté Julesz, PhD
 wissenschaftlicher Mitarbeiter
 Universität zu Szeged

Die Grenzwerte und das Verursacherprinzip

I. Das neue ungarische BGB

Das neue ungarische Bürgerliche Gesetzbuch von 2013 trat am 15. März 2014 in Kraft. Es brachte einige Änderungen zur zivilrechtlichen Haftung, aber das System war damit nicht total geändert.

Das neue ungarische BGB ist ein Ergebnis einer mehr, als zwei Jahrzehnte dauernden Vorbereitung. Die Kodifikationsfachliteratur ist reichhaltig und viele unterschiedliche Meinungen und professionelle Aspekte tauchten auf. Die Anzahl der Fachartikel und der Fachbücher stieg auf über 1000.

Die Rolle der Grenzwerte im Zivilrecht ist gemäß dem neuen BGB nicht eindeutig festgelegt. Es ist *expressis verbis* nicht geregelt, deshalb muss der Rechtsanwender es selbst herausfinden. Diese rechtswissenschaftliche Lakune im BGB ist aber nicht gegen die *rule of law*. Die Rechtssicherheit bleibt unberührt. Die neuen Regeln ermöglichen die Entwicklung einer neuen Rechtspraxis auf diesem Gebiet.

II. Rechtlich verursachte Schäden und Grenzwerte

§ 6:519 BGB besagt, dass derjenige, der einem anderen widerrechtlich Schaden zufügt, verpflichtet ist Schadenersatz zu leisten. Der § 6:518 BGB besagt, dass eine widerrechtliche Schädigung gesetzlich verboten ist.

Die Distinktion zwischen Entschädigung von widerrechtlich verursachten Schäden (*kártérítés*) und rechtlich verursachten Schäden (*kártalanítás*) bedeutet, dass Schäden, die unter den verwaltungsrechtlichen Grenzwert fallen, rechtlich verursacht sind. Nach § 6:564 des neuen ungarischen Bürgerlichen Gesetzbuches sind alle rechtlich verursachten Schäden zu ersetzen. Somit macht der § 6:564 BGB *prima facie* scheinbar klar, dass eine Schädigung unter dem verwaltungsrechtlichen Grenzwert ersetzt werden sollte.

Diese Frage war in der ungarischen Rechtsgeschichte seit Urzeiten präsent, ob das Prinzip *de minimis praetor non curat* bedeutet, dass Schädigungen unter dem verwaltungsrechtlichen Grenzwert nicht zu ersetzen sind. Die Meinungen

gehen dabei weit auseinander. Hinsichtlich der gerichtlichen Rechtspraxis ist dieses Problem außer dem neuen ungarischen BGB, durch die Kasuistik geregelt. Die Verwaltungsrechtlichkeit bedeutet nicht automatisch eine Zivilrechtlichkeit und *vice versa*. Schädigungen, die unter den verwaltungsrechtlichen Grenzwert fallen, können nicht zivilrechtlich sein. Dies bedeutet, dass die Rechtswidrigkeit in zivilrechtlichen Verfahren nicht von den Grenzwerten abhängt.

Ein Beispiel im Bereich des Nachbarrechts zeigt, dass die Vollversammlung eines Gemeinschaftshauses einen Grenzwert für Störung durch Schall festlegen kann. Der, der diesen privatrechtlichen Grenzwert überschreitet, begeht somit eine Ordnungswidrigkeit. Das Nichtüberschreiten von verwaltungsrechtlichen Grenzwerten kann Schadenersatzforderungen (*kártérítés*) nach sich ziehen. Dieser Schadenersatz (*kártérítés*) also bleibt eine Frage von zivilrechtlicher Rechtswidrigkeit.

III. De minimis praetor non curat?

Der Richter am obersten Gerichtshof (OGH) Ö. Zoltán äußerte 1979, dass das Nichtüberschreiten der verwaltungsrechtlichen Grenzwerten niemanden zur privatrechtlichen Schädigung berechtigt. Die Einhaltung von verwaltungsrechtlichen Grenzwerten macht es unmöglich, den Schadensverursacher zu einer verwaltungsrechtlichen Geldbuße zu verurteilen.¹ Der Richter am OGH F. Petrik meinte 2002, dass eine Schädigung, die den verwaltungsrechtlichen Grenzwert nicht überschreitet, auch zu Schadenersatzleistungen führt.²

Wir sahen im Dargelegten, dass neben den verwaltungsrechtlichen Grenzwerten auch privatrechtliche Grenzwerte existieren. Was die verwaltungsrechtlichen Grenzwerte betrifft, ist die juristische Lage dieselbe, die unter dem vorigen BGB festgelegt worden war. Was die durch die Vollversammlung eines Gemeinschaftshauses bestimmten Grenzwerte anbetrifft, beeinflussen diese den zivilrechtlichen Schadenersatz auch nicht. Im Falle einer Störung durch Schall in einem Gemeinschaftshaus findet ein Schadenersatz nicht automatisch statt.

Natürlich können die Beweise zu einem minimalen Schadenersatz führen. Es hängt von der Absicht des Geschädigten ab, ob er den Fall *sub judice* vorbringt. Wenn der Geschädigte nur einen minimalen Schaden vor Gericht nachweisen kann, kann der Richter von einer mutwilligen Klage ausgehen und die Klage abweisen.

Die ungarische Rechtspraxis macht klar, dass eine Aktivität, die die Grenzwerte nicht überschreitet, als nachbarrechtliche Störung aufgefasst werden kann. Auf dem Gebiet des Umwelt-

privatrechts gewinnt dieser Aspekt eine spezielle juristische Nuance. Wenn der Nachbar keine verwaltungsrechtlichen Grenzwerte überschreitet, aber andere Nachbarn stört, können diese Besitzschutz beantragen. Wenn der gestörte Nachbar Schäden erlitt, kann dieser auch Schadenersatz einfordern. In Ungarn kann Besitzschutz binnen eines Jahres vor der örtlichen Selbstverwaltungsbehörde beantragt werden (§ 5:8 BGB Abs. 1). Später ist es dann nur mit einem Gerichtsverfahren möglich. Gemäß § 5:8 BGB Abs. 2 kann die örtliche Selbstverwaltungsbehörde auch die Höhe des Schadenersatzes festlegen. Wenn eine der Parteien sich an das Gericht wendet, kann die Vollstreckung des Schadenersatzes suspendiert werden.

Professor *T. Bakács* schrieb, dass die Gefährdungshaftung entkräftet wird, wenn diese Haftung nur über die verwaltungsrechtlichen Grenzwerte ersucht werden sollte.³ Diese Äußerung von *T. Bakács* ist immer noch gültig. Die juristische Funktion der Gefährdungshaftung würde zielloser werden, wenn, z.B., Schäden, die aus dem Führen von Kfz. stammen, nicht ersetzt würden, weil der Fahrzeugführer die vorgeschriebene Geschwindigkeit nicht überschritt. Die verwaltungsrechtlichen Grenzwerte beeinflussen dennoch die Rechtspraxis. Die Grenzwerte ermöglichen dem Richter die Höhe des Schadenersatzes einzuschätzen. Die Höhe des Schadenersatzes hängt oft von der Argumentation des Rechtsanwaltes ab. Die Verteidiger argumentieren mit der Unerheblichkeit des Schadens. Obwohl das Prinzip *de minimis praetor non curat* nicht zu verwenden ist, beachtet das Zivilgericht die Grenzwerte.

In der grundsätzlichen Gerichtsentscheidung No. 517/2001 konstatierte das Gericht, dass der, der schon für die unnötige nachbarrechtliche Störung einen Schadenersatz bekam, die Beendigung der nachbarrechtlichen Störung nicht im Weiteren ersuchen kann. Dies ist im ungarischen Recht eine *common law* Regel: der Störer kann das Recht zu stören einfach erkaufen. Im ehemaligen ungarischen Recht war diese Regel nicht zu finden. Es ist ein neuer westliche Import in die ungarische Rechtsprechung. Vor der politischen Wende von 1989 akzeptierte das ungarische Gericht keine derartige Argumentation. Professor *H. Küpper* schrieb 2015: „Während des BGB 1959 – ähnlich wie das deutsche Recht – im Grundsatz von der Naturalrestitution ausging und den Geldersatz nur 'hilfsweise' zuließ, stellt sich das BGB 2013 den Realitäten und erhebt in § 6:527 den Ersatz des Schadens in Geld zum Grundsatz.“⁴ Diese Lösung verstärkt die sich zur Rechtsregel entwickelte Rechtspraxis, dass die erworbenen Rechte durch das Gericht geschützt werden sollen. Mit Zeit kann

man Rechte erwerben, und die andere (verletzte) Partei kann nur Schadenersatz bekommen. Dies bedeutet, dass die verletzte Partei Geld erhält, aber das Recht einbüsst.

Diese Regel ist auf dem Gebiet des Nachbarrechts immerhin bedeutungsvoll. Vor ungarischen Gerichten kommt die Praxis vor, dass ein Nachbar keinen Besitzschutz oder Schadenersatz einfordern kann, wenn der störende Nachbar seine störende Aktivität (z.B. Schweinezucht, Tabernenleitung etc.) vor dem Einzug des neuen Nachbarn begonnen hat. Allgemein ist die richterliche Explikation, dass sich der neue Nachbar vor dem Kauf seiner Wohnung oder seines Hauses in der Umgebung umschaufen sollte. Die Überschreitung der Lärmgrenzwerte ist öffentlich-rechtlich zu sanktionieren, aber diese Sanktion begründet keine zivilrechtliche Sanktion. In einem solchen Fall kann der Nachbar sich an die Verwaltungsbehörde wenden. Die Verwaltungsbehörde examiniert den Fall aus dem objektiven Aspekt der Grenzwertüberschreitung. Wenn die Verwaltungsbehörde mit dem störenden Nachbarn über die Beendigung der grenzüberschreitenden lärmenden Aktivität einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließt, muss der Nachbar lange Zeit warten. Wenn keine öffentlich-rechtliche Regelverletzung erfolgte, kann der unvorsichtige neue Nachbar somit alle Chancen für ein geruhames Leben verlieren.

Die objektive Verwaltungshaftung kann allerdings keine Verschuldenshaftung substituieren. Die objektive Verantwortung beschützt nicht den Nachbarn, sondern die Staatsordnung. Der mögliche nachbarrechtliche Effekt ist nur eine Drittwirkung. Der verwaltungsrechtliche Tatbestand kann nicht auf dem Gebiet des Zivilrechts hervorgerufen werden. Das Gericht soll einen zivilrechtlichen Tatbestand feststellen. Die in den verwaltungsrechtlichen Tatbestand aufgenommenen Fakten sind wegen der unähnlichen Regeln des Zivilrechts meistens nicht verwendbar. Andere Rechtsregeln benötigen andere faktische Begründung. Ein unterschiedlicher Tatbestand kann zu einem abweichenden Endergebnis führen.

IV. Änderungen der rechtlichen Sinnesart

Die ungarische Rechtsentwicklung leitete den menschenrechtlichen Begriff *rule of law* in die Rechtspraxis ein. *Rule of law* ist schon mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) in das ungarische Rechtssystem eingebracht worden, aber sie war für Jahrzehnte nur ein rechtstheoretischer Begriff. Die Annäherung Ungarns an das westeuropäische Rechtssystem

fürte zur Verwirklichung dieses Begriffs. Die Verwirklichung geschah auf zwei Ebenen:

- auf der politischen Ebene und
- auf der Ebene der Rechtsprechung.

Die politischen Änderungen begannen in den 1980er Jahren und führten Ungarn 1989 in die soziale Marktwirtschaft, und 2011 in die freie Marktwirtschaft. Die Rechtsprechung entwickelte sich parallel: die Übernahme der Rechtsinstitute der Europäischen Union veränderte – nicht nur – das ungarische Privatrecht. Die Rechtsprechung übte eine deutliche Wirkung auf die Gesetzgebung aus, die im Text des neuen ungarischen BGB auch spürbar ist.

Der Systemwechsel von 1989 geschah mit einer 'amtlichen Revolution', aber der Wechsel des Rechtssystems in Ungarn erfolgte nur Schritt für Schritt. Die Evolution des Rechtssystems hatte schon in den 1980er Jahren begonnen, unter dem vorherigen politischen Regime, und setzte sich während der Verhandlungen über den EU-Beitritt fort. Jetzt ist das ungarische Rechtssystem auf dem Niveau der anderen EU-Mitgliedstaaten. Die Evolution ist dennoch nicht beendet. Beispiele sind vom Westen übernommen worden und auch die nationale Rechtspraxis gibt der Rechtsentwicklung neue Richtungen.

Die lokale und die nationale Rechtsentwicklung beeinflussen sich gegenseitig. Die Rolle der Grenzwerte im Umweltprivatrecht beweist den Effekt des lokalen Gewohnheitsrechts auf die nationale Rechtswissenschaft und Gesetzgebung.

Ulrike Wolf schrieb 1995: „Die vermittelnde Meinung hält sich mit der Rechtsprechung an die Trennung von privatem und öffentlich-rechtlichem Immissionsschutz. Dies folgert sie daraus, dass sich die Zwecke beider Rechtsgebiete wesentlich unterscheiden. Ziel der öffentlich-rechtlich festgelegten Grenzwerte sind der Schutz und die Verbesserung der Umwelt im Interesse der Allgemeinheit. Sie betreffen in erster Linie das Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Um hieraus private Rechte abzuleiten, bedürften diese Vorschriften der Transformation in privatrechtliche Nachbarschutzvorschriften.“⁵ Diese Perzeption des Verhältnisses zwischen Grenzwerte und Zivilrecht hat sich schon verändert. Die Relation zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtsnormen ist allgemein anerkannt.

V. Aberglaube oder juristische Realität?

In vielen Rechtsfällen haben nationale Gerichte der EU-Mitgliedstaaten über Schadenersatz für die negativen Effekte von Sendefunkanlagen geurteilt. Zu Beginn haben die Gerichte die Klagen verweigert, weil es nur eine Aberglaube zu sein schien, dass Sendefunkanlagen Schaden

verursachen können. Später begannen die Gerichte einen Schadenersatz anzuerkennen, aber nicht aufgrund der Schädlichkeit dieser Sendefunkanlagen, sondern aufgrund des Preisrückgangs der naheliegenden Häuser auf dem Immobilienmarkt. Es ist jetzt eine wohl funktionierende Rechtspraxis, Schadenersatz in solchen Fällen einzufordern. Die Rechtsprechung hat den gordischen Knoten durchgeschlagen mit der Verwendung des Schadenersatzes ohne abergläubische Argumente zwecks Rechtfertigung zu argumentieren.

F. Kühn-Gerhard schrieb 2013: „Gegenüber den thermischen Effekten sind die Wirkungen im athermischen Intensitätsbereich elektromagnetischer Felder des Hochfrequenzbereichs wenig erforscht, so dass hier noch zahlreiche wissenschaftliche Fragen offen sind. Lange ging die Wissenschaft davon aus, dass Hochfrequenzstrahlung, von der keine thermischen Effekte ausgehen, insofern unproblematisch sei, als hier die Energie zu gering ist um biologisch wirksame Effekte auszulösen, die beispielsweise über Mutationen der Erbsubstanz kanzerogen wirken.“⁶

Die magische Sinnesart ist fern von der juristischen Sinnesart. Die Rechtsprechung kann nur sinnvolle Explikationen annehmen. Solange die Rechtsanwälte sich auf tatsächlich nicht beweisbare Behauptungen bezogen, konnten die Richter keinen Schadenersatz beurteilen. Als die Rechtsanwälte sich auf beweisbare Tatsachen zu beziehen begannen, öffnete sich die Tür für den Schadenersatz. Seitdem haben viele Hauseigentümer Abfindungen bekommen. Diese Abfindungen verkörpern einen 'gerichtlichen Tarif' für derartige Störungen. Der 'Tarif' ist von den verwaltungsrechtlichen Grenzwerten unabhängig. Dies hängt nur allein vom zivilrechtlichen Wert der Liegenschaft ab. Aberglaube ist also aus der Rechtsprechung einfach exkludiert.

VI. Privatrecht – Öffentliches Recht

§ 241 Abs. 4 des ungarischen Strafgesetzbuches (StGB) besagt, dass die durch Verschmutzung begangene 'Umweltschädigung' strafrechtlich nur allein relevant ist, wenn die Verschmutzung den verwaltungsrechtlichen Emissionsgrenzwert überschreitet. Gemäß § 241 Abs. 1 StGB kann die 'Umweltschädigung' 'anders' als durch Verschmutzung begangen werden, aber, wenn eine Verschmutzung in Frage kommt, gewinnen die öffentlich-rechtlichen Grenzwerte Relevanz.

Die strafrechtliche und die privatrechtliche Bedeutung der Grenzwerte unterscheiden sich voneinander nicht nur auf dem Gebiet des Umweltrechts, sondern das Umweltrecht gibt dabei ein ziemlich klares Beispiel. Die Frage taucht auf: Warum sind die Grenzwerte anhand des

Strafgesetzbuches wichtig und warum ist nichts über die Grenzwerte im BGB zu finden?

Ein Rechtstheoretiker würde antworten, dass das Strafrecht - wie die verwaltungsrechtlichen Grenzwerte - Teil des öffentlichen Rechts ist. Das BGB hat mit verwaltungsrechtlichen Rechtsinstituten nichts zu tun, weil das BGB privatrechtliche Beziehungen regelt. Diese Antwort ist dennoch unbefriedigend. Das Strafgesetzbuch sagt nicht, dass die 'Umweltschädigung' nur allein durch Grenzwertenüberschreitung verwirklicht werden kann. 'Anders begangen' bedeutet eine Straftat somit, dass die 'Umweltschädigung' ohne eine Verletzung des Verwaltungsrechts erfolgt.

Wenn das Strafgericht eine umweltgefährdende oder umweltschädigende Tat zur Straftat erklärt, ist immer das Zivilgericht damit verbunden. So muss das Zivilgericht die Tat wie begangen in Betracht nehmen. Es bedeutet aber nicht direkt, dass ein Schadenersatz stattfinden kann. Wenn, z.B., die 'Umweltschädigung' genannte Straftat nur durch Umweltgefährdung begangen mangels Schadenseintritt erfolgte, kann das Zivilgericht keinen Schadenersatz einfordern.

Gemäß § 241 StGB hat die 'Umweltschädigung' kein passives Subjekt, deshalb kann keine Nebenklage (§ 53 StPO) stattfinden, falls der Staatsanwalt oder die Polizei die Anzeige wegen 'Umweltschädigung' abgewiesen hat. Trotzdem leitet die Überschreitung der umweltrechtlichen Grenzwerte - die keine Straftat darstellt - zur verwaltungsrechtlichen Verantwortung. So bleibt der *ultima-ratio*-Charakter des Strafrechts unberührt.

Weil keine Nebenklage im Falle von 'Umweltschädigung' stattfinden kann, verliert die geschädigte Partei die Möglichkeit um Schadenersatz im Strafprozess nachzusuchen. Die beschädigte Partei kann Schadenersatz in einem Zivilprozess einfordern. Dabei taucht die Frage auf, ob der Mangel einer strafrechtlichen Umweltgefährdung oder Umweltschädigung die Verwirklichung der zivilrechtlichen Gefährdungshaftung nicht verhindert.

Aus anderer Perspektive gesehen, kann die Verweigerung des Strafprozesses dem Zivilgericht die Freiheit geben, die Situation als 'umweltgefährdende' zu beurteilen. Ohne die Chance auf ein bestandskräftiges Strafurteil ist das Zivilgericht nicht mit einem vorherigen Strafurteil verbunden.

Wenn es um eine nicht umweltgefährdende Schädigung geht - und es keinen anderen Grund für Gefährdungshaftung gibt - kann nur allein eine Verschuldenshaftung konstatiert werden. Diese Drittwirkung des Umweltstrafrechts auf das Umweltprivatrecht kann in vielen Fällen entscheidend sein, weil sich eine Exkulpations-

möglichkeit aus der Verschuldenshaftung viel leichter, als aus der Gefährdungshaftung ergibt.

Der, der sich wie allgemein erwartet verhielt, kann sich aus der Verschuldenshaftung einfach exkulpieren (§ 6:519 BGB). Der, der gemäß den Regeln der Gefährdungshaftung verantwortlich ist, muss zwecks Exkulpation beweisen, dass der Schaden aus einem außer seiner gefährlichen Aktivität stehenden und unabwendbaren Grund verursacht wurde (§ 6:535 BGB). Der Unterschied ist spürbar und berührt die Vermögenverhältnisse.

VII. Objektive, subjektive Haftung

Die Relation zwischen dem Strafrecht und dem Zivilrecht ist wahrnehmbar und ganz klar. Diese Relation hängt auch vom Charakter der Haftung ab.

Weil die objektive Haftung dem ungarischen Strafrecht unbekannt ist, ist im Zivilrecht der Unterschied zwischen Gefährdungshaftung und Verschuldenshaftung relevant. Das ungarische Haftungssystem anerkennt die absolute Haftung nicht, weil in einem solchen Fall die Exkulpation total unmöglich wäre. Rechtssoziologisch wäre es ungerecht. Das ungarische Strafrecht erfordert eine Subjektivität, aber im ungarischen Zivilrecht ist in einigen Fällen keine Subjektivität postuliert. Die Gefährdungshaftung ist im ungarischen Strafrecht nicht verankert, trotzdem finden wir im Rechtssystem der Vereinigten Staaten (USA) Beispiel für strafrechtliche Objektivität. Das Gesetz *Refuse Act* erfordert keine *mens rea* von Seiten des Betreibers, wenn der Abfall aus dem Schiff in den Fluss geriet. Eine solche Haftung ist nicht im ungarischen Strafrecht zu befinden.

Die Relation zwischen der strafrechtlichen Subjektivität und der zivilrechtlichen Subjektivität ruft juristische und rechtssoziologische Beziehungen auf. Im ungarischen Rechtssystem verstehen wir unter der strafrechtlichen Subjektivität, dass der Täter sich nicht wie es von ihm erwartet war, verhielt. Die Differenz zwischen strafrechtlicher Subjektivität und zivilrechtlicher Subjektivität besteht darin, dass der zivilrechtliche Schadensverursacher sich nicht gemäß der personalisierten Subjektivität, aber gemäß der allgemeinen Subjektivität verhalten soll. Es geht nicht um das vom konkreten Schadensverursacher erwartete Verhalten, aber um ein allgemein durchschnittliches Verhalten. In der Praxis kann diese Differenz zu verschiedenen Ergebnissen führen.

In Ungarn ist die absolute Haftung weder im Strafrecht, noch im Zivilrecht anwesend. Es gibt einen rechtswissenschaftlichen Anspruch auf die Annahme der absoluten Schuld ins Zivilrecht, aber die ungarische Gesellschaft ist nicht dafür bereit.

Eine rechtliche Lösung, wie anhand amerikanischen Gesetzes *Refuse Act*, ist dem ungarischen Strafrecht fremd. Die rechtliche Entwicklung kann später einmal zu solchen Lösungen führen, aber nur wenn die ungarische Gesellschaft fähig ist, diese rechtssoziologische Härte zu akzeptieren. Die Objektivierung auf der Ebene des ungarischen Strafrechts würde eine strengere rechtskomforme Haltung der Gesellschaft erforderlich machen. Für die Annahme der absoluten Haftung wäre eine strengere rechtskomforme Haltung der Gesellschaft aber nicht ausreichend: die Rechtsnormen sollten durch reine gesellschaftlichen Normen substituiert werden. Gegenwärtig können reine gesellschaftlichen Normen die Rechtsnormen nicht substituieren, sondern nur ergänzen und verbessern.

Die strafrechtliche Subjektivität wird niemals zur Absolutisierung der Haftung führen, trotzdem könnte die Entwicklung der zivilrechtlichen Objektivität hauptsächlich mit Hilfe der wirtschaftlichen Funktionierung der ungarischen Gesellschaft ein nicht absolutes, aber mehr objektives Haftungssystem ergeben. Ein solches Ergebnis kann nur aus der Kooperation der Wirtschaft und der Gesellschaft stammen. Die öffentlich-rechtlichen Regeln des Umweltschadens haben Wirkungen auf die privatrechtliche Funktionierung des Umweltschadens. Die öffentlich-rechtlichen Sanktionen beeinflussen die privatrechtliche Aktivität der Parteien. Die Höhe der verwaltungsrechtlichen Geldbußen hat einen präventiven Effekt auf das Umweltprivatrecht: die verwaltungsrechtlichen Sanktionen verstärken die rechtsachtende Haltung auch im Bereich des Privatrechts.

VIII. Das Verursacherprinzip

Das erste Mal erschien das Verursacherprinzip 1972 in einer Empfehlung des Rates der OECD⁷. Das Verursacherprinzip hatte das Ziel die staatliche Finanzierung der neuen umweltrechtlichen Regelungen zu eliminieren, um den wirtschaftlichen Wettbewerb auf internationaler Ebene zu fördern. Damals war das wichtigste Problem, dass die Staaten die nationalen Firmen mit finanziellem und steuerlichem Doping auf dem Weltmarkt förderten. Diese Ungleichheit führte zur Deformierung des Wettbewerbs durch öffentlich-rechtliche Instrumente und verursachte eine ungewünschte Drittwirkung des öffentlichen Rechts auf das Privatrecht.

Laut Abs. 2 Art. 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zielt die Umweltpolitik der Union unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Diese Umweltpolitik beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung,

auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

Der Abs. 14 der Präambel der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden sagt, dass die Richtlinie nicht für Personenschäden, Schäden an Privateigentum oder wirtschaftliche Verluste gilt und die Ansprüche im Zusammenhang mit diesen Schadensarten unberührt lässt. Das Verursacherprinzip (*polluter pays principle*) ist schon in der Fachliteratur gründlich betrachtet worden.

Die erwähnte Richtlinie ist ein Beispiel für die Wirkung des öffentlichen Rechts auf das Umweltprivatrecht auf der supranationalen Ebene der Europäischen Union. *Ab ovo* war die Richtlinie für ein umweltprivatrechtliches Rechtsinstrument geplant. Jetzt beeinflusst diese Richtlinie die umweltprivatrechtlichen Rechtsrelationen aus dem Aspekt des öffentlichen Rechts.

Gemäß Abs. 2 der Präambel der Richtlinie sollte die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden durch eine verstärkte Orientierung an dem Verursacherprinzip und gemäß dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung erfolgen. Grundlegendes Prinzip dieser Richtlinie sollte es deshalb sein, dass ein Betreiber, der durch seine Tätigkeit einen Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht hat, dafür finanziell verantwortlich ist; hierdurch sollen die Betreiber dazu veranlasst werden, Maßnahmen zu treffen und Praktiken zu entwickeln, mit denen die Gefahr von Umweltschäden auf ein Minimum beschränkt werden kann, damit das Risiko ihrer finanziellen Inanspruchnahme verringert wird.

Laut Abs. 18 der Präambel der Richtlinie sollte – entsprechend dem Verursacherprinzip – der Betreiber, der einen Umweltschaden bzw. die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht, die Kosten der erforderlichen Vermeidungs- oder Sanierungsmaßnahmen tragen. In Fällen, in denen eine zuständige Behörde selbst oder über Dritte anstelle eines Betreibers tätig wird, sollte diese Behörde sicherstellen, dass die ihr entstandenen Kosten vom Betreiber erstattet werden. Die Betreiber sollten auch letztlich die Kosten für die Beurteilung der Umweltschäden bzw. einer unmittelbaren Gefahr solcher Schäden tragen. Laut Abs. 1 Art XXI des ungarischen Grundgesetzes erkennt Ungarn das Recht eines jeden auf eine gesunde Umwelt an und setzt dieses Recht durch. Abs. 2 Art XXI des ungarischen Grundgesetzes besagt, dass der, der Schäden an der Umwelt verursacht, diese wie gesetzlich festgelegt zu beheben oder die Kosten der Behebung zu tragen hat. Das Verursacherprinzip ist ins neue ungarische

Grundgesetz eingebracht worden. Die Staatshaftung ist sekundär, aber die Rolle des Staates ist gemäß dem Verursacherprinzip akzentuiert worden. In diesem Fall dient das Rechtsinstitut der Entschädigung dem *commodum publicum*. Das Recht auf die gesunde Umwelt ist nicht nur ein Recht des Individuums, sondern ein gesellschaftliches Recht. Die Umwelt bedeutet nicht nur die Umwelt des individuellen Bürgers, sondern ist ein kollektiver Wert.

Das Umweltprivatrecht dient nicht nur allein der Entschädigung. Nachbarrechtliche und andere Aspekte sind auch erfasst. Die öffentlich-rechtliche Wirkung auf das Umweltprivatrecht ist aus der verwaltungsrechtlichen Regelung der Privatrechtsnormen entnehmbar. Die privatrechtliche Funktionierung des Umweltrechts ist durch konstitutionelle und verwaltungsrechtliche Regeln orientiert. Diese Orientierung verwirklicht die *rule of law* auf dem Gebiet des Umweltprivatrechts. Das Verursacherprinzip hilft den Regierungen bei der Gesetzgebung über die umweltrechtliche Staatshaftung. Der Gesetzgeber muss den Staat und die Wirtschaft voneinander trennen, aber dies bedeutet nicht, dass der Staat und die wirtschaftlichen Akteure nicht auch zusammenarbeiten müssen. Das Verursacherprinzip fördert diese Zusammenarbeit und die Gesellschaft profitiert davon.

IX. Die Wirkung der schwachen Form des Coase-Theorems

Die schwache Form des Coase-Theorems hat spürbare Wirkung auf das umweltrechtliche Schuldrecht. Wenn die Rechte der beteiligten Personen *ex ante* geregelt und bekannt sind und es keine Transaktionskosten gibt, wird das Ergebnis der freien Abmachung der Parteien

immer pareto-optimal.

Die umweltrechtliche Regelung hängt vom Gesetzgeber ab, der das Verursacherprinzip zu berücksichtigen hat. Auch die Transaktionskosten hängen vom Gesetzgeber ab. Dies bedeutet, dass der Staat durch die Verwirklichung des Verursacherprinzips normalerweise pareto-optimale Situationen verursachen kann. Die Berücksichtigung des Verursacherprinzips ist ein Muss für den Staat, aber es ist nicht nur ein rechtliches, sondern auch ein ökonomisches Erfordernis. Die pareto-optimale Funktionierung der ökonomischen Verhältnisse dient dem Umweltprivatrecht. Diese privatrechtlichen Verhältnisse sind ökonomisch durch öffentlich-rechtliche Regeln zugesichert.

Noten

¹ Ö. Zoltán, Felelősség a környezetet veszélyeztető tevékenységgel okozott kárért (Haftung für den durch umweltgefährdende Aktivität verursachten Schaden), Magyar Jog 1979. S. 419.

² F. Petrik, Kártérítési jog (Schadenersatzrecht), HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2002. S. 72.

³ T. Bakács, Magyar környezeti jog (Ungarisches Umweltrecht), Springer Verlag, Budapest 1992. S. 86.

⁴ H. Küpper, Ungarns neues BGB – Teil 9: Gesetzliche Schuldverhältnisse, Wertpapiere, Zivilprozess, in: WiRO 2015. S. 47.

Vgl. P. Bohata, Neugestaltung des tschechischen Zivilrechts, in: WiRO 2011, S. 353-360.

⁵ U. Wolf, Deliktsstatut und internationales Umweltrecht, Duncker & Humblot, Berlin 1995. S. 90.

⁶ F. Kühn-Gerhard, Eine ökonomische Betrachtung des zivilrechtlichen Haftungsproblems 'Entwicklungsrisiko', Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2000. S. 9.

⁷ Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, C(72)128.

Kecskés András PhD

habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, PTE ÁJK
Gazdasági- és Kereskedelmi Jogi Tanszék

Bujtár Zsolt

PhD hallgató, PTE ÁJK

„Sárkányok tánca”¹ – a hagyományos- és az árnyékbankrendszer küzdelme a pénzügyi dominanciáért Kínában*

I. Bevezető

A sárkány a kínai kultúrában a császár szimbóluma, így a hatalom jelképe is egyben. Mitológiai szerepe azonban kiterjedtebb ennél: a kínaiak a természeti és társadalmi jelenségek őreit látták bennük, mint az ég, a föld, a béke, vagy a prosperitás. Metaforikus erővel figyelmeztet azonban a körülmény, hogy Kína mitológiája nem kizárólag jó sárkányokat ismer, hanem rossz sárkányokat is. Amennyiben figyelmesen szemlélődünk napjaink Kínájában, úgy tapasztalhatjuk, hogy ez idő szerint is hatalmas természeti, társadalmi és gazdasági erők vannak mozgásban. A gazdaság pénzügyi szegmensében pedig mintha különös intenzitással hatnának azok az energiák, amelyek az elmúlt évtized elemi erejű gazdasági fejlődéséből eredeztethetők.

A kínai hagyomány szerint, *fu-cang-lung* (伏藏龍), a kincseken megbúvó sárkány, a királyok és a gazdag emberek kincseire vigyáz. A nyugati ember gondolkodása szerint tulajdonképpen hasonló szerepet tölt be, mint maga a bankrendszer. Úgy tűnik azonban, hogy minél hatalmasabb a sárkány, az árnyéka is vele együtt növekszik: a kínai gazdasági fejlődésben a hagyományos bankrendszer mellett egyre nagyobb szerepet tölt be az árnyékbankrendszer.

Kérdéses azonban, hogy e két nagy erejű kínai sárkány, a hagyományos- és az árnyékbankrendszer sárkányának harca milyen eredménnyel ér majd véget. A gigászi küzdelem a kínai gazdasági és társadalmi folyamatok eredménye, ahogy a két pénzügyi dominanciáért harcoló sárkányt is a gazdasági élet forrás-szükségletei hívták életre. A kínai árnyékbankrendszer megítélése sem olyan egyszerű, mint első pillantásra tűnik. Igaz ugyan, hogy jelenléte és dinamikus térnyerés majdan alapjaiban rengetheti meg a kontinensnyi ország pénzügyi rend-

szérének stabilitását. Mivel azonban megidézői éppen azok a gazdasági szükségzerűségek, melyeket a gazdaság finanszírozásának igénye helyez előtérbe, mégsem mondható ki egyértelműen, hogy a kínai árnyékbankrendszer e küzdelemben egyértelműen a rossz sárkány volna.

Kínában ugyanis az utóbbi öt évben látványosan megnövekedett egy olyan alternatív pénzügyi ágazat szerepe, amelyet a szakmai zsargon kínai árnyékbankrendszerként ismer, de amelynek gyökerei mélyebbre nyúlnak a kínai eseményeknél. Maga az árnyékbankrendszer kifejezés már korábban is ismerősen csengett a pénzügyi intézményrendszer tagjai körében. Elsőként Paul McCulley² alkalmazta a terminust egy – a *Federal Reserve*³ által 2007-ben szervezett – konferencián, ahol metaforikus jelleggel utalt arra, hogy a szabályozás hatálya és az ellenőrző felügyeleti szervek vizsgálata alatt nem álló, innovatív és alternatív pénzügyi ágazatok sötét árnyat vethetnek a pénzügyi rendszer ideális, – átlátható, törvényes és hatékony – működési modelljére. Paul McCulley 2007-ben elhangzott szavai utólag bölcs intésnek bizonyultak a nyugati (amerikai és európai) típusú bankrendszer vonatkozásában. Kínában azonban éveknek kellett eltelnie, mire az árnyékbankrendszer megjelent. Azóta viszont volumenében meghatározó jelentőségre tett szert a pénzügyi gazdaságban, sőt térnyerése a klasszikus bankrendszer szerepét is veszélyezteti.

E tanulmány megírásával azt a célt tűzték ki a szerzők, hogy a kínai árnyékbankrendszer sajátosságait elméleti és gyakorlati szinten is elválasszák a nyugati típusú árnyékbankrendszer jellemzőitől. Ezzel párhuzamosan érdemes átvizsgálni, hogy a nyugati típusú árnyékbankrendszer meghatározása mennyiben alkalmas a Kínában árnyékbankrendszerként jelölt pénzügyi intézmények azonosítására, illetve milyen további elemek szükségesek ahhoz, hogy eljussunk a kínai modell megértéséhez és definiálásához.

II. Az árnyékbankrendszer definíciója

Kecskés András, e tanulmány társszerzője, első alkalommal 2016 januárjában tett kísérletet az árnyékbankrendszer meghatározására. Akkor egy általános megközelítést alkalmazott, az Igazságügyi Minisztérium részére készített tanulmány keretein belül és úgy definiálta a fogalmat, mint a pénzügyi rendszer egy speciális ágazatát, amelyet célszerű a klasszikus bankrendszer általános fogalmi elemeivel szembeállítva értelmezni. A feladat akkor sem volt egyszerű, mert a különbségek egyrészt sokrétűek, másrészt nem minden árnyékbankrendszer részét képező pénzügyi intézmény esetében jelentkeznek ugyanazok a sajátosságok. Az alternatív jelleg és a pénzügyi jellegű innováció túlsúlya ugyanis más-más tényezők esetén, más-más módon valósulhat meg.

* A tanulmány a Bolyai János Kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

Kecskés András korábbi meghatározás szerint árnyékbank-rendszer vegyes – tehát kereskedelmi⁴ és befektetési banki⁵ jellegű – szolgáltatási portfólióval működő pénzügyi intézmények összessége, amelyeknek működési struktúrája nem különbözteti el e két klasszikus banki tevékenység folyamatait és eredményeit, sőt azokat keresztfinanszírozás útján összekapcsolja. Szolgáltatási portfóliójában a klasszikus kereskedelmi banki tevékenységek közül azok kapnak helyet, melyek nem igényelnek külön engedélyt és speciális biztosítékokat. A tőkeallokáció jellemzően értékpapír kibocsátás, de semmiképpen nem betétgyűjtés útján valósul meg. Így a transzformált hitelviszonyok⁶ esetén a forrásgyűjtés, forráshelyezés és a megtérülés is befektetési tevékenység útján megy végbe.

Legrövidebben és legtömörebben úgy fogalmazhatunk, hogy az árnyékbank-rendszer a pénzügyi rendszer a) közelmúltban jelentőssé vált szegmense, amely b) alternatív kereskedelmi banki szolgáltatásokat kínál c) a megtakarítások és hitelviszonyok összekapcsolásával d) atipikus eszközökkel történő transzformáció útján e) és intézményi rendszer szinten korábban nem szabályozott keretek között.

Ehhez lényegében hasonló következtetésre jutottak a témával foglalkozó nemzetközi pénzügyi szervezetek is. A Financial Stability Board (FSB)⁷ például a 2007-ben kezdődött amerikai másodlagos jelzálog hitelpiaci összeomlás kapcsán definiálta az árnyékbankrendszert. A Financial Stability Board (FSB) az árnyékbankrendszert úgy határozta meg, mint egy olyan hitel-transzformációs rendszert, amely azokat a piaci szereplőket és tevékenységeiket foglalja magába, amelyek a hagyományos bankrendszeren kívül esnek.

Mindazonáltal, Financial Stability Board (FSB) az árnyékbankrendszer szereplőit alanyi és tárgyi körben is meghatározza.

Alanyi oldalról ezek a szereplők olyan pénzügyi intézmények, amelyek az alábbi tevékenységeket végzik:

- betét-jellegű forrásgyűjtés,
- lejárat, és/vagy likviditási transzformáció,⁸
- hitelezési kockázat áthelyezése,⁹
- közvetett vagy közvetlen tőkeáttétel használata.

Jól láthatóan, ezek a tevékenységi körök sem esnek távol Kecskés András – e tanulmány első részében hivatkozott – definíciójától. Figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy az a meghatározás tágabb keretek között értelmezi az árnyékbankrendszer jelenségkörét, hiszen az értékpapírosítás fogalmi elemét emeli ki, melynek a Financial Stability Board (FSB) által kiemelt hiteláthelyezési kockázat pozícionálása csupán következménye. Igazi nézőpontkülönbségről mégsem beszélhetünk, mert a Financial Stability Board (FSB) definíciójának tárgyi meghatározása már részletesen kitér erre a kérdéskörre is.

Tárgyi oldalról ugyanis az árnyékbankrendszer működését a Financial Stability Board (FSB) úgy definiálta,

hogy kibontotta az alanyi oldalról meghatározott pénzügyi intézmények által végzett tevékenység tartalmát. Erről, mint összességében egy nem banki jogalanyok számára biztosított finanszírozásról beszél. Részletezve három finanszírozási formát határoz meg:

- értékpapír-kibocsátás
- értékpapír-kölcsönzés
- értékpapír-visszavásárlási megállapodás¹⁰ használata (repo ügylet).

Ezek az ügyletek kétségtelenül fontos szerepet töltenek be az árnyékbankrendszer működésében, ugyanakkor alkalmazásuk célhoz rendelt, tőkeallokációs és transzformációs viszonylatban. Erre a Financial Stability Board (FSB) nem fordított kellő figyelmet, ugyanis pusztán felsorolásuk még semmit sem árul el arról, hogy milyen tekintetben tér el gyakorlati alkalmazásuk az árnyékbankrendszer keretein belül egy befektetési banki alkalmazási formától. A Financial Stability Board (FSB) vizsgálati fókuszja így tágabb, amely mögött az az elgondolás húzódhat meg, hogy meghatározását minden olyan piaci szereplőre rávetíthesse, amelyek működése rendszerszintű kockázatot jelenthet.

Ebből a szempontból határozott meg egy – nem teljes körű – listát azokra a jogalanyokra vonatkozóan, amelyet vizsgálat tárgyává és szabályozás alanyává kívánt tenni. E felsorolás szerint az érintett jogalanyok körébe tartozhatnak az alábbiak:

- lejárat, és/vagy likviditási célú transzformációt végző speciális célú jogalanyok (SPE);¹¹
- pénzügyi alapok és olyan befektetési alapok, amelyek betét-jellegű forrásgyűjtéssel foglalkoznak, mely erőteljes visszaváltási kockázattal jár;
- befektetési alapok, amelyek hitelt nyújtanak és/vagy tőkeáttételt használnak (beleértve az ETF fogalomkörét is);¹²
- pénzügyi intézmények, amelyek hitelt nyújtanak, vagy hitelgaranciát vállalnak, vagy likviditási és/vagy lejárat, és/vagy transzformációt végeznek pénzügyi jogosítványok nélkül;
- biztosítók és viszontbiztosítók,¹³ melyek hiteltermékeket bocsátanak ki, vagy garantálnak.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a Financial Stability Board (FSB), ha körülményesen is, de eljut azoknak a jogalanyoknak a köréhez, melyek az árnyékbankrendszer szereplői és a pénzügyi gazdaság szisztematikus kockázatainak jelentős tényezői.

III. Az árnyékbankrendszer Kínában

1. Az árnyékbankrendszer definíciója és mérete Kínában

Az árnyékbank-rendszer működésének korai időszakát követően, a kínai hatóságok alkalmazni kezdték azt az értelmezést, mely az árnyékbankrendszert úgy határozta meg, mint a szabályozáson kívüli pénz-

ügyi tevékenységek összességét.¹⁴ Ez a megközelítés a *Financial Stability Board (FSB)* által alkalmazott meghatározás alapjain áll, melyet a *Kínai Bankfelügyeleti Bizottság (China Banking Regulatory Commission – CBRC)*, mint *felügyeleti szerv* ezúton az elsők között fogadott el és implementált formálisan, 2011-ben.¹⁵ E gyors adaptáció azonban inkább formai jelleget öltött, mert a meghatározás tartalmát a *kínai felügyeleti szervek* jelentősen leszűkítették. A definíció alapján a felügyeleti szerv azt emelte ki, hogy a *nem-banki pénzügyi intézetek* megfelelően szabályozottak és így *nem képezik az árnyékbankrendszer részét*. A *nem-banki pénzügyi közvetítők* e felügyeleti szempontból releváns köre az alábbi pénzügyi intézményekből áll: a *vagyonkezelő társaság (trust company)* a *független finanszírozási vállalkozás (financial company)*, a *pénzügyi közvetítő (money brokerage company)* és a *fogyasztási hiteleket nyújtó vállalkozás (consumer finance company)*. Ezzel az volt a célja a *Kínai Bankfelügyeleti Bizottságnak*, hogy a bankoknak a fenti pénzügyi intézmények útján folytatott *mérlegen kívüli tevékenységét*¹⁶ kivonja az *árnyékbankrendszerből*. Ezzel ugyanis a hatóság megelőzhetette azt a kritikát, hogy nem megfelelően szabályozta a fenn említett pénzügyi intézményeket és ezzel egyidejűleg a *kereskedelmi bankok* ilyen típusú *mérlegen kívüli eszközeinek* nagyságáról sem kell számot adnia a 2011-ben, a *Financial Stability Board (FSB)* irányába megindult adattovábbítás során. A kínai jegybank korábbi elnöke, *Xiao Gang* azonban 2012-ben visszatért az *Financial Stability Board (FSB)* által először meghatározott definícióhoz, mely szerint az *árnyékbankrendszer a hagyományos bankrendszeren kívüli hitel transzformációt végző pénzügyi intézmények halmaza*. E definíció szerint *vagyonkezelési termékek (wealth-management products – WMP)*¹⁷ – így többek között a *vagyonkezelő társaságok* – is az *árnyékbankrendszer* részét képezik. A *vagyonkezelési termékek (WMP)*, mint megtakarítási instrumentumok alig maradtak el a legnépszerűbb *ingatlankezelő alapok (real estate trust)* 10,13 billió CNY értékétől a maga 9,92 billió¹⁸ CNY szintjével.¹⁹ 2013-ra a *Kínai Állami Tanács*, azaz a kínai kormány is elismerte, hogy a tágabb meghatározás jobban lefedi az árnyékbanki tevékenységet *Kínában*. Ezért ettől az időponttól kezdve a kínai kormány is a hagyományos bankrendszeren kívüli *hiteltranszformációként* definiálta az *árnyékbankrendszert*. Azt azonban hozzátette, hogy a *kínai árnyékbankrendszer a pénzügyi innováció és a hagyományos bankrendszer kölcsönhatásából* következményszerűen jött létre. Az *árnyékbankrendszer kínai változatának definíciója* 2014-re jutott el arra a szintre, amikor már elég specifikus lett ahhoz, hogy a *kínai sajátosságokat* is tükrözze, ugyanakkor elég általános maradt ahhoz, hogy a *nemzetközi meghatározásokkal* is összevethető legyen. A *kínai kormány* ugyanis 2014-ben az *árnyékbankrendszert* a szabá-

lyozás felől megközelítve *három fő részre* osztotta.²⁰ Az *első csoportba* a szabályozáson kívül eső pénzügyi tevékenységek közé tartoznak *Kínában* ezek pedig az internet alapú finanszírozási formák,²¹ a *közvetlen finanszírozási, úgynevezett P2P*²² rendszerek és a *földalatti bankok*.²³ A második csoport a *pénzügyi engedély nélkül működő és hiányos szabályozási környezetben működő szervezetek: a garántőr társaságok, a záloghitel intézetek és a kis összegű hiteleket nyújtó társaságok*. Az *árnyékbankrendszer* harmadik területéhez azok a *legális pénzügyi intézetek* tartoznak, melyek a szabályozás alól szeretnének kibújni, a legtipikusabb változatukat tekintve a *vagyonkezelési termékek (wealth-management products – WMP)* körének értékesítésével.

A kínai *árnyékbankrendszer* meghatározása szempontjából fontos körül határolni annak nagyságát és fő résztvevőit is. *Kínában* azonban az *árnyékbankrendszer* méreteinek meghatározása ugyanolyan nehéz feladat, mint az *árnyékbankrendszer* definíciójának megalkotása volt az előbbieket szerint. A trendek és tendenciák jól láthatóak, de a hivatalos statisztikák alapján nem biztos, hogy teljesen pontos képet alkothatunk a valóságról. Többek között éppen amiatt nem, mert a fentiek szerint jelentős meghatározásbeli irányváltások történtek, így meghatározott *pénzügyi intézmények* időlegesen kiszorulhattak az *árnyékbankrendszeri intézmények* köréből, vagy éppen bekerülhettek abba. Nem meglepő, hogy a különböző közzétett adatok statisztikailag igen nagy szórást mutatnak. A *Kínai Társadalomtudományi Akadémia*²⁴ elemzői a GDP 40 %-ára becsülték az *árnyékbankrendszer GDP-hez viszonyított nagyságát* 2012-ben, az év végi adatok alapján.²⁵ Ebben az időpontban az akadémikusok szerint 20,5 billió CNY volt az *árnyékbankrendszer* nagysága az 50 billió éves GDP-hez viszonyítva. A kormány által közzétett hivatalos adatok²⁶ szerint az *árnyékbankrendszer* csak 14,6 billió CNY volt, ami csak 29 %-a, az adott évi GDP értékének. A hitelminősítő intézetek körében a *Moody's* és a *Standard & Poor's* mellett kistestvérnek számító *Fitch Ratings* azonban a GDP 198%-ra becsülte ugyanebben az évben a *kínai árnyékbankrendszer* nagyságát. A 2010-től dinamikus, *évi 30 % feletti* növekedést²⁷ elérő *árnyékbankrendszeri pénzügyi szegmens* egészen 2014-ig szárnyalt ebben az ütemben. Míg a 2010-es évek elején a GDP közel 10%-kal nőtt, addig az *árnyékbankrendszer* 30 %-os ütemben bővült évente. Ezzel az eltérő növekedési ütemmel az *árnyékbankrendszer* súlya tovább növekedett, ezért alakulhatott ki az a nézet, amely szerint az *árnyékbankrendszer* aránya a GDP 20-40%-a között mozgott a 2010-es évek első felében. Az *árnyékbankrendszer* ilyen dinamikus növekedésének okai két irányban keresendők. Egyrészt, a gazdaságpolitikában, mint az ingatlan piac fejlesztése

vagy a fokozott mérvű iparosítás, melyet utólag már erőltetett üteműnek tekinthetünk. Másrészt, a gazdasági változások ütemétől elmaradó pénzügyi szabályozás, mely ily módon képtelen volt lépést tartani az eseményekkel.

A továbbiakban célszerűnek véljük ez utóbbi – gazdasági növekedési – tényező oldaláról vizsgálni a kínai árnyékbankrendszert.

2. A szabályozási arbitrázs

Kínára jellemző az úgynevezett szabályozási arbitrázs jelenség. A szabályozási arbitrázs, során az adott tevékenységet üzletszerűen végző jogalanyok a kevésbé szigorúan szabályozott vagy nem szabályozott gazdasági területek igénybe vételével élnek akár az alkalmazott jogi forma, akár konkrét tevékenység tekintetében. A szabályozási arbitrázs jelenség Kína mellett az Egyesült Államokban is érzékelhető, Európában viszont kevésbé meghatározó. A szabályozási arbitrázs alapvetően két esetben alakulhat ki, mégpedig ha nagyon szigorú a szabályozás, vagy ha a piac fejletlensége miatt bizonyos jelenségek még nem kerülnek a szabályozó látószögébe. Míg az Egyesült Államokban főként az előbbi, addig Kína esetében mindkét tényező megfigyelhető.

A kereskedelmi bankok esetében az Egyesült Államokhoz hasonlóan Kínában is a betéti kamatok szigorú szabályozása példázza leginkább azt a helyzetet, amikor a túlzott szabályozás még egy viszonylag kevésbé szabad tőkepiacon is megtalálja az árnyékbankrendszerben az új és innovatív lehetőséget a piac igényeinek kielégítésére. Az Egyesült Államokban az 1933-as Bank törvényben (*Banking Act of 1933*),²⁸ a jelentős *Q szabály*²⁹ által meghatározott kamatplafon teremtett megfelelő a piaci környezetet a pénzpiaci alapok létrejöttéhez³⁰ 1971-re. Kínában az úgynevezett vagyonezelési termékek (*wealth-management products* – *WMP*)³¹ széles körű elterjedésének az alapja a hasonlóan limitált, 3%-os kamatplafon³² által determinált szabályozási környezet volt. A vagyonezelési termékek (*WMP*) a kínai gazdaságban olyan – jellemzően éven belüli – megtakarítási formák, amelyek hasonló piaci igényeket elégítenek ki, mint a pénzpiaci alapok az Egyesült Államokban. A vagyonezelési termékekről (*WMP*) kiállított kötelezvényt a megtakarítási termékek 37 %-ában³³ garantálják csak a bankok, a fennmaradó közel kétharmados részben azonban a vagyonezelési termékek (*WMP*) mögött nincs semmiféle pénzügyi intézményi garancia, ahogy nincs befektető-védelmi vagy jegybanki intézményi garanciarendszer sem. Azonban az eddigi nemfizetés esetén a kínai kormány³⁴ beavatkozott (például 2012-ben a *Huaxia Bank Co.* és *Citic Trust Co.* esetében³⁵) a befektetők és a piac védelmében. Ezért minden ilyen vagyonezelési termék (*WMP*) és ahhoz hasonló megtakarítási

termék – például a betétek mögött is – egyfajta szóbeli jegybanki garanciát feltételeznek a befektetők.

Fontos hangsúlyozni, hogy Kínában nem működik betétbiztosítási és/vagy befektetővédelmi rendszer,³⁶ bár már 2013-ban a kínai jegybank a legfontosabb prioritások között említette egy betétbiztosítási rendszer létrehozását.³⁷ A betétesek kártalanítását a bankcsődök esetében is az állam vállalta fel 2015-ig.³⁸

Ezzel összefüggésben érdemes külön kiemelni azt a hasonlóságot is, amely az Egyesült Államok központi bankja, a *Federal Reserve System (FED)* és a kínai jegybank gyakorlata között tapasztalható. A *FED* is hasonló – végső mentsvár – szerepet töltött be a nagy pénzintézetek számára a 2007-2009-es pénzügyi válságot követően azzal, hogy végső menedékként kimentette a bajba került pénzintézeteket, ahogy már megtette 1989-től több alkalommal is. Erre az utolsó menedék (*last resort*) szerepre egy külön fogalom is született, mégpedig az úgynevezett *FED put* vagy *Greenspan put*.³⁹

A magyar gazdaságban az állam hasonló szerepet játszott a befektetők védelmében, bár a betétbiztosítási és befektetővédelmi alap a magyar gazdaság esetében korlátozta az ilyen jellegű visszaélések kártérítési mértékét 100.000 EUR-nak illetve 20.000 EUR-nak megfelelő forint értékhatár erejéig biztosítva védelmet a megtakarítók számára. A *Quaestor Csoport* és a *Hungária Értékpapír Zrt.* esetében azonban az előbbi, – nagyobb összegű, 100.000 EUR – összegnek megfelelő kárpótlás került meghatározásra a jogalkotó által, ami a *FED* és a kínai jegybankhoz hasonló kiemelt védelmet feltételez. A magyar jogalkotó megközelítésében is a végső menedék szerepét vállalta fel az állam, hiszen a befektetők a magasabb hozam érdekében vállaltak többet kockázatot, de tették ezt a kockázat-hozam arány megfelelően alapos mérlegelése nélkül. A média felelőssége sem hagyható figyelmen kívül abban, hogy e befektetők jelentős része döntése meghozatala alkalmával feltételezte a betétbiztosítási rendszer által nyújtotta magasabb szintű kárpótlás lehetőségét az értékpapírokra vonatkozóan is, az alacsonyabb összegű, 20.000 EUR összegnek megfelelő kártérítést biztosító befektetővédelmi alap helyett.

Visszakanyarodva a szabályozási arbitrázs kínai hatásaihoz, meg kell világítani azt is, hogy a kínai árnyékbankrendszer mennyiben speciális és a gazdasági sajátosságok milyen működési kereteket irányoznak elő. Egyik részről, Kínában a kormányzat szigorúan szabályozza a kereskedelmi banki tevékenységet, míg másik részről a gazdaság tőkeigénye az elmúlt húsz évben exponenciálisan növekedett az évi 8-10% gazdasági növekedés mellett. A központi forráselosztás,⁴⁰ ha a piaci elveket figyelembe is veszi, alapvetően a nagy beruházások látványos támogatására helyezi a hangsúlyt, mint a *Pekingi Olimpiai Játékok*, a hadiipari fejlesztések, a nagy környezet-átalakító és

energetikai beruházások, valamint külföldi befektetések és beruházások gazdaság expanziós jelleggel. Ezzel párhuzamosan, kevesebb forrás jut a belföldi KKV szektor fejlesztésére, amely ennek ellenére dinamikusan növekszik és e növekedés finanszírozásához jelentős forrásokat igényel. A bankrendszer a szigorú szabályozási környezet következtében – más indítással, de legalább olyan vehemenciával – igyekezett kialakítani az alternatív finanszírozás lehetőségeit, mint az Egyesült Államokban vagy Európában. Kínában a különbség az volt, hogy amíg az amerikai és az európai bankrendszer inkább a lakosság fogyasztási és tőzsdéi (vagy derivatív⁴¹) befektetési igényeit hitelezte, addig Kínában (valós) reálgazdasági beruházások finanszírozására került sor.

A kínai pénzügyi rendszer esetében fontos kiemelni azt is, hogy egyfajta háromszintű bank rendszer⁴² alakult ki a kontinensnyi országban. A hagyományos vagy formális (licenzhez kötött) bankrendszerben az állam tulajdonosi szerepe 1978 óta fokozatosan csökken, azonban továbbra is elmondható, hogy bár állami pénzügyi intézetek versenyeznek, részben magán és állami/önkormányzati kézben, vagy teljes magántulajdonban lévő pénzügyi intézetekkel, az állam szerepe mégis meghatározó a bankrendszerben. Amennyiben ugyanis figyelmesen vizsgáljuk a bankrendszer egészét, úgy észrevehető, hogy a három állami, a gazdaságpolitikai célokra létrehozott pénzügyi intézet⁴³ mellett az öt részben állami tulajdonú bank⁴⁴ együttesen több mint 55 %-os piaci részesedéssel rendelkezett a bankrendszerben belül 2011-ben is.⁴⁵

A részlegesen állami tulajdonban álló öt pénzügyi intézetből négy – annak ellenére, hogy a bevezetésre kerültek a részvényeik a tőzsdére –, többségi állami tulajdonban maradt, így a vezető tisztségviselők kijelölési joga is a többségi tulajdonosnál (vagyis az államnál) maradt. E tulajdonosi struktúra alapozva helytállóan tűnik a következtetés, miszerint a részben állami tulajdonú pénzügyi intézetek is a gazdaságpolitikai célokat megvalósító állami bankokhoz hasonló üzleti stratégiát valósítanak meg, amely az állam közvetlen vagy közvetett irányításával megy végbe. A fennmaradó öt bankcsoport kategóriából, a csoport szinten legnagyobb, a részvénytársasági forma is csak 16%-os részesedést tudott elérni.⁴⁶ A városi és mezőgazdasági bankok a jóval alacsonyabb – tíz/húsz százalék mértékű – tőkekövetelmény ellenére sem tudtak jelentősebb piaci részesedést elérni.⁴⁷ Ez azért is különös, mert e pénzügyi intézetek a lehetőségekkel ágazati szinten voltak képtelenek élni. Térnyerésük hiánya pedig szintén az árnyékbankrendszer növekedési lehetőségeit erősítette. A külföldi bankok leányvállalatainak két százalék alatti piaci részesedése⁴⁸ a külföldi pénzügyi intézetek működésének gazdaságpolitikai szintű korlátozására utal. A külföldi bankok versenyképességéhez nem járul hozzá a Kínai Banktörvény ama rendelkezése sem,⁴⁹ amely szerint a kereskedelmi banki tevékenység enge-

délyezésekor a tárgyi és személyi feltételek mellett egyéb racionális feltételek teljesülését is vizsgálja az Állam Tanács bankszabályozási szerve. Ezzel nemcsak lassíthatja az egyébként is lassú⁵⁰ – jellemzően fél évig is elhúzódó – engedélyezési eljárást, de a szubjektív feltételrendszer alapján el is utasíthatja a kérelmeket, függetlenül az objektív – tárgyi és személyi – feltételek teljesülésétől. Ez a tény is a nemzetközi verseny hiányát jelzi a kínai pénzügyi szektorban, ami azonban szintén az árnyékbankrendszer növekedési lehetőségeinek kedvez Kínában.

3. A megtakarítások kezelése a kínai árnyékbankrendszerben

Allokációs oldalon⁵¹ is különbségek jelentkeztek a kínai és a nyugati megoldások tekintetében. Míg az amerikai és európai árnyékbankrendszer a teljes lakosság megtakarításait azonos csatornákon keresztül közvetítette és transzformálta, addig a kínai árnyékbankrendszer keretei a nagy tőkeerővel bíró befektetők számára kínáltak több lehetőséget a vagyonekezelési termékek (WMP) szélesedő skáláján keresztül. A kis lakossági befektetők Kínában a megtakarítási lehetőségeknek csak egy szűkebb köréhez fértek hozzá, ahogy a hedge fundok is csak a vagyonosabb ügyfelek számára voltak elérhetők az Egyesült Államokban a 2007-2009-es pénzügyi válság előtt.

A vagyonekezelő társaságok (trust companies) szerepe dinamikusan nőtt a kínai árnyékbankrendszerben belül. Ahhoz azonban, hogy megértsük e vállalkozási formák működését, fontos megérteni a kialakulásuk körülményeit is. A kereskedelmi banki szabályozás két területről is ösztönözte az ilyen megtakarításokat kezelő társasági formák térnyerését Kínában. E két terület egyike a betéti és hitelkamatok maximális mértékének meghatározása volt. A másik terület a szabályozó hatóságok oldaláról érkezett korlátozás. E korlátozás miatt ugyanis a mérlegen belüli – azaz leányvállalati – vagyonekezelő cégek mérlegen kívüli tételekké konvertálása úgy valósulhatott csak meg, hogy a bankok a tartalékképzés megemelésének kötelezettsége miatt inkább csak ügynökként értékesítették a külső vagyonekezelőkké vált korábbi leánycégek megtakarítási termékeit, a különböző vagyonekezelési termékeket (WMP).

A betéti és hitel kamatok maximalizálását követően, amíg a hitelkamatok maximuma eltörlésre került, addig a betéti kamatok korlátozása tartósan fennmaradt, bár egyre szabadabbá vált⁵² és a kamatmaximumtól felfelé eltérve egy növekvő sávot alkotott (először 110%-os, majd 2014-től 120%-os sávon belül).⁵³ Ez a tény alternatív megtakarítási formák megjelenését kényszerítette ki a piacon azáltal, hogy a piac reálisnak tartotta egy ennél magasabb hozamot ígérő termék jelenlétét a megtakarítási igények kielégítésére.

Az ilyen befektetési instrumentumokat⁵⁴ vagyon megtakarítási termékeknek nevezte el a piac. Ez a gyűjtő fogalom a megtakarítási termékek olyan formája, melyeket különböző pénzügyi intézmények működtetnek és formailag leginkább a befektetési alapok szerkezetére hasonlítanak. A vagyonkezelő társaság tulajdonosi köre így bankokra, biztosítókra, vagyonkezelő társaságokra, valamint értékpapír és derivatív alapokra terjed ki.⁵⁵ A termékek zárt-végű befektetésként működnek, ami – ugyanúgy, mint a befektetési alapok esetében is – azt jelenti, hogy az adott megtakarítási csomagra kibocsátott egységek száma zárt, vagyis a futamidő alatt nem változik. A futamidő jellemzően éven belüli (például a 2013. év végén csak egy százalék volt éven túli) és azon belül is a három hónapon belüli lejáratok a meghatározóak – szintén 2013-ban 74%-os részesedéssel).

A hasonlóság az első pillantásra is szembeötlő az Egyesült Államokban az 1971-től elterjedt pénzügyi alapokkal. A vagyonkezelési termékek (WMP) különböző formái esetében is egy jellemzően rövid lejáratú befektetési formáról van szó. A másik jelentős hasonlóság, hogy a kamatplafon 3-3,6%-os szintjét biztosító betétek alternatívája és konkurenciája a jellemzően öt százalékos hozamot kínáló vagyonkezelési termékek (WMP) köre lett. Az Egyesült Államokban a pénzügyi alapok a zéró kamathoz képest (a már említett Q szabályozás miatti kamattilalom okán) tudtak az 1%-ot elérő vagy azt meghaladó hozamaikkal hozamelőnyt biztosítani, és ezért széles körben versenyképpé válni a látra szóló betétekkel szemben.

Az éven túli lejáratok a biztosítók és vagyonkezelő leányvállalatai által kibocsátott megtakarítási termékekre jellemzőek csak. Azonban ez a forma a vagyonkezelési termékeken (WMP) belül (1%-os 2013. év végi részesedéssel) csak marginális szerepet töltött be a piacon. A biztosítók megtakarítási termékei által összegyűjtött tőke közvetlen fektethető pénzügyi eszközökbe, például vagyonkezelő társaságok értékpapírjaiba. A biztosítók az ilyen vagyonkezelési termékekben (WMP) összegyűjtött tőkét hitelként is kihelyezhetik fix hozamú befektetési tervek (fixed income investment plan)⁵⁶ formájában. Azonban a biztosító vagyonkezelő leányvállalatának összbefektetéseiben belül csak 30 %-ot érhet el ez a fajta fix hozamú befektetési terv. Az ilyen hitelezési tevékenységgel a biztosítók által kibocsátott vagyonkezelési termékek (WMP) átlagos futamideje hét évre nőtt. Fontos megjegyezni, hogy a hiteltranszformációs folyamat a biztosító által ebben a formában megvalósult, tekintet nélkül annak licensz-köteles jellegére.

A vagyonkezelési termékek (WMP) jogi szabályozásának kínai története ismét rámutat, hogy a szabályozás jellege milyen hatással van az árnyékbankrendszer működésére. A 2007-2009-es pénzügyi válság hatására ugyanis a kínai jegybank egy jelentős hitelnövelési programba kezdett az úgyneve-

zett ablak-iránymutatás (window guidance)⁵⁷ segítségével az állami tulajdonú kereskedelmi bankok körében. Az így felfokozott hitelezést 2011-re jelentős mértékben vissza kellett fogni, mert a kötelező tartalékráta 18 hónap alatti tizenkétszeri emelésével egészen a 21,5%-os tőkearányos szintre emelkedett. A növekedő infláció a betétek oldalán a 3%-os kamatszint mellett negatív reálkamatot⁵⁸ eredményezett. Ez a környezetet hiteloldalról is megteremtette a kedvező alapjait a vagyonkezelési termékek (WMP) előretörésének. Így ugyanis a hitelek kihelyezése helyett az értékesített vagyonkezelési termékek (WMP) befektetéseit is hitel formában tette kihelyezhetővé a piac hitelvérsége. A túlzott mértékben megdrágult hitelhez a hagyományos bankrendszerrel az egyébként is alacsony hitelezési volumen mellett működő KKV szektor már egyre kevésbé tudott hozzáférni. Azonban a KKV-k szívesen vettek fel hitelt a szaporodó vagyonkezelési termékek (WMP) forrásaiból. E közvetítő forma a nagyvállalatok szintjén is megjelent az úgynevezett entrusted hitelek⁵⁹ formájában. Ebben az esetben az anyacég nyújt hitelt a leányvállalatának a hagyományos bankrendszer képviselőinek közbeiktatásával. Ilyenkor azonban a közvetítő pénzügyi intézet csak névlegesen veszi át a forrást az anyacégtől és szintén csak névlegesen helyezi ki, mint saját hitelt. Így a vagyonkezelési termékekhez (WMP) hasonlóan ebben az esetben a bank a túlszabályozásból kifolyólag az ügynök, pontosabban a közvetítő szerepét tölti be. Hasonló konstrukció Magyarországon a tagi kölcsönt kiváltó hitel. A magyarországi üzleti viszonyok között a NAV ellenőrzés elől térhet ki a társaság tulajdonosa a magánbetét fedezet mellett nyújtott vállalati hitellel. A pénzügyi intézet ugyanis a magánszemély tulajdonában lévő társaságnak nyújt a magánszemély által elhelyezett betét fedezetére hitelt, méghozzá a nemzetközi gyakorlatból ismert entrusted hitel esetén megszokott ügynöki/közvetítői szerepben.

IV. Konklúzió

Az árnyékbankrendszer mint a nem-banki hiteltranszformációs tevékenységek összessége a 2007-2009-es pénzügyi válságot követően került a nemzetközi pénzügyi szabályozás érdeklődésének központjába. Ez az érdeklődés elsősorban annak volt köszönhető, hogy a 2007-2009-es pénzügyi válság egyik meghatározó tényezője volt az árnyékbankrendszer az Egyesült Államokban. Tanulmányunk végkövetkeztetése csakis az lehet, hogy bár az árnyékbankrendszer működése hozzájárulhat a pénzügyi innovációhoz és a megtakarítások profitabilitásának növeléséhez, a témakör megközelítésének ez idő szerint helyes kiindulópontja a kockázatok és a rendszerszintű hatások vizsgálata. Az Financial Stability Board (FSB) korábban hivatkozott elemzése alapján egyértelművé válik, hogy az árnyékbankrendszer kettős kockázatot hordozhat

magában. Egyrészt, a *hiteltranszformáció* során jellemző értékpapírosítás és a tőkeáttétel alkalmazásával szisztematikus (az egész pénzügyi rendszer biztonságát veszélyeztető) kockázatot jelent az egész pénzügyi rendszer számára. Másrészt, a *szabályozási arbitrázs* lehetőségét is magába foglalja azzal, hogy *felügyeleti hatóságok* piaci szabályozási autoritását és tekintélyét is jelentősen gyengítheti.

A *kínai árnyékbankrendszer* működésének vonatkozásában a súlypontok a szabályozási arbitrázs térfelére esnek. Összehasonlítva az *Egyesült Államok árnyékbankrendszerével* összehasonlítva, – amelynek fő kockázatát a szisztematikus piaci kockázatok kiterjesztése és végtelenségig történő fokozása jelenti – *Kínában* kevésbé valószínű, hogy olyan volumenű *értékpapírosítási és tőzsdéi derivatív* kereskedési hullám jelentkezne, amely nemzetközi szinten, az összes piac működését drámaian befolyásolhatja. Amennyiben ez mégis így lesz, úgy ahhoz nem az említett folyamatok, hanem pusztán a *kínai gazdaság* világgazdasági viszonylatban betöltött óriási szerepe járulhat hozzá.

Másfelől a szabályozási arbitrázs átütő szerepe annál szembeötlőbb, minél *koncentráltabb* egy gazdasági tér szabályozási és politikai struktúrája. Kína esetében ez a koncentráció jóval magasabb, mint a nyugati típusú kapitalista berendezkedéssel – és az ahhoz járuló organikusan fejlődő gazdasági jogrendszerrel – bíró államoké és föderációké (*Egyesült Államok és Nyugat-Európa* országai). Az *organikus kapitalista* fejlődés alapjainak hiányában, csak a nem olyan távoli múltban piacgazdasággá alakult térségek (*Kelet-, illetve Kelet-Közép Európa, illetve Dél-Amerika* egyes államai) hasonlóan az előbbi országokhoz, szintén a kevésbé központosított gazdasági szabályozási modellt követik. A fejlődő világ államai már rendkívül vegyes képet mutathatnak ezen a területen, de *Kína* még ezeknek az államoknak a viszonylatában is központosított gazdasági térségnek számít, ahol a centralizált szabályozás szerepe nem választható el a politikai összefüggésektől.

Emiatt a *szabályozási arbitrázs* a pénzügyi innováció különösen erőteljes jelenlétére utal és megkérdőjelezi azt is, hogy a *XXI. század globális gazdasági berendezkedésében* létezik-e egyáltalán olyan mértékű politikai és szabályozási központosítás modell, amely meg tudja akadályozni a fennálló szabályok kijátszását, megkerülését – természetesen eltekintve az olyan (pl. *Észak-Korea*) típusú országok berendezkedésétől, melyeknek ember- és életidegen arculata a gazdasági szabályozási rendszerben is tetten érhető.

Kínában azonban a gazdasági jogi szabályozás, – ha más társadalmi elgondolások mentén is, mint Európában – meglehetősen ésszerű és áttekinthető célok mentén alakul. Annak szigorúbb jellege koránt sem öncélú, ellenkezőleg nagyon is célhoz

rendelt: a világ legnépesebb és gazdasági szempontból is egyre jelentősebb gazdasági szuperrégióját a társadalom *struktúrakonzervatív* szervezőelveinek fenntartásával egyidejűleg kívánja versenyképessé tenni egy globális piacgazdasági térben. Ezen a területen nem csak a reálgazdaság növekedésének és a termelésnek jut meghatározó szerep, de az életszínvonal emelkedése, a fogyasztás növelése és a pénzügyi rendszer dinamikus fejlesztése és kiemelt jelentőséghez jut. Ez utóbbi – úgy fest – akkora jelentőséghez jut, hogy az állam azokat a tevékenységi és szervezeti profilokat sem számúzi, amelyek nyilván valójában a gazdasági jogi szabályozás eredeti jogpolitikai céljaitól eltérő megoldásokat implementálnak. E – sokszor kényszerű – együttélés fenntartásának oka, hogy az *árnyékbankrendszer Kínában* is (ahogyan másutt is) elegyíti az előnyös tényezőket a kockázatokkal és az előbbieknél reményében az állam – ha más okból is, mint pl. az *Egyesült Államokban* – felvállalja az utóbbiakat.

Jegyzetek

¹ A népszerű fantasy-regényíró George R. R. Martin folytatásos regényciklusa – A tűz és jég dala – ötödik részének a Sárkányok tánca címet adta. Ugyanakkor a metafora olyan találatnak tűnik a kínai hagyományos bankrendszer és árnyékbankrendszer piaci részesedésért folytatott küzdelme tekintetében, hogy e tanulmány szerzői nem vélik öncélú és hatásvadász választásnak, ha e munkájuk címében Martin nyomán visszaköszön e kifejező mozzanat.

² Paul McCulley (1957-), Keynesianus közgazdász az Egyesült Államokban. MBA végzettségét a Columbia Business School-on szerezte meg. Ezt követően az Americas at UBS Warburg, befektetési bank vezető közgazdásza lett 1996-1998 között. 1999-2010 között a PIMCO (Pacific Investment Management Company LLC) – az egyik legnagyobb, 1,5 billió dollár vagyont befektető, globális vagyongazdálkodó társaság – ügyvezető igazgatójaként dolgozott. 2010-es nyugdíjba vonulását követően a Global Interdependence Center kutatóközpontjához csatlakozott.

³ Federal Reserve más néven Federal Reserved System az Egyesült Államok jegybankja. A Federal Reserve Act hozta létre 1913. december 23-án, az 1907-es sorozatos bankpánikát követően. Működése során hármas célt kell figyelemmel kísérnie. Az árstabilitást, a hosszú távú kamatok csökkentését és a foglalkoztatottság maximalizálását jelölte ki a törvény legfontosabb feladataiként.

⁴ A kereskedelmi bankok jellemzően számlavezetési, betétgyűjtési és hitelezési tevékenységet folytatnak önkormányzati, vállalati és lakossági ügyfeleik számára. A kereskedelmi bankok e tevékenységük során, ügyfél szinten, a betétek viszonylatában meghatározott összeghatárig betétbiztosítási rendszer által védettek. A pénzügyi vállalkozást a monetáris hatóság felügyeli. Bankpánik esetén a monetáris hatóság pótlólagos likviditási biztosításával tudja a rendszerszintű kockázatok kialakulását megelőzni.

⁵ A befektetési bank működése kiterjed a tőkeerős magánügyfelek és intézményi befektetők megtakarításainak megbízási vagy vagyongazdálkodási jogviszony formájában történő gyarapítását célzó tevékenységre, illetve a tőkepiaci tranzakciók (felvásárlások, nyilvános kibocsátások) során végzett tanácsadói és jegyzési garanciavállalási tevékenységre és a társaság saját vagyónának kezelésére, melyre az ügynevezett saját számlás tevékenység keretein belül kerül sor.

⁶ A hiteltranszformációs folyamatok azon pénzügyi tranzakciók összességét jelentik, melyek során a jellemzően rövid lejáratú (egy éven belüli) megtakarítások hosszú lejáratú értékpapírokra kerülnek átalakításra. A transzmisszió során megváltoznak a megtakarítás likviditási és lejáratú jellemzői is. A legfőbb kockázatot az jelenti, amikor a megtakarítók bankpánik hatására a megtakarításaikhoz azonnal szeretnének hozzáférni, és ráadásul (jellemzően) készpénz formájában szeretnének hozzájutni azokhoz. E források azonban a magas készpénztartási költségek és üzleti tényezők (a magas likvid eszközárny csökkenti az elérhető hozamot) miatt nem állnak azonnali rendelkezésre, ami fokozhatja a bankpánikot. Ez a folyamat – megfelelő jegybanki védőháló hiányában – a pénzügyet csődjévé eredményezheti.

⁷ A Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board – FSB) 2009-ben alakult a Pénzügyi Stabilitási Fórum (Financial Stability Forum FSF) utódszervezeteként. Az intézmény székhelye a svájci Basel. Az elődszervezetet, a német jegybank, a Bundesbank akkori elnöke Hans Tietmeyer javaslatára, a hét legfejlettebb ország (G-7) pénzügyminiszterei és jegybankvezetői alapították. A Pénzügyi Stabilitási Tanács célja a pénzügyi stabilitás elérése a legfejlettebb húsz nemzetgazdaságban (G-20), a résztvevő államok pénzügyi vezetőinek és monetáris hatóságai vezetőinek a bevonásával. A szervezet a fenti célt a nemzetközi sztenderdek létrehozó szervezetek és a nemzeti pénzügyi hatóságok munkájának összehangolásával és koordinálásával, valamint a pénzügyi szektor szabályozásával kívánja elérni.

⁸ Lásd 7. lábjegyzet.

⁹ A hitelezési kockázat áthelyezése során az eredeti hitelező, például a kereskedelmi bank átadja az adós nemfizetési kockázatát a hitel új tulajdonosának, jellemzően a jelzáloghitellel fedezett értékpapír tulajdonosának. A jelzáloghitellel fedezett értékpapír ugyanis megtestesíti a fedezetét szolgáló jelzáloghitelekhez tartozó összes jogot és kötelezettséget.

¹⁰ Az értékpapír visszavásárlási ügyletek (repurchase agreement – repo) során az értékpapírral (jellemzően leginkább állampapírral) rendelkező fél az értékpapír fedezet mellett kap rövidlejáratú hitelt. A tranzakció során nem kamattal, hanem az értékpapír két időpont közötti – előre megállapodott – árfolyamkülönbségével számolnak el a felek. Így formailag nem hitelügylet, hanem értékpapír-kölcsönzés lebonyolítására kerül sor, tartalmilag azonban az értékpapír fedezete mellett a hitelnyújtás valósul meg. A pénzügyi piac napi szinten jelentős mennyiségben és tranzakció számosságban valósulnak meg értékpapír-visszavásárlási ügyletek a kereskedelmi bankok és a befektetési szolgáltatók körében. A hitel felvevőjének ez a tranzakció típus azért hasznos, mert a kötelezően állampapírban vagy spekulatív módon más értékpapírban tartott tőkéjét így tudja egy további tranzakció finanszírozására felhasználni, méghozzá az eredeti tranzakció fenntartásával egyidejűleg. A hitelező – alacsony kockázat mellett – likvid vagy likvid eszközként elfogadott értékpapír fedezetre helyezheti ki szabad pénzforsrait. Ez számára azért lehet előnyös, mert az egyébként kamatozás nélküli, egy-két napig szabadon felhasználható pénzeszközöket is kihelyezheti a piacon. E források jegybanknál történő elhelyezésének is alternatívája lehet e megoldás, mert az ilyen betétnél magasabb hozamra helyezhetők ki e források a repo ügyletek segítségével.

¹¹ Az eszközökkel fedezett kereskedelmi kötvény (asset-backed commercial paper – ABCP) a kereskedelmi kötvények egy módosult változata. A kereskedelmi kötvény rövid lejáratú, jó nevű és jelentős eszközállománnyal rendelkező társaságok és önkormányzatok által fedezet nélkül kibocsátott éven belüli lejáratú kötvények. Kihhasználva a kereskedelmi kötvény rövid lejáratának és magas likviditásának, valamint kiváló minőségének előnyeit, az értékesítői ezt az értékpapírformát hosszabb lejáratú és kevésbé likvid eszközökkel feltöltve hasonló előnyök elnyerésére alkalmazták eszközökkel fedezett kereske-

delmi kötvény változatban. Ebben a változatban a lejárat növelése a fedezetként szolgáló eszközök hosszabb lejáratára miatt szükséges. A fedezetek iránti igény a magasabb kockázatu kibocsátó miatt jelentkezik az értékpapírok vásárlóinak oldalán.

¹² Olyan tőzsdén jegyzett befektetési alapok (Exchange-Traded Fund – ETF), melyek egy pénz- vagy tőkepiaci eszköz mozgását követik le, közvetlenül az adott eszközhöz fektetve, vagy származékos ügyletek megkötésével. Így biztosítják a befektetők számára a pénz vagy tőkepiaci eszköz mozgásának minél pontosabb és gyorsabb, – a tőzsdén keresztül napon belüli árfolyam-változásokkal történő – lekövetését.

¹³ A viszontbiztosító a biztosítók kockázataira vállal fizetési kötelezettséget díj fizetése mellett, amennyiben a káresemény bekövetkezik. A biztosító célja ezzel a kockázatok csökkentése. Ez kétféleképpen valósulhat meg egyfelől a kártérítés a saját tőke és a kárfizetési tartalékalap terhére történő kifizetési hányadának csökkentésével másfelől a természeti károk okozta kiemelkedő kárfizetések csődöt is eredményezhető kockázatainak megelőzésével. A viszontbiztosító egy jól diverzifikált biztosítási portfólió mellett az alacsony kárhányaddal növelheti a profitját a befizetett díjakból.

¹⁴ Lásd Simin Gao – Wang Qianyu: Chasing the Shadow in Different Worlds: Shadow Banking and Its Regulation in the U.S and China, 11 Manchester J. Int'l Econ. L. 421 2014. 440. o.

¹⁵ A Kínai Bankfelügyeleti Bizottság (Chinese Bank Regulatory Commission – CBRC) a Financial Stability Board (FSB) tagjaként megalakulásától részt vett a testület munkájában.

¹⁶ A mérlegen kívüli tevékenység (off-balance sheet activities) olyan üzleti tranzakciók összessége, melyek esetében a számviteli elvek és a pénzügyi szabályozás lehetővé teszik, hogy a pénzügyi jelentésben a saját tevékenységeitől elkülönítve kezelje azokat. Ennek megfelelően, a pénzügyi jelentésben mérleg és eredmény kimutatásában sem kell megjelenítenie e tranzakciókat, így az esetleges veszteségek sem csökkentik az eredményt. Pénzügyi tevékenységek esetében fontos külön kiemelni, hogy más szabályozás vonatkozik rájuk, ezért esetükben nem szükséges tartalékok képezni, de nem részesülnek a betétevédelemben és a jegybanki pénzügyi segítségnyújtás lehetőségére sem áll fenn rájuk nézve.

¹⁷ A vagyonkezelési termék (Wealth Management Product – WMP) egy olyan kollektív megtakarítási forma, mely többségében egy meghatározott összeg feletti belépés esetén érhető el (jellemzően ötvézezer és százezer CNY, mely nyolcezer és tizenhatezer USD közötti összegnek felel meg), és melynek esetében kötelezvény kiállítása szavatolja a befektetett tőke visszafizetését.

¹⁸ A billió az angol trillion számtani mennyiség megfelelője, amely ezer milliárd egységnyi értékkel egyenlő.

¹⁹ Lásd Gao – Qianyu: i.m. 440.o.

²⁰ Lásd A Kínai Állam Tanács (Chinese State Council) az árnyékbankrendszer megerősítésére hozott néhány intézkedés (A 107. számú szabályozás) dokumentuma alapján.

²¹ Az internet alapú finanszírozási formák jellemzően pénzügyi piac útján kerülnek lebonyolításra. A pénzügyi piacnál vezetett számlára gyűlnek a forrásgyűjtő (crowdfunding) hitelviszonyt megtestesítő (debt) követelések és részvényjellegű (equity) befektetések ellenértékei. A hitelezést lebonyolító P2P (peer to peer) finanszírozás is jellemzően egy pénzügyi piac útján valósul meg.

²² P2P (Peer to peer) Felhasználó és felhasználó közötti közvetlen hálózat. Az internet és a számítógépes hálózatok fejlődésével jött létre. Az egyes felhasználók megosztják erőforrásaikat és egyenjogú partnerként vesznek részt a hálózat működtetésében. Az első ilyen rendszer a Napster, mint a zenei file-ok filemegosztó archetípusa volt.

²³ Földalatti bankok azok a licensszel nem rendelkező, de kereskedelmi banki jellegű tevékenységet végző szervezetek.

Kínában a jellemző formája a család és barátok megtakarításait összegyűjtő hui, ami annyit jelent összejönni. Ez egyfajta nem hivatalos hitelszövetkezet, ami aztán a megtakarításokat kihelyezi az ismeretségi körben. Vezetője a dong. Esetenként egy-egy étteremben egy vacsora mellett beszélnek meg a hitelkérelmeket és választanak új vezetőt a hui dongot. A földalatti bankok két-háromszor akkora kamatok mellett hiteleznek, mint az állami bankok. Alacsony a nemfizetési ráta, hiszen ismerik egymást a szerződő felek.

²⁴ A Kínai Társadalom Tudományi Akadémia (Chinese Academy of Social Sciences) Az első és legszélesebb körű tudományos kutató szervezet Kínában. 1977-ben alakult, 5 osztálya van, és 3200 tudós dolgozik a 35 kutatóintézetében. Kína legfőbb állami szervével, az Államtanáccsal együttműködve végzi munkáját.

²⁵ Lásd Zhu Grace: Chinese Think Tank Puts Shadow Banking at 40% of GDP

<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/10/09/chinese-think-tank-puts-shadow-banking-at-40-of-gdp/>

²⁶ Lásd Zhu Grace: i.m.

²⁷ Lásd Shen Hong: China's Shadow-Banking Boom Is Over Tighter Government Rules, Jump in Stock Market Curb Informal-Lending Sector Lásd

<http://www.wsj.com/articles/chinas-shadow-banking-growth-slows-1419370402>

²⁸ Az 1933. évi Banktörvény (Banking Act of 1933) 217. rész 12. fejezetében megtiltotta a kereskedelmi bankoknak, hogy kamatot fizessenek a látra szóló – tehát le nem kötött bank-egyenlegek – után és korlátozta a kamat mértékét a különböző betéti konstrukciókra vonatkozóan azért, hogy a kereskedelmi bankok a mezőgazdaságot finanszírozzák és ne a kereskedelmi tevékenység helyezésére ki betéteket (kockázatmentesen) az összegyűjtött megtakarításokból. Így egyrészt az erős betéti kamatra koncentrált piaci verseny megelőzését célozta az intézkedés, másrészt gazdaságpolitikai célokat próbált megvalósítani a betéti kamatok szabályozása által. A jogalkotó döntését azzal indokolta, hogy meg kívánta előzni ama eseménysorozat megismétlődését, amely az 1929-33-as nagy gazdasági világválság során számos bank csődjéhez vezetett az Egyesült Államokban. Ez a szabályozás egészen 2010. július 21-ig, a Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 hatályba lépéséig állott fenn.

²⁹ Q szabály (Q regulation) Az 1933-as Glass-Steagall törvény (Glass-Steagall Act) részeként a Q szabályozásban megtiltotta a kereskedelmi bankoknak a betétek és látra szóló számla-egyenlegek után a kamat fizetését.

³⁰ Az első pénzügyi alap az Egyesült Államokban 1971-ben jött létre The Reserve Fund néven. Az 1940-es, a Befektetési társaságokról szóló törvény hatálya alatt az Értékpapír és Tőzsde Felügyelet (Securities and Exchange Commission – SEC) felügyelete mellett. Kifejezetten azt a célt szolgálta, hogy megkerülve a Q szabályozást a látra szóló megtakarításokra is tudjon kamatot fizetni, nem betét, hanem értékpapír formájában.

³¹ Lásd Dan Awrey: Law and Finance in the Chinese Shadow Banking System, 48 Cornell Int'l L.J. 1 2015. 30. o.

³² A Kínai Népköztársaság törvénye a kereskedelmi bankokról – Law of People's Republic of China on commercial banks (Elfogadta a 13. Kínai Népi Kongresszus állandó Bizottsága 1995. május 10-én és hatályba lépett 1995. július 1-én.) 31. §

³³ Lásd Awrey: i.m. 30. o.

³⁴ Lásd Awrey: i.m. 34. o.

³⁵ Lásd Hong, Shen: China's Shadow-Banking Boom Is Over Tighter Government Rules, Jump in Stock Market Curb Informal-Lending Sector Lásd

<http://www.wsj.com/articles/chinas-shadow-banking-growth-slows-1419370402>

³⁶ Lásd Awrey: i.m. 26. o.

³⁷ Lásd Financial Stability Analysis Group of the People's Bank of China, China: Financial Stability Report 2013, People's Bank of China 217 (2013),

<http://www.pbc.gov.cn/publish/english/959/2013/20130813151434349656712/20130813151434349656712.html>

³⁸ Lásd Awrey: i.m. 26. o.

³⁹ A Greenspan put néven elhíresült fogalom egy gazdaságpszichológiai jelenséget ír le. A put egy olyan eladási opció (angolul put option), amely lehetőséget biztosít arra, hogy áresés esetén korlátozza a további veszteséget azzal, hogy a tulajdonosának joga van egy előre rögzített áron értékesíteni a szerződés tárgyát képező terméket. Ebből ered a fogalom magyarázata, mert a FED is megakadályozza a további áresést a pénzügyi piacokon a sorozatos beavatkozásaival. Ezzel a profitorientált privatizálása és a veszteségek társadalmi szintű szétterítése valósult meg, mert a sikeres ügyletek nyeresége a befektetési és kereskedelmi bankoknál maradt, a jelentős veszteséget okozó vállalatok költségei viszont már az adófizetőket terheltek a költségvetés forrásait megterhelve az állami segítségnyújtása során, társadalmi szinten szétterítve a költségeket. Így történt ez az Egyesült Államok 1986-89-es takarékszövetkezeti válsága (Savings and loans crisis 1986-89), az Öböl háború (1990-91), az 1994-es Mexikói válság (Tequila válság néven is közismert valutaválság 1994), az dél-kelet ázsiai valutaválság (1997-1998), a dot-com krízis (2000-2001), és a másodlagos jelzáloghitelpiaci válságot (2007-2008) követő globális pénzügyi válság során is. 2006-tól azonban már gyakorlatilag Bernanke put-ról beszélhetünk. Ettől az évtől ugyanis Ben Bernanke töltötte be a FED elnöki tisztségét 2014-ig. Azonban a Bernanke put fogalom helyett az erkölcsi kockázat (moral hazard) definícióját használja a közgazdasági szakirodalom és kiemeli a jegybank szerepét azon esetekben, amikor az eszközárak olyan szintre emelkednek, melyet csak a FED beavatkozása által biztosított kockázati prémium indokol, mert ilyenkor a befektetők³⁹ arra számítanak, hogy a FED – mint jegybank – beavatkozása stabilizálja az árakat.

⁴⁰ Központi forráselosztás során az állam meghatározott – jellemzően (gazdaság)politikai – célok mentén egy intézményből irányítva végzi a források elosztását a piac szereplői között. A központi elosztás alternatívája a decentralizált forráselosztás, amikor a felmerülő igények szintjén döntenek a források elosztásáról az alternatív igények közül választva.

⁴¹ Derivatív (vagy más néven származtatott) befektetés során a befektető egy olyan instrumentumot vásárol, melynek árfolyama a mögöttes termék árfolyam-mozgásától függ. Ezért a mögöttes termék árfolyamváltozása szerint változik az úgynevezett derivatíva – vagyis a származtatott eszköz – árfolyama is. Ha tőkeáttételt is tartalmaz a derivatív ügylet, akkor a tőkeáttétel nagyságának megfelelően a származtatott eszköz árfolyama a mögöttes eszköz árfolyamváltozásának többszörösével is változhat.

⁴² Lásd Awrey: i.m. 21. o.

⁴³ A három gazdaságpolitikai cél megvalósítására létrehozott pénzügyi intézmények a Kínai Agrárfejlesztési Bank (Agricultural Development Bank of China), a Kínai Fejlesztési Bank (Development Bank of China) és a Kínai Export-Import Bank (China Exim Bank).

⁴⁴ Részben állami tulajdonú kereskedelmi bankok (partially state-owned 'commercial banks') a Kínai Mezőgazdasági Bank (Agricultural Bank of China) a Kínai Bank (Bank of China), a Kommunikációs szféra Bankja (Bank of Communications), a Kínai Építőipari Bank (China Construction Bank) és a Kínai Ipari és Fejlesztési Bank (Industrial and Commercial Bank of China). 1999-ben és 2004-2005-ben 1,4 billió CNY bankkonszolidációs csomag keretében a négy többségi bank (a fentiek a Kommunikációs Szféra Bankja kivételével) rossz hiteleinek a bankok mérlegéből való eltávolításával egyértelművé tette az állami támogatás szerepét.

⁴⁵ Lásd Awrey: i.m. 25. o.

⁴⁶ Lásd Awrey: i.m. 24. o.

⁴⁷ Lásd Law of the People of Republic of China on Banking 1995. május 10. (Elfogadta 8. Nemzeti Népi Gyűlés Állandó

Bizottsága 1995 május 10-én. Kihirdette 1995. május 10-én a Népi Kína elnöke és hatályba lépett 1995. július 1-én.) A Kínai Népköztársaság Banktörvénye. 13. cikk.

⁴⁸ Lásd Awrey: i.m. 24. o.

⁴⁹ A Kínai Népköztársaság Törvénye a Bankokról (1995.május 10. Elfogadta a 8. Nemzeti Népi Gyűlés Állandó Bizottsága 1995. május 10-én. Kihirdette 1995. május 10-én a Népi Kína elnöke és hatályba lépett 1995. július 1-én.) A Kínai Népköztársaság Banktörvénye. 12. cikk.

⁵⁰ A Népi Kína Elnökének 11. Rendelete a Kínai Népköztársaság a Bankszabályozásról és Felügyeletről szóló törvénye (Jóváhagyta 10. Népi Nemzeti Gyűlés Állandó Bizottságának 6. ülészakán 2003. december 27-én és kihirdetésre került és hatályba lépett 2004. február 1-én.) A Kínai Népköztársaság a Bankszabályozásról és Felügyeletről szóló törvény. 22. cikk 1. bekezdése szerint: az újonnan alapítandó pénzintézet engedélyezéséről a bankfeleületi hatóságnak az Államtanáccsal egyeztetve a kérelemhez szükséges dokumentumok kézhezvételét követő 6 hónapon belül kell döntés hoznia.

⁵¹ Allokáció mint az elosztás és hozzáférés módja a megtakarítások gyűjtése és befektetéssé történő átalakítása során egyaránt fontos szerepet tölt be azzal, hogy meghatározza a résztvevők körét a különböző gazdaság(politikai) szempontok figyelembe vételével.

⁵² A szabadságfok a növekvő mértékű eltérési sávra vonatkozik, mert egyébként a sávától való eltérést a legmagasabb összegű büntetéssel kívánja elrettenteni a törvényi szabályozás. (Lásd: a Népi Kína Elnökének 11. Rendelete a Kínai Népköztársaság a Bankszabályozásról és Felügyeletről szóló törvénye (The People's Republic of China Law on Regulation and Supervision) Jóváhagyta 10. Népi Nemzeti Gyűlés Állandó Bizottságának 6. ülészakán 2003. december 27-én és kihirde-

tésre került és hatályba lépett 2004. február 1-jén. A Kínai Népköztársaság a Bankszabályozásról és Felügyeletről szóló törvény. 45 cikk. 4. bekezdése.)

⁵³ China peer review report by FSB 2015. <http://www.fsb.org/2015/08/fsb-completes-peer-review-of-china/>. 58.o.

⁵⁴ Befektetési instrumentum bármely jellemzően értékpapír formában, de betét és egyéb formában is elérhető megtakarítás gyűjtő fogalma.

⁵⁵ China peer review report by FSB 2015. <http://www.fsb.org/2015/08/fsb-completes-peer-review-of-china/>

⁵⁶ Financial Stability Board Peer Review of China Peer Report – 2015. augusztus 13. Lásd <http://www.fsb.org/2015/08/fsb-completes-peer-review-of-china/> 57. o.

⁵⁷ Az ablak-iránymutatás (window guidance): A Kínai Népköztársaság Jegybankja negyedévente ad iránymutatást Negyedéves Monetáris Politikai Jelentésében (Quarterly Monetary Policy Report) a hitelezendő ágazatok és kihelyezendő új hitelmennyiség nagyságáról a bankrendszer számára. Az iránymutatás hatékonysága változó 2009-ben az iránymutatásban előirányzott 4,6 billió CNY hitelkihelyezési cél 5 billió CNY-vel túlteljesítésre került.

⁵⁸ A reálkamat a szerződésben vagy értékpapíron szereplő nominális kamatláb és az infláció különbsége. Ha egy betét nominális kamata évi 2,5 % és az infláció 1,2 % akkor a reálkamat 1,3 %. Negatív reálkamat jellemzően magas inflációs környezetben alakul ki, amikor a piaci várakozások az infláció csökkenését vagy stagnálását jelzik előre.

⁵⁹ Az entrusted hitel, vagy trust jellegű hitel olyan hitel, ahol külső megbízott (közvetítő) részvételével valósul meg a hitelügylet.

Maksó Bianka

doktorandusz hallgató

Miskolci Egyetem Deák Ferenc

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A hazai adatvédelmi jogi környezet mai állapotához vezető főbb jogharmonizációs lépések, különös tekintettel a külföldi adattovábbítás szabályaira *

1. Bevezető gondolatok

Az Európai Unió mint eredendően gazdasági integráción alapuló együttműködés fejlődése mára egyre inkább a széles körű jogi szabályozás irányába halad. A jogközelítés igénye azonban nem korunk kihívása, hanem az eredményes együttműködés záloga már az integráció kezdetétől. Ebben a tanulmányban azt igyekszem bemutatni, hogy hazánk a jogközelítés az általános adatvédelem,¹ különösen a külföldi adattovábbítás területén milyen lépéseket tett meg a csatlakozási folyamat megindulásától napjainkig. A fejlődési folyamat fontosságát tanúsítja az is, hogy a Lisszaboni Szerződéssel elsődleges jogforrási szintre² emelték a személyes adatok védelmét deklaráló szabályokat.

2. Jogharmonizáció, kiemelten az adatvédelem területén

2.1 A jogharmonizáció történeti jellemzői és napjaink tényei

A XIX. századi jogfejlődés eredményeként a jog nemzetivé vált, ez volt „a nemzeti magánjogi kodifikációk dicsőséges időszaka.”³ Az 1940-es évek végétől, elsősorban a gazdasági és kereskedelmi jog területein, a *jogegységesítés iránti igény hirtelen megélénkült*. Az első ilyen törekvés a Benelux államok 1943. évben elkezdődő, és 1958-ban az EGK-ba beleépülő eredményei. A Közösség jogharmonizációs igénye már az integráció első éveiben megjelent a jog-összehasonlítás gyakorlati igényének támogatásaként.

A tagállamok és a Közösség intézményei között *komplex kapcsolatrendszer* alakult ki a jogalkotás és a

végrehajtás vonatkozásában,⁴ csak úgy, mint az egymás mellett párhuzamosan érvényesülő, ugyanakkor a közösségi jognak primátust biztosító⁵ közösségi és nemzeti jog között. Az egymás mellett érvényesülő jogrendszerek és jogalkalmazások azonban az egyre szélesebb körű, mélyebb gazdasági integráció és a négy alapszabadság általános érvényesülése⁶ felé vezető úton bizonyos egységesség, egyenértékűség, azonos értelmezés igényét hívták életre az egyre több területre kiterjedő szupranacionális jogi szabályozás körében. Így a nemzetek fölött álló szervezet a jogalkotással támogatta a szorosabb kapcsolat kialakítását a tagállamok között.

A jogharmonizáció a jogrendszerek közötti különbségek mérséklésére, közelítésére vagy egyenértékűségek kialakítására irányuló folyamat.⁷ Az Európai Unió keretei közötti *jogharmonizáció* az a minden tagállamában – és a tagjelölt országokban is – folyamatosan végrehajtandó általános és különös intézkedések összessége, jellemzően *jogalkotási tevékenység*, amelynek célja a tagállami jogi környezet az Európai Unió jogával való összeegyeztethetőségének maradéktalan kialakítása. Jogalapjának az ún. általános belső piaci jogharmonizációs klauzula⁸ tekintendő, több más utaló szabály mellett az egyes szakpolitikák és ágazatok szabályozására is tekintettel. A tagállamoknak a csatlakozás előtt – a tagfelvételhez – és azt követően folyamatosan fennáll az a kötelezettségük, hogy „elősegítsék az Unió feladatainak teljesítését, valamint tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”⁹ A jogharmonizációs folyamatok és a jogszabályok közelítése is olyan mértékben kívánatos, amennyiben azt a belső piac akadálymentessége megköveteli.¹⁰

A szupranacionális szervezet *általános eszközévé az irányelvi jogalkotás vált*, amely a deklarált célok elérését a címzett tagállam kötelezettségeként állapítják meg, a cél elérésének eszközét és formáját a tagállam maga határozhatja meg.¹¹ Eredményként a tagállami jogrendszer módosul a rendes nemzeti jogalkotási rendszerben az annak megfelelő jogforrási típus alkalmazásával. A jogharmonizáció célja tehát nem egységes jog kialakítása, hanem a jogközelítés és a nagyobb különbségek megszüntetése oly módon, hogy a hármas követelmény-rendszer maradéktalanul teljesül, azaz általános, kötelező és effektív az a nemzeti jogforrás, amely útján az irányelvekben deklarált célok implementálása megtörténik.¹²

Tekintettel arra, hogy a rendeletek viszont közvetlen hatállyal bírnak és közvetlenül alkalmazandóak, így esetükben deregulációs feladatok, vagy a nemzeti szintű – a szubszidiaritás elvével összhangban – végrehajtási típusú jogalkotási feladatok válhatnak szükségessé. A határozatokból eredő jogalkotási feladatok az egyes irányelvek végrehaj-

* A kutatómunka a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területén működő Mechatronikai és Logisztikai Kiválósági Központ keretében valósult meg.

tását megvalósító bizottsági határozatok, jellemzően a mezőgazdaság, a környezetvédelem vagy az uniós statisztikai szabályozás területén észlelhetőek.¹³

A jogharmonizációs kötelezettségek elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése következtében lefolytatandó kötelezettségszegési eljárások illetve egyéb jogkövetkezmények – például kényszerítő bírság, egyes alapokból lehívható támogatás korlátozása, megvonása – a nemzeti jogalkotási feladatok időben és megfelelő módon történő teljesítésével elkerülhetőek. Ezen feladatok ütemezése a nemzeti és az uniós jogalkotással párhuzamosan, komplex programrend szerint zajlik az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezéseinek betartásával.

2.2 Jogharmonizáció az adatvédelmi jogi környezetben

A legtöbb nemzetközi emberi jogi dokumentum¹⁴ nevesített alapjogként tételezi a magánélet illetve hallgatólagosan vagy kifejezetten a személyes adatok védelméhez való jogot. Az Európai Unióról Szóló Szerződés¹⁵ 6. cikke úgy hivatkozik az *Alapjogi Chartára*¹⁶ mint az emberi és alapvető jogok gyűjteményére. Rendelkezései, így 7. és 8. cikke a magánélet- és személyes adatok védelmére vonatkozóan is normatívak, immár *elsődleges jogforrási* szinten. Az EUMSZ. 16. cikke elsődleges szintű jogforrásként deklarálja a személyes adatokhoz védelméhez való jogot.

A *másodlagos jogforrási* szintű adatvédelmi szabályozása több területre osztható:¹⁷ i) általános adatvédelem ii) az uniós intézményeire irányadó adatvédelem iii) adatvédelem az elektronikus szektorban iv) szektorális adatvédelem pl. bűnügyi adatok vonatkozásában vagy az elektronikus kommunikáció és hírközlési ágazatban, azonban jelen tanulmányban csak az *általános védelem szabályanyagát vizsgálom*.

A személyes adatok általános védelme jogi kereteinek jogharmonizációs folyamata a 95/46/EK irányelv (adatvédelmi irányelv) megalkotásával kezdődött meg. A jogterületet általánosságban szabályozó jelenleg hatályos irányelvet 1995-ben fogadták el, melynek szükségességét az (56) preambulumbekzdésben rögzítettek szerint a nemzetközi kereskedelem bővülése is igényelte azon túl, hogy számos szakpolitika sikeres végrehajtásának előfeltételévé is vált a jogszerű adatkezelés és adattovábbítás.¹⁸ A tagállamoknak az ezen irányelvet átültető nemzeti intézkedések hatálybalépésétől számított legfeljebb hároméves időszakot lehetett engedélyezni a teljes megfelelés biztosítására.¹⁹ Tekintettel hazánk 2004. évi csatlakozására, az

egyres irányelvek implementálásának határidejét a Magyar Köztársaság jogharmonizációs programja tartalmazta a törvényalkotás általános szabályainak megfelelő eljárásban.²⁰

Kiemelendő, hogy hazánk a személyes adatok védelme vonatkozásában példaértékű és a térségben egyedülállóan korán²¹ törvényi szintű szabályozást dolgozott ki az 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseivel, így a 2002. évi az Európai Bizottság által készített országjelentés²² már a *jogközelítés befejezéséről* szólt. Megjegyzendő, hogy hazánk jogalkotása már a csatlakozási folyamat előtt is figyelemmel volt a nyugat-európai szabályozási tendenciákra,²³ a jogharmonizációs folyamatokban pedig a közösségi jog egyoldalú átvétele jellemezte intézkedéseit.²⁴

Hazánk jogharmonizációs kötelezettségének az Avtv. 1999-től kezdődően több lépésben, kiemelten a 2004. január 1. napjával valamint 2005. június 1. napjával hatályba lépő módosított szövegével tett eleget. A *legjelentősebb módosítások a következők*:

- a törvény hatályának deklarálása,
- a különleges adat, az adatállomány és a nyilvántartó rendszer fogalmának pontosítása,
- jogszerű adatkezelés lehetőségeinek szélesítése,
- a tiltakozás lehetőségének bevezetése,
- adatkezelési jogalapok pontosítása,
- az automatizált egyedi döntéssel kapcsolatos szabályozás bevezetése.

A jogharmonizációs céllal módosított jogszabály záró rendelkezései a jogharmonizációs záradékban rögzítették az irányelvnek való megfelelés tényét.

A jogharmonizáció *stílusa totálisnak* tekinthető, az irányelv nagyon csekély²⁵ mozgásteret hagyott a tagállami jogalkotó számára a szabályozás kialakításában, a részletes, esetenként szigorúbb rendelkezések elfogadására. Egyik ilyen jellemző eltérés az *adatkezelés fogalma* vonatkozásában tapasztalható: a magyar szabályozás elkülöníti az adatkezelés és az adatfeldolgozás fogalmát, amely az uniós jogban összeolvad, csupán terminológiai a különbség. Az irányelv által biztosított további eltérés lehetősége megjelenik a különleges adatok kezelése, a nemzeti azonosító szám és a történelmi, statisztikai vagy tudományos célokra történő további felhasználása vonatkozásában.²⁶

A 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) – amely az Avtv-t váltotta fel – a harmonizált szabályokat megőrizve további rendelkezéseket tartalmaz a szektorális adatvédelmi irányelveknek való megfelelés körében: a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférés, a közszféra információinak további felhasználása és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelmének tárgyában született irányelvek vonatkozásában.²⁷

Az adatvédelmi jogharmonizáció egy negatív hozadéka a hazánkkal szemben lezajlott *kötelezettség-szegési eljárás*. Magyarország 2012. január 1. napjával az adatvédelmi biztos intézményét felváltó független hatóságot állított a személyes adatok védelmén való őrökösés céljából: a Nemzeti Adatvédelmi Információsabadság Hatóságot. Hazánk az adatvédelem területén mutatott példaértékű rendszerében – az ombudsmán-like jellegű intézményrendszer kialakítása és működtetése – ezen intézkedését – t.i. az adatvédelmi biztos intézményének megbízatási idejének lejártá előtti megszüntetését és helyére a Hatóság felállítását és elnökének más személy kinevezését – az Európai Unió Bírósága *ellentétlennek találta az uniós joggal*.²⁸ A Bíróság szerint a függetlenség mint kulcsfontosságú jellemző akkor tartható tiszteletben, ha a megbízatás eredetileg megállapított időtartamát annak leteltéig tiszteletben tartják. Megállapítást nyert, hogy a biztos megbízatása a törvényben rögzített megszűnési okok egyikére sem illett rá.

Az az objektív tény, hogy az adatvédelmi felügyelet modellváltáson, újrászervezésen²⁹ ment keresztül, nem indokolta a függetlenségi követelmény, így a megbízatási időtartam tiszteletben tartásának ilyen formán történő megsértését.

3. Harmonizáció a külföldi adattovábbítás körében

A személyes adatok általános védelmének körében a *külföldi adattovábbítás szabályainak alapjaiban való módosítása* vált szükségessé hazánk jogharmonizációs kötelezettségei teljesítése körében, hiszen a megfelelő védelem biztosítása mellett a korlátozásmentes szabad áramlás is elvárásává vált.³⁰

A harmonizáció előtti mindösszesen egyetlen paragrafus egyetlen bekezdése: [„9. § Személyes adat az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – külföldi adatkezelő részére csak akkor továbbítható, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt lehetővé teszi, feltéve hogy az adatkezelés feltételei a külföldi adatkezelőnél minden egyes adatra nézve teljesülnek.”] számos újabb szabállyal egészült ki a külföldi adattovábbítás megkönnyítése érdekében.

2004. január 1. napjától az alábbi változások léptek hatályba az első nagy módosítási-bumm eredményeként: *i)* a különleges adatot is beleértve kell teljesülnie a szabályoknak, *ii)* a harmadik országba történő továbbítás feltétele, hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – *megfelelő védelmet biztosítson* az átadott adatok kezelésekor.

2004. május 1. napjától került deklarálásra a törvény *hatályát* is (újra)értelmező rendelkezés, azaz hogy az Európai Unió tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar

Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor. A harmonizált jogi környezet előíranyozta, hogy a tagállamokon belüli adattovábbítás az országon belüli továbbításnak tekintendő. Egyértelmű rendelkezés került tehát beiktatásra arra vonatkozóan, hogy Európai Gazdasági Térség tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha az ország területén belüli adattovábbításra kerülne sor.

A *jogalapok* tekintetében az érintett hozzájárulása, valamint a törvény által biztosított eset – illetve a törvény egyes időállapotaiban³¹ nemzetközi szerződés alapján biztosított lehetőség – további konjunktív feltételeként *megjelent a megfelelő védelmi szint követelménye* a 2005. június 1. napján hatályba lépett törvénymódosítás szövegében. A megfelelő védelmi szint a harmadik országok megkülönböztető jellemzője, fogalmát nem tartalmazza egyetlen nemzeti vagy uniós jogforrás sem. Az Európai Bizottság az adatvédelmi irányelv 31. cikke szerinti hatásköre, hogy komitológiai eljárás keretében megállapítsa, hogy harmadik ország megfelelő védelmi szintet biztosít-e vagy sem.³² „A „megfelelő védelmi szint” kifejezést úgy kell érteni, mint amely megköveteli, hogy e [az USA] harmadik ország – belföldi joga, vagy vállalt nemzetközi kötelezettségei alapján – az Unióban a Chartával összefüggésben értelmezett 95/46 irányelv által biztosított védelmi szinttel lényegében azonos védelmi szintet biztosítson ténylegesen az alapvető jogok és szabadságok számára. [...] azok az eszközök, amelyeket a harmadik ország az ilyen védelmi szint biztosításához e tekintetben igénybe vesz, különbözhetnek azoktól az eszközöktől, amelyeket [...] az Unióban alkalmaznak, ezen eszközöknek a gyakorlatban mégis hatékonyan kell lenniük ahhoz, hogy az Unióban biztosított védelemmel lényegében azonos védelmet biztosítsanak”³³

A 2005. évi módosítás indokolása rámutatott arra is, hogy a *nemzetközi jogsegélyek* teljesítésével összefüggő adattovábbítási szabályokat is rendezni szükséges, mivel bizonyos országokba jogsegély nem teljesíthető a megfelelő védelmi szint hiánya miatt. Az indoklás rögzíti továbbá, hogy az ilyen országokra vonatkozó uniós aktusokra utaló hivatkozást „a törvény egyszerű többséggel elfogadandó, záró rendelkezései között célszerű elhelyezni.”

Az Infotv. tartalmában csupán kissé módosult az Avtv. utolsó hatályos időállapotában hatályos szabályokhoz képest a megfelelő védelmi szint kérdésében. A nemzetközi jogsegély biztosíthatóságának szabálya az adóügyi információcseréről, valamint a kettős adóztatás elkerüléséről szóló nemzetközi szerződések esetével bővült.

A megfelelő védelmi szint biztosítottnak tekintendő, ha *i)* Európai Unió, az Avtv-ben még Európai Bizottság, kötelező jogi aktussal deklarálja azt *ii)* az érintett jogait és az adatkezelés jogalapját

teljes körűen biztosító nemzetközi szerződés esetén. A harmadik esetkör, hogy az adatkezelés szabályainak ismertetésével igazolt a megfelelő védelmi szint, ma már nincs hatályban. Az unió gyakorlatára és a piaci szféra igényeire reagálva azonban a *kötelező szervezeti szabályozás* útján a 2015. október 1. napján hatályba lépő rendelkezések biztosítanak további lehetőséget a megfelelő védelmi szint biztosítására. Megjegyzendő, hogy ezen megoldás kizárólag az *adatkezelő vagy adatkezelők csoportja* számára, de nem a harmadik ország vonatkozásában biztosítja a megfelelő védelmi szintet. A kötelező szervezeti szabályozás³⁴ olyan önkéntesen elfogadott magatartási kódex,³⁵ „adatvédelmi szabálycsomag”³⁶ amely lehetővé teszi multinacionális gazdasági társaságok, cégcsoportok számára, hogy a saját belső szabályrendszerükben lefektetett rendelkezéseket – érvényesíthető jogokat – és elveket betartva a cégcsoporton belül személyes adatokat külföldre továbbítsanak és a harmadik országban lévő cégcsoporti tag adatkezelése megfeleljen az Európai Unió adatvédelem körében született kötelező erejű aktusai rendelkezéseinek, azaz biztosítsa a megfelelő védelmi szintet.

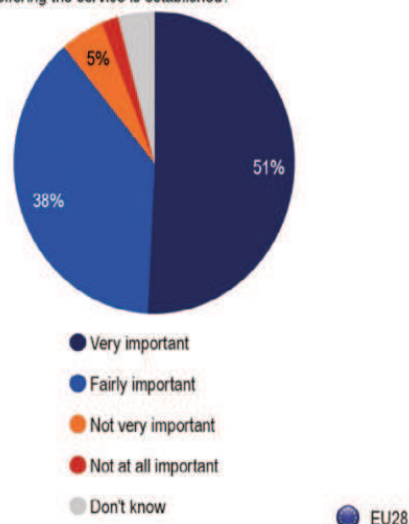
Kivételként rögzíti az Infotv. az alábbi esetet: ha az érintett cselekvőképzetlensége folytán vagy más elháríthatatlan okból nem képes hozzájárulását megadni, akkor a saját vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint a személyek életét, testi épségét vagy javait fenyegető közvetlen veszély elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges mértékben a hozzájárulás akadályainak fennállása alatt megfelelő védelmi szint hiányában is továbbíthatóak külföldre személyes adatai.³⁷

4. A jogharmonizáción túl – záró gondolatok

Az Európai Unió adatvédelmi szabályai, különösen a külföldi adattovábbítás esetén, *extraterritoriális jogalkotásnak* tekinthető, még ha hatályában nem is, de hatásában mindenképpen.³⁸ Legjobb példa erre³⁹ a megfelelő védelmi szint és a kötelező szervezeti szabályozás bevezetése, hiszen mintegy az uniós adatvédelmi politika és szabályozás exportja, válnak kötelezővé az adatvédelmi standard betartását célzó intézkedések szerte a világon multinacionális vállalatok mindennapi adattovábbítási gyakorlatában.

Az országhatároktól független, azonos jogokat és védelmet biztosító jogi és technológiai környezet igénye nemcsak a jogalkotó, hanem az egyének szintjén is megjelenik. Az Eurostat legfrissebb 2015 tavaszán végzett felmérése⁴⁰ szerint a megkérdezettek 89% százaléka tartja fontosnak, hogy joghatóságtól függetlenül ugyanazon jogok és védelem illesse meg őket személyes adataik kezelése kapcsán.

QB23. How important or not is it for you to have the same rights and protections over your personal information regardless of the country in which the authority or private company offering the service is established?



Az USA vonatkozásában létrehozott „*Safe Harbour*” feltételeket az Európai Bíróság C-362/14. számú ügyben⁴¹ meghozott határozatával *érvénytelennek nyilvánította*, amely újabb bizonyítéka,⁴² hogy az európai szigorúbb szabályozásnak ki kell terjednie az uniós polgár érintettek adatkezelésére függetlenül az Európai Unió fizikai határaitól. Elvi élel rögzíti,⁴³ hogy a felügyelő hatóságoknak jogosultnak kell lenniük arra, hogy teljes függetlenséggel megvizsgálják, hogy a harmadik országokba történő adattovábbítások során tiszteletben tartják-e az említett irányelvben támasztott követelményeket, nem rendelkeznek azonban hatáskörrel arra, hogy maguk állapítsák meg a megfelelő védelmi szint fennállását deklaráló uniós jogi aktus érvénytelenségét. Kimondta továbbá a Bíróság, hogy a Chartában foglalt alapjogokat sérti az olyan szabályozás, amely lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy általános jelleggel hozzáférjenek az elektronikus kommunikációk tartalmához, illetve amely nem biztosít a jogalany számára semmilyen jogorvoslati lehetőséget.

Ami a jogharmonizációs kötelezettségen túlmutat az maga a tény, hogy az ún. *Általános Adatvédelmi Rendelet* tervezet a harmadik olvasaton is túl van az uniós társjogalkotók asztalán.⁴⁴ A jelentőségét az adja, hogy a jelenleg irányelvi szabályozást rendeleti szintű szabályozás válthatja fel. A rendelet általános hatállyal bíró jogi aktus, amely kötelező és közvetlenül alkalmazandó⁴⁵ valamennyi tagállamban. Külön nemzeti jogalkotás nélkül, közvetlenül érvényesül jogforrási természeténél fogva. Ennek a ténynek két jelentős következménye lesz: egyrészt tilos a nemzeti jogba való átültetése, másrészt érvényesül a záróhatás. A tagállam az uniós jogforrás hatályba lépésével kvázi lemond jogalkotási szuverenitásáról, így szükséges lehet a hatályos jogszabályok hatályon kívül helyezése is. Ezzel azonban jogfejlesztő kötelezettsége is

keletkezik az Unió jogalkotónak,⁴⁶ amely a rohamos technológiai fejlődés miatt – így a külföldi adattovábbítás, a felhő technológia és a forum shopping elveket szem előtt tartó szerver-telepítések valamint a WEB2 elterjedése okán is – kiemelt feladat. Ezt igyekszik ellensúlyozni az a jogalkotási tendencia, amely az adatvédelmi szabályozás új generációját⁴⁷ keltheti életre: az érintetti, egyébként kevésbé érvényesíthető jogok gyarapítása helyett az adatkezelők ön- illetve társszabályozását támogatja.⁴⁸ Ezzel a cselekvés lehetőségét és/vagy kötelezettségét a jogviszony másik résztvevőjére helyezi át.⁴⁹ Érdekléte teszi az adatkezelőt saját adatvédelmi szabályok létrehozására, például kötelező szervezeti szabályozás alkalmazására, ezzel biztosítva az érintett jogait, jogvédelmét, személyes adatainak hatékony védelmét.

Jegyzetek

- ¹ Az általános jelző itt azt a célt szolgálja, hogy jelen tanulmány tárgyát lehatárolja; jelen tanulmánynak nem tárgya a szektorális adatvédelmi szabályozás, pl. banki adatok továbbítása szabályozása, harmonizációjának vizsgálata.
- ² Ld. Európai Unió Alapjogi Charta 7. És 8. Cikke, Hivatalos Lap C 83, 2010. Március 30. valamint az EUMSZ. 16. cikke HL C 326., 2012.10.26., 47-390. o.
- ³ Kecskés László: EU-JOG és harmonizáció, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2009. 430-436. o.
- ⁴ Az Európai Unió és a tagállamok hatalmi ágak szerinti differenciált munkamegosztása mint közigazgatási fogalom szerinti értelmezéséről és elemzéséről lásd bővebben: Torma András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról, Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica Et Politica 29:(2) pp. 313-332. (2011) vagy Közigazgatási Jog IV. Európai Közigazgatás (Szerk. Dr. Torma András) Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc 2013
- ⁵ Kecskés: 2009 575. o.
- ⁶ Ismert példa a C-2/74. Reynes-ügyben (Határozatok Tára 1974 00631) az önálló vállalkozó meghatározása a letelepedés szabadsága körében.
- ⁷ Kecskés: 2009, 430-436. o.
- ⁸ EUMSZ 114. Cikk HL C 326., 2012.10.26., 47-390. o.
- ⁹ <http://eujog.im.kormany.hu/jogharmonizacios-ugyek-intezese> [2016. január 15.]
- ¹⁰ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2011. 217-218. o.
- ¹¹ Osztovcics András (Szerk.): EU-jog, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2012. 211-220. o.
- ¹² Horvát: 2011. 218-219. o.
- ¹³ <http://eujog.im.kormany.hu/jogharmonizacios-ugyek-intezese> [2016. január 15.]
- ¹⁴ EJENY és EJEE a magánélet védelmét nevesítik, a PPJNE a magánélet elleni jogtalan támadást tiltja.
- ¹⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Az Európai Unióról szóló szerződés, HL C 83., 2010.3.30., 361-366. o.
- ¹⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Hivatalos Lap C 83, 2010. Március 30.
- ¹⁷ Dr. Oros Paulina – Dr. Szurday, Kinga: Európai Füzetek 35.: Adatvédelem az Európai Unióban – Szakmai összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejezetiből, A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, Budapest 2003. 6. o.
- ¹⁸ Osztovcics András (Szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződések Magyarázata 2.,

- Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2011. 977. o.
- ¹⁹ 95/46/EK irányelve 32. Cikk (1) bekezdés, Hivatalos Lap L 281, 23/11/1995 o. 0031–0050. o.
- ²⁰ A jogharmonizáció Magyarországon <http://www.parlament.hu/biz37/eib/link1/jogharm.htm> [2015. november 24.]
- ²¹ Az első adatvédelmi törvények Svédországban 1973. évben és az USA-ban 1974. évben születtek meg, míg Lengyelországban 1997. évben, Romániában 2001. évben, Szlovákiában 2002. évben.
- ²² Az európai bizottság éves jelentése: Magyarország előrehaladásáról a tagság felé, 2002. www.eski.hu/new3/eucsat/eu/2002/2002hu.doc [2015. November 2.]
- ²³ Várnay Ernő, Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK – KERSZÖV Jogi és Üzleti kiadó Kft., Budapest 2005. 533. o.
- ²⁴ I.m. 537. o.
- ²⁵ Oros-Szurday:2003. 14. o.
- ²⁶ 95/46/EK irányelve 6. Cikk (1) bekezdés b) pont; 8. Cikk (1) és (7) bekezdések
- ²⁷ Ezen szektorális adatkezelésekre vonatkozóan külön jogszabályok vannak hatályban, például: 2009. évi XLVII. törvény a büntügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a büntügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról,
- ²⁸ C-288/12. sz. ECLI:EU:C:2014:237
- ²⁹ Az unió több tagállamában hatósági forma működik (görög, dán, finn, francia, portugál, spanyol hatóságok .etc.), noha az adatvédelmi irányelv nem deklarálja a forma kialakítását, csupán a függetlenségi követelményt írja elő.
- ³⁰ Megjegyzendő, hogy a külföldi adattovábbítás fogalmának rendezésére a Lindquist-ügy (C-101/1.) óta sem került sort, az azonban állítható, hogy személyes adatok internetre felöltése nem minősül annak.
- ³¹ Például a 2004.V.1. – 2005.V.31. között
- ³² Csatlakozásunk előtt Magyarországról is megállapította mégpedig Svájjal együtt elsőként a megfelelő védelmi szint meglétét, jelenleg például Andorra, a Feröer-szigetek, Argentína, Svájc, Guernsey, Man-sziget, Kanada tartozik e körbe.
- Bővebben:
<https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mysite/pid/71> [2015. November 2.] Az USA vonatkozásában a 2000/520 Bizottsági határozat szerinti biztonságos kikötő elvek és a gyakran felvető kérdések mint kötelező mellékletként csatol útmutató szabályozta e jogterületet.
- ³³ C-362/14. Ítélet 73. pontja, amely a főtanácsnoki indítványt idézi valamint a 74. pontja. ECLI:EU:C:2015:650
- ³⁴ A jogszabályi fogalom: Infotv. 3. § 25. pont.
- ³⁵ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/international-transfers/binding-corporate-rules/index_en.htm [2016. február 23.]
- ³⁶ Európai Bizottság: Milyen előnyökkel jár az uniós adatvédelmi reform az európai vállalkozások számára? http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/factsheets/7_hu.pdf [2016. január 10.]
- ³⁷ A kivételek körét szélesebb körben határozza meg az Irányelv 25. cikk (2). bekezdése.
- ³⁸ Kuner Christopher: Extraterritoriality and Regulation of International Data Transfers in EU Data Protection Law, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 49/2015, Cambridge 2015
- ³⁹ Az alapjogok védelem fontossága tükrében az adatvédelmi irányelv különösen tágan vett hatályának értelmezéséről a Bíróság a C-131/12. Google Spain és Google ügyben foglalt állást az ítélet 54. pontjában. Az elektronikus EBHT-ban közzétették. ECLI:EU:C:2014:317
- ⁴⁰ A közdiagram forrása:

http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/factsheets/factsheet_data_protection_eurobarometer_240615_en.pdf [2016. január 2.]

⁴¹ Az érvénytelenséget az ítélet 106. Pontja deklarálja. ECLI:EU:C:2015:650

[Http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?Td=ALL&language=hu&jur=C,T,F&num=C-362/14](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?Td=ALL&language=hu&jur=C,T,F&num=C-362/14). [2015. október 10.]

⁴² Osztovcics: 2011. 984. o.: Az Európai Parlament kerestében kérte a 2004/496/EK tanácsi határozat valamint 2004/535/EK bizottsági (megfelelési) határozat megsemmisítését. Indoka, hogy a PNR adatok az USA-ba történő továbbítása a közbiztonság fenntartása és a bűnüldözés, nem pedig a szolgáltatás nyújtás szabadsága és a belső piac működésének elősegítése, így az nem tartozik az adatvédelmi irányelv hatálya alá. A határozat tartalmát ebben az esetben sem vizsgálta a Bíróság, csupán a kiadás jogalapjának hiányában döntött a megsemmisítés mellett a C-317/04 és C-318/04 (EBHT 2005. I-2465, 2474) ügyekben.

⁴³ Az USA vonatkozásában a légitforgalmi utas-adatok kezelésének és továbbításának kérdésben hasonló jelentőségű ítélet a C-317/04 és C-318/04. Sz. Egyesített ügyekben született. Határozatok Tára 2006 I-04721

⁴⁴ http://eur-lex.europa.eu/procedure/HU/2012_11?Qid=1448752434860&rid=1 [2016. február 23.]

⁴⁵ Irányelv közvetlen hatályára a GRAD-ügy ad iránymutatást, azonban az adatvédelem területén a megkívánt feltételek nem állnak fenn.

⁴⁶ Kecskés: 2009. 574. o.

⁴⁷ Szőke Gergely László: Az európai adatvédelmi jog megújítása – Tendenciák és lehetőségek az önszabályozás területén, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2015. 30-52. o.

⁴⁸ I.m. 93-115. o.

⁴⁹ Ilyen alapállás váltást hozott a privacy by design és a privacy by default alkalmazása. A két fogalomról részletesen: <http://www.naih.hu/adatvedelmi-szotar.html> [2016. január 10.]

Malik Éva

PhD hallgató, PTE ÁJK Doktori Iskola

Polgári vitarendezés online¹

*„Az online bocsánatkérés könnyű, olcsó, csak be kell gépelni.
Nem kell hihető hangon mondani.”²*

1. Alternatív vitarendezés, de miért online?

2014-ben Magyarországon a 16-74 évesek 75 százaléka rendszeresen használta az internetet, és ez az arány évről évre növekszik. Ha a 16-24 éves korosztályt tekintjük, az alacsony iskolai végzettségűek 95 százaléka, a középfokú végzettséggel rendelkezők 97 százaléka, a felsőfokú végzettséggel rendelkezők 100 százaléka használja rendszeresen az internetet.³

Az Oracle felmérése szerint a 21-35 éves korosztály 73 százaléka szívesen vásárol valamilyen terméket vagy szolgáltatást mobilalkalmazások használatával.⁴ Nem csak a kutatások támasztják alá, de az utcán, a tömegközlekedésen is tapasztaljuk, hogy az online tevékenység normatív társadalmi funkcióvá vált. A preferált ügyintézés már ma is online történik a hivatalokkal, közművekkel, a mindennapi ügyintézés során.

Ezek az előzmények felvetik az elektronikus kommunikáció használatának lehetőségét a polgári vitarendezésben is. A dokumentumok elektronikus benyújtásának lehetősége egyre több országban terjed, így Magyarországon is ismert. A mai információs technológia azonban a megjelenésen és dokumentumok elektronikus benyújtási formájánál sokkal szélesebb lehetőséget tud biztosítani.

A mobileszközökkel történő vásárlás – 2013-ban a magyar lakosság 33%-a vásárolt az interneten; a legalább 10 főt foglalkoztató magyarországi vállalkozások teljes nettó árbevételük 20 százalékát (13 308 milliárd forint) realizálták online kereskedelemről a mellett, hogy minden tízedik vállalkozás értékesített weboldalon keresztül terméket vagy szolgáltatást⁵ – térnyerése például a mobileszközökkel történő vitarendezés előretörését is minden bizonnyal magában hordozza. A kérdés mára már nem az, hogy engedjük-e, hanem hogy milyen gyorsan és milyen mértékben engedjük ezeknek az eszközöknek a használatát, illetve hogyan tudjuk a biztonságos és felhasználóbarát technikai háttérrel biztosítani az alternatív kommunikációhoz a polgári jogvitákban.

A technológia által közvetített kommunikáció és információáramlás növeli az információval való ellátottságunkat, hatékonyságunkat, autonómiánkat: 2012-ben a Honda megegyezést ajánlott az őt a

hibrid Civic megtévesztő marketing gyakorlata miatt perelő alpereseinek, 100-200 USD-ig terjedő összeget és új autó vásárlása esetén kedvezményt kínálva nekik. Az egyik alperes nem fogadta el a felajánlott összeget, kis értékű követelések bíróságára vitte az ügyet, ahol 9867 USD-t ítélték számára. A közösségi médiában az eset gyorsan elterjedt, az alperes maga is honlapot készített, ahol a többi alperesnek mintákkal, útmutatásokkal segített, hogy beadhassák saját keresetüket a kis értékű követelések bíróságán. A kb. 200.000 alperesből 1708 alperes állt el – különböző okokra hivatkozva – az eredeti pertől.⁶ Bár ez a szám alacsonynak tűnhet, mégis felhívja a figyelmet a közösségi média erejére: olyanok is értesülhettek a perről, akik korábban nem voltak részesei, ami megnyithatja a „csatlakozás” lehetőségét, növelheti az alkuerőt... és új típusú pervezetési megoldásokat kívánhat a bírótól.⁷

2. Az online vitarendezés

Az online vitarendezés (ODR) egy online technológiával támogatott alternatív vitarendezési eljárás⁸ (ADR),⁹ melynek kezdetei az 1990-es évekre tehetőek.¹⁰ Lehetővé teszi, hogy a felek vitájukat online eszközök – mint például az internet vagy a virtuális kommunikációt lehetővé tevő más eszközök – segítségével oldják meg, anélkül, hogy a feleknek egy helyiségben kellene tartózkodniuk. Nem nevezhető ODR-nek, amikor az informatika az eljárások egyes elemeit helyettesíti csak, vagy nyújt hozzá segítséget és a hagyományos vitarendezés elemeit (például telefon- vagy videokonferencia, de akár a számítógépes büntetés kiszabási rendszer¹¹) váltja fel. Richard Susskind¹² hangsúlyozza, hogy ODR-ről csak akkor beszélhetünk, ha a jogvita rendezésének folyamata és különösen a megoldás megfogalmazása teljesen vagy nagyrészt az interneten keresztül történik.^{13, 14}

Az ODR-t széles körben lehet alkalmazni az online békéltetéstől a teljesen automatizált online tárgyaláson (pl.: CyberSettle, eBay) keresztül az online közvetítői programig (pl.: eBay, Wikipedia). Az ODR több mint az ADR online változata: az online vitarendezés harmadik, szakértő fél bevonása nélkül is megvalósulhat, új típusú megoldásokat kínálhat.

A megfelelő ODR eljárás kiválasztása függ a vita természetétől és a felektől, hozzátéve, hogy nem minden típusú vitára alkalmazható. Legjobban akkor működik, ha:

- a vitás kérdések száma kevés, és az/azok is inkább összegekről, mint felelősséggel kapcsolatosak;
- az érintett felek száma kevés;
- a vitás kérdés(ek) pontosan körülhatárolhatóak (hiszen a kommunikáció elektronikus és gyakran írásban történik);

- d) nem kell tanukat bevonni (bizonyos ODR eljárásoknál ez nehézségekbe ütközik);
- e) a feleknek nincsenek irreális elvárásaik;
- f) a joggyakorlat kialakult, állandó; és
- g) hatékonyabb, ha a ténykérdések nem hitelességtől függenek.¹⁵

Legelterjedtebb jelenleg a kis értékű viták esetében, melyet nagy mennyiségben tud kezelni (lásd például eBay).

Mint alternatív vitarendezési eljárás, az ODR is önkéntes, informális, bizalmas – ennek biztosítása különösen hangsúlyos a virtuális kommunikáció miatt – és független harmadik személy bevonásával járhat. Az online vitarendezésnek azonban kockázatai is vannak:

- a) az ODR eljárásnak felhasználóbarátnak kell lennie és hozzáférése nem okozhat nehézséget a feleknek;
- b) az online vitarendezés a vitarendezés kevésbé személyes formája – gyakran minden kommunikáció írásban zajlik;
- c) nyelvi/ írásbeli kommunikációs nehézségek merülhetnek fel;
- d) megállapodások kikényszeríthetősége függhet az ODR szolgáltató szabályozásától.¹⁶

3. ODR és a különböző kultúrák¹⁷

Az alternatív vitarendezés és így az online vitarendezés sikerességének egyik kritikus pontja lehet a különböző kultúrák, kulturális háttérből eredő eltérések megfelelő kezelése. Különösen nagy a felelősség az etikán és etikai kódex alkalmazásán, a megfelelő technológia (felület) megválasztásán.

Az online kommunikáció ugyanakkor a kulturális szokásokra is hatással lehet: az interkulturális e-mail-es tárgyalások nagyobb versengést és kockázatkeresést mutatnak, mint az egy kultúrán belüliek. Ashleigh Shelby Rosette tanulmányában, Hong Kong-i és amerikai e-mail-es tárgyalásokat vizsgálva azt az eredményt kapta, hogy a Hong Kong-i fél agresszívabb nyitó ajánlataival kedvezőbb ajánlatot tudott elérni, mint az amerikai fél, bár mindkét fél több agressziót mutatott, mint amikor honfitársaikkal tárgyaltak.¹⁸

Kultúrától függetlenül jellemző, hogy az online vásárlók „most kell, rögtön” közössége általában nem olvas hosszú szerződési feltételeket, nem szereti passzívan végiggörgetni a szöveget, nem használja a szöveg megértéséhez az online erőforrásokat és általában tehetetlennek érzi magát a szerződés megkötésekor – kivéve, ha aktívan részt vehet a szerződéskötés folyamatában.¹⁹

Bár az online vitarendezéstől ma még sokan idegenkedhetnek, két vitathatatlan előnye: alacsonyabb költsége és az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés biztosítása révén érdemes vele foglalkozni. Ezt a máig kialakult gyakorlat is alátámasztja.

4. ODR a gyakorlatban

Az ODR keretén belül három fő típust különböztethetünk meg, melyek eltérő eljárást igényelnek/igényelhetnek eltérő felhasználói gyakorlatuk, tőkeerősségük, sebezhetőségük, a vitában érintett összeg nagysága és komplexitása miatt:

- 1) Vállalkozás és vállalkozás között (B2B) – melyek általában nagyobb értékűek, komplexebbek
- 2) Vállalkozás és fogyasztó között (B2C)
- 3) Fogyasztó és fogyasztó között (C2C)

Már ma is számos online vitarendezési platform²⁰ működik:²¹

4.1.a. eBay (www.ebay.com)

Az eBay-en évi mintegy 60 millió vita²² oldódik meg online vitarendezéssel, azon a felismerésen alapulva, hogy a vitákat különböző részekre lehet osztani. A felmerült viták esetében a feleket először arra bátorítják, hogy próbálják meg vitájukat online tárgyalással rendezni egy ingyenes, web-alapú fórumon: a panaszos kitölt egy formanyomtatványt, és kiválasztja a felkínált megoldások közül azt a lehetőséget, mely számára elfogadható. A másik fél az email értesítést követően jelezhet vissza, hogy részt kíván-e venni az eljárásban (általában igen, hiszen ebben az esetben kaphat pozitív értékelést). Ha a másik fél is ugyanazt a lehetőséget választja, létrejön a megállapodás. Amennyiben nem jön létre megoldás, az eBay felkínálja web-alapú vitarendezési eljárását, melynek kulcsa a megoldási javaslatokat, sőt, a párbeszéd tónusát is alakítva, melyhez egy pénz-visszafizetési garancia is társul: a PayPal a vita lezárásáig zárolja a vitás összeget, mely nem lehet több a vételárnál. Az eBay a különböző típusú vitákra különböző megoldásokat kínál. Amennyiben az ODR platform segítségével nem sikerül megoldani a vitát, közvetítő elkerülhet az ügy – bizonyos esetekben egy független vállalat, pl. a NetNeutrals (www.netneutrals.com) – akikkel az eBay 2004 óta dolgozik együtt – (emberi) közvetítőinek bevonásával.²³ A megoldások igazságszolgáltatóként is változhatnak: az Amerikai Egyesült Államokban például többféle beszerzést különböztet meg: külön eljárás van például járművekre, illetve üzleti berendezésekre.

Az eBay az online piac működéséhez nem csak az online vitarendezési platformmal, de kutatásokkal is hozzájárul.²⁴ Rule kutatásai azt mutatják, hogy az eBay felhasználók nem akarnak hosszú időt tölteni elhúzódó folyamatokkal, hogy hosszú távú bizalmat építsenek. Az eBay tranzakciói idegenek között kötődnek és a legtöbb vevő egyszer vásárol csak egy eladótól. Amit szeretnének, az kommunikáció, átláthatóság, hatékonyság és korrekt eredmény.²⁵

4.1.b. Nominet (www.nominet.org.uk)

A Nominet egy domain neveket regisztráló társaság, mely 1996 óta kezeli a .uk domain neveket és 2014. szeptembere óta a .cymru és .wales domain neveket. A Nominet „érkezési sorrendben” regisztrálja a .uk domain neveket, anélkül, hogy érdemben vizsgálná őket. Ezért létrehozott egy Vitarendezési Szolgáltatást (DRS), amely a domain név kapcsán felmerült viták megoldásában segít. A vitarendezés elindításához a panaszosnak igazolnia kell, hogy joga van a vitatott domain névhez és a regisztráció jogsértő volt (például a domain név írása nagyon hasonló a panaszoséhoz, mely megzavarhatja az internet-felhasználókat). A vitarendezés első szakaszában a panaszos kitölt egy formanyomtatványt a Nominet weboldalán, megjelölve az általa kért jövátételt (mely általában a vitatott domain név panaszoshoz „rendelése”). Ezt az anyagot elküldik a domain nevet regisztrálónak, majd a Nominet közvetítőt jelöl ki, a ki telefonon keresztül felveszi a kapcsolatot a felekkel és megpróbálnak megoldást találni a vitára. Az esetek többsége két héten belül megoldódik ebben a fázisban, és a megállapodás léte, természete és feltételei bizalmas marad, hacsak a felek eltérően nem rendelkeznek. Amennyiben a közvetítő eljárás során nem tudnak a felek megegyezni, a panaszos független szakértőt vehet igénybe saját költségén. A szakértő döntése a panaszos és a domain név használó által benyújtott anyagokon alapul. A döntés ellen lehet fellebbezni, de ez ritkán fordul elő. A szakértő döntését és a fellebbezést a Nominet weboldalán közzéteszik.²⁶

4.1.c. Resolver (www.resolver.co.uk)

A Resolver egy brit székhelyű online lehetőség, mely szállítók és kiskereskedőkkel szembeni panasz emelésére ad lehetőséget. A felület kezelői mintegy 2000 jelentős vállalat panaszirodájának email elérhetőségével töltötték fel a felületet. A vásárló segítséget kap a panasz megfogalmazásához, melyet emailben továbbítanak a megfelelő panaszirodába. A válaszokat a Resolver email elérhetőségére várják, hogy a vásárló elektronikus aktájában tudják a váltott üzeneteket tárolni. A szolgáltatás számos szektorban elérhető, például energia, telekommunikáció, közlekedés, online vásárlás, stb. A Resolver egy strukturált folyamatot kínál a vita megoldására, hangulatjelekkel, mely a vásárlóknak segít érzelmeiket kifejezni. A Resolver szolgáltatása ingyenes.

4.1.d. Youstice (www.youstice.com)

A Youstice kis értékű vásárlói követelések – mely lehet akár áru, akár szolgáltatás – kezelésére alkal-

mas ODR szolgáltatás, függetlenül attól, hogy az áru vagy szolgáltatás online lett-e beszerezve. Két lehetőséget kínál: az egyik tárgyalást tesz a felek között lehetővé, melynek célja, hogy strukturált segítséggel maguk oldják meg vitájukat. A második lehetőség, hogy a Youstice által akkreditált „függetlenek” véleményét kérje a vásárló. Az üzletek használhatják a Youstice emblémáját, ha a vitás ügyek legalább 80 százalékában megegyeztek a vásárlókkal és a megegyezések, döntések legalább 98 százalékát teljesítik. Az első lehetőség, a segített tárgyalás ingyenes a vásárlóknak, amelyet a Youstice a Youstice emblémát használó és regisztráló kereskedőktől kapott bevételből fedez.

4.1.e. Online Schlichter (www.online-schlichter.de)

Az Online Schlichter egy online közvetítő szolgáltatás vevő és eladó között, e-kereskedelem és direkt értékesítés során felmerült viták megoldására, melyet 2009-ben hozott létre a Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V. Németország hat régiója működteti, de pénzügyi támogatást kap különböző szervezetektől is, mint például jogi biztosítóktól, tagokat tömörítő szervezetektől pl. direkt értékesítés területén. A szolgáltatás ingyenes és a Centrum független ügyvédei a közvetítők/tanácsadók. A platform célja, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést növelje és csökkentse a hagyományos bíróságokra érkező ügyek számát. Az online tanácsadás részben automatizált. A közvetítő nem kötelező ajánlását az esetek kétharmadában elfogadják a felek. 2014-ben kb. 1500 ügyet töltöttek fel a felületre (1142-t 2013-ban és 859-et 2012-ben).

4.1.f. CyberSettle²⁷ – példa az automatizált tárgyalásra, illetve a vak ajánlattételre

1996-ban indították el az amerikai sikertörténetet, mely több mint 200 000 igényt kezelt és több mint 1,9 milliárd dollár értékű vitát rendezett el, harmadik fél bevonása nélkül. A 2012-től PayMDTM néven, felhő-alapú megoldásként működött rendszer az egészségügy és biztosítás területén, illetve önkormányzatoknak (testi sértés, anyagi kár, jogutódlás, kereskedelmi ellátási lánc viták) kínált megoldást összegszerű követelések esetén (mely nem érinti a felelősség kérdését).²⁸ Egy szabadalmaztatott eljárást használtak, melynek neve „duplavakfogadás”. Mind a kérelmező, mind a másik fél benyújtotta a legmagasabb és legalacsonyabb összeget, amely még elfogadható volt számunkra. Ezeket az összegeket nem hozták a másik fél tudomására. Ha a két sáv összeért, megszületett a megegyezés. A végső összeg rendszerint a magasabb ajánlat alja és az alacsonyabb teteje közötti számta-

ni közép. Előnye, hogy mindkét fél pénzt és éveken át tartó pereskedést előzhet meg vele, hátránya viszont, hogy nem érinti a felelősség kérdését, csak összegszerű követeléseket kezel.²⁹ Cortés ezért az eljárást más ODR eljárás kiegészítőjeként javasolja.

4.2 ODR a bírósági gyakorlatban

RTA PI Követelések Portál (<http://claimsportal.org.uk/en>).³⁰ Nagy-Britanniában több, online tárgyaláson alapuló rendszer van. Az egyik népszerű rendszer, a TRA PI Claims Portal a közlekedési balesetek személyi sérüléséből adódó, polgári igényeket kezel, 25.000 GBP értékig. Amennyiben a felperes nem veszi igénybe az online szolgáltatást és közvetlenül a bírósághoz fordul, valószínűleg a per kimenetelétől függetlenül állnia kell az alperes költségeit. A portál mintegy online közvetítőként működik és „algoritmikus tárgyalási folyamatként” (néha technológiával segített döntésként) írják le, amelyben a számítógép végzi el azokat a feladatokat, melyeket a közvetítő szokott, hogy közelebb vigye a feleket a megegyezéshez.

4.2.a. Money Claim Online (MCOl)³¹ (www.moneyclaim.gov.uk)

A Nagy-Britanniában 2002 óta elérhető Pénzbeli Igények Online rendszer (a County Court Business Centre részeként) lehetővé teszi, hogy az egyéni vagy vállalati felhasználók jogi tudás nélkül nyújtsanak be igényt interneten angol vagy walesi alperes ellen 100.000 GBP összeghatárig – és a folyamat végén akár végrehajtást is kérjenek. A díj is online fizethető, bank- vagy hitelkártyával. Az MCOl bármely más megyei bíróságnál több ügyet kezel, 2010-2011 folyamán 133 546-ot.

4.2.b. Pénzügyi Ombudsman Szolgáltatás (www.financial-ombudsman.org.uk)

2000-ben törvénnyel vezették be a Brit Pénzügyi Ombudsman Szolgáltatást, mint kötelező alternatív vitarendezési fórumot a pénzügyi szolgáltató szektorban vásárlók és brit pénzügyi szolgáltatók között, abból az elvből kiindulva, hogy a lehető legkorábbi stádiumban jobban meg lehet oldani a vitát és a viták nagy része az ombudsman hivatalos döntése nélkül is megoldható. Az esetek 90 százalékában a felek elfogadják az ún. „ügykezelők” által javasolt fair és ésszerű megoldást a folyamat végén. Ha azonban valamelyik fél nem ért vele egyet, az ügy az Ombudsman elé kerül, aki végső, kötelező erejű határozatot hoz, amennyiben a döntést a vásárló elfogadja. A döntés ellen fellebbezésnek helye nincs, de bírósági felülvizsgálat kérhető. 2013-2014-ben 518 778 vita oldódott meg ily módon, melyből 31 029 került az Ombudsman elé.

4.2.c. Rechtwijzer 2.0 (<http://rechtwijzer.nl/>)

A Rechtwijzer 2.0-át a HiiL (The Hague Institute for the Internationalisation of the Law) Holland Jogi Segítségnyújtás Bizottsága számára fejlesztették ki. A szolgáltatást a Holland Igazságügyi és Biztonsági Minisztérium nyújtja. A viták megoldását egy folyamat segíti, a probléma azonosításától az ügy kérdés-válaszokkal segített meghatározásán át a probléma megoldásáig, az online vitarendezés számos formájáig. A tárgyalást automatikus jogi tanácsadás segíti, amely a felek a kérdés-válasz részben adott válaszain alapul. Az online vitarendezés online közvetítői eljárás vagy online választottbíró formájában valósul meg, ha a felek nem tudnak egyezsége jutni. A szolgáltatás jelenleg házassági vitákban (beleértve a házasság felbontását és járulékos ügyeket) érhető el.

4.2.d. Kanadai Civil Megoldások Bírósága (Civil Resolution Tribunal <https://www.civilresolutionbc.ca/>)

A Civil Megoldások Bírósága egy online bíróság, amelyet 2015 nyarán vezettek be Kanadában, Brit Kolumbiában, és amelynek működését a 2012. évi Civil Resolution Tribunal Törvény szabályozza. Alternatív lehetőséget kínál kis értékű követelések (25.000 CAD alatt) esetén (kivéve földterületet érintő viták) és várhatóan kényelmesebb és olcsóbb lesz a rendes bírósági eljárásnál. A háromfázisú folyamatban elsőként segítséget kapnak a felek a lehetséges megoldásokról. Utána a feleknek a bíróság online tárgyalási felületét kell használniuk, mely rövid időbeli korlátokkal és sablonokkal (nyilatkozat, érvelés) segíti a folyamatot. Amennyiben nem születik megállapodás, bírósági esetfelelőst neveznek ki, aki közvetítői eljárás alkalmazásával (online vagy telefonos) próbál megoldást elérni. Ha a felek a közvetítői eljárás során sem tudnak megegyezni, sor kerül a harmadik fázisra, melyen végső és kötelező erejű határozatot hoz a bíró, miután a felekkel online felület vagy telefon, vagy videokonferencia segítségével tartotta a kapcsolatot.

5. ODR és az EU³²

Az online vitarendezés az országokban eltérő módokon működik. Az internet térnyerésével az online vitarendezésben rejlő lehetőségekre egyre többen hívják fel a figyelmet.³³

5.1 Az ODR irányelvig vezető út³⁴

Az elektronikus kereskedelem nem csak a fogyasztónak, de a vállalkozásnak is sokkal kockázatosabb, mint a belföldi kereskedelem. Alapvető kérdésként merül fel, hogy hogyan tudják a felek igényeiket érvényesíteni – hogyan alakulnak a joghatósági

szabályok: vajon melyik tagállam bírósága lesz jogosult eljárni és ez esetlegesen mennyi többletköltséggel és idővel jár a felekre nézve? Hogyan tudja a jogalkotó egyszerre biztosítani a lehető legjobb védelmet a fogyasztó számára, úgy, hogy a szabályozás nem fosztja meg a vállalkozásokat termékeik elektronikus kommunikációs csatornákon történő reklámozásának lehetőségétől?

A Brüsszeli Egyezmény (1968) még nem tartalmaz – nem tartalmazhatott – speciális, az internethez és az elektronikus kereskedelemhez kapcsolódó jogviszonyokra különös szabályokat, hiszen azt jóval az internetes kereskedelem elterjedése előtt alkották. Az 1990-es évekre kiderült, hogy a szabályozást a technológiai fejlődésre tekintettel felül kell vizsgálni. Több javaslat, vélemény, ajánlás is született az 1990-es évek végén.

- A Bizottság 1999. szeptember 7-én javaslatot nyújtott be, melynek egyik célja a fogyasztói szerződésekre vonatkozó rendelkezések tárgyi hatályának szélesítése volt annak érdekében, hogy azok megfelelő védelmet biztosítsanak a fogyasztóknak az elektronikus kereskedelmi tranzakciók során kötött ügyletek vonatkozásában.³⁵
- A Gazdasági és Szociális Bizottság 2000 márciusában véleményében³⁶ alternatív megoldásként bátorítja az érintett gazdasági szereplők közötti megfelelő bizalom kialakítása érdekében a bírósági vitarendezési mechanizmusokon túli vitarendezési módszerek alkalmazását³⁷.
- A Tanács 2000. május 25-ei állásfoglalásában³⁸ bátorítja új vitarendezési eljárások, beleértve az online alkalmazások kidolgozását.

Az Európai Unió 2000/31/EK „Elektronikus kereskedelemről szóló irányelve”³⁹ júniusban a mellett, hogy kimondja, hogy „az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások fejlődése a belső határok nélküli övezetbe az európai népeket elválasztó határok megszüntetésének létfontosságú eszköze”⁴⁰, a Preambulum (51) bekezdésében már arról rendelkezik, hogy „minden tagállam számára elő kell írni, hogy szükség szerint módosítson minden olyan jogszabályt, amely valószínűleg akadályozná a peren kívüli vitarendezési mechanizmusok elektronikus úton történő igénybevételét; az ilyen módosításnak azzal az eredménnyel kell járnia, hogy az említett mechanizmus működése – még a határokon átnyúló esetekben is – jogilag és gyakorlatilag is tényleges és eredményes lehessen.

A fogyasztói szerződésekkel kapcsolatos speciális joghatósági szabályokat a 2000 végén elfogadott 44/2001/EK rendelet rendezi, melyet az Európai Unió Bíróságának ítéletei⁴¹ segítenek értelmezni.⁴²

Azonban még 2010-ben is minden ötödik, az egységes piacon árut vagy szolgáltatást vásárló uniós polgár szembesült valamilyen problémával

és a fogyasztóknak csupán töredéke keresett és talált hatékony megoldást problémájára. Az ebből keletkező veszteség az EU GDP-jének mintegy 0,4 százalékát teszi ki.⁴³ Az országok között megvalósuló e-kereskedelem még mindig korlátozott, bár kis mértékben (10 százalékról 11 százalékra) növekedett azok aránya az EU-ban, akik más uniós tagállamokból végeznek beszerzéseket.⁴⁴

5.2 Az ODR irányelv

A fogyasztók és kereskedők közötti jogviták egyszerű, hatékony, gyors és költségkímélő rendezése érdekében az Európai Unió ezért létrehozott egy európai online platformot, hogy hozzájáruljon a belső piac és különösen annak digitális dimenziója megfelelő működéséhez a magas szintű fogyasztóvédelem megvalósítása révén. A platform 2016. január 9-től alkalmazandó, egy tesztelési periódus után. Az eljárás végig online zajlik.

A platformról az a az 524/2013/EU irányelvnek rendelkezik, melynek célja, hogy elősegítse a határon átnyúló, ma még alacsony szintű kereskedelmet, azzal, hogy a fogyasztók számára probléma esetére a segítséget „karnyújtásnyira” hozza, ezzel növelve a fogyasztók biztonságérzetét.⁴⁵ Minden Uniós online módon működő kereskedőnek és szolgáltatónak a honlapján meg kell jelenítenie az ODR platform linkjét.⁴⁶ Nem az ODR platform fogja a vitát megoldani, hanem segít a vitát „becsatornázni” a megfelelő alternatív vitarendezési eljárásba – mindkét fél egyetértésével. Az elektronikus úton benyújtott panasz és a releváns dokumentumok csatolása mellett a felek kiválaszthatják a megfelelő ADR szolgáltatót az akkreditált szolgáltatók közül. A vitarendezés – az ADR szolgáltatótól függően – történhet az ODR platformon keresztül is.⁴⁷ Magyarországon a Budapesti Békéltető Testület látja el az online vitarendezési kapcsolattartó pont feladatait és rendelkezik kizárólagos illetékességgel 2015. szeptember 11-től a határon átnyúló online fogyasztói jogviták elbírálására.⁴⁸ A Budapesti Békéltető Testület eljárása ingyenes.

Az irányelv és így a platform is csak az internetes úton létrejött adásvételi vagy szolgáltatási szerződések kapcsán, a fogyasztó és kereskedő közötti vitákra alkalmazandó.⁴⁹

Az online vitarendezési platform feladatai ellátásának módjáról és a panaszok bejelentésére szolgáló elektronikus űrlap kitöltésének módjáról, és az online vitarendezési kapcsolattartó pontok közötti együttműködés módjáról a Bizottság (EU) 2015/1051 (2015. július 1.) végrehajtási rendelete rendelkezik.

6. ODR és a kikényszeríthetőség

Visszatartó erő lehet az alternatív vitarendezési eszköz igénybevételére az eredmény kikényszerít-

hetőségének megkérdőjelezhetősége. Kikényszeríthetőség hiányában az online vitarendezés nem feltétlenül éri el célját, azaz nem nyújt gyors és olcsó megoldást, sőt: elvesztegetett idő és pénz lehet, hiszen később indulhat a peres eljárás.⁵⁰

Az eBay a hatékony ODR szolgáltatással növelni tudja vevői elköteleződését; több tranzakciót bonyolítanak le az eBayen, mint a szolgáltatást igénybe nem vevők – de nem feltétlenül a vitában érintett eladóval.⁵¹

A feleknek hosszú távon érdekük a megállapodások önkéntes betartása (a bizalomépítés egyik fontos eszközeként), melyet a közösségi háló térnyerése is erősít. A határon átnyúló kereskedelemben vetett bizalmat erősítheti és a mai viszonylag alacsony szintű kereskedelmet növelheti a békéltető testületek bevonása az eljárásba.

A magyarországi fórum előtti eljárás – melyet magyar kereskedő nem utasíthat vissza, sőt, együttműködési kötelezettsége van – zárulhat a felek közötti egyezséggel, amely kötelező erővel bír a felekre nézve. Ha ezt nem sikerül elérni, akkor a vállalkozás alávetése esetén kötelezést tartalmazó határozattal, mely szintén kötelező erejű; ennek hiányában pedig ajánlással, amely nem köti a feleket, viszont ha a vállalkozás nem teljesíti az ajánlásban foglaltakat, a békéltető testület 60 nap elteltével nyilvánosságra hozza az adatait, az ügy leírását (a fogyasztó adatai nélkül) és az ajánlást.⁵² A gyakorlatban ez azonban azt jelenti, hogy a döntés kötelező ereje a vállalkozás egyoldalú aktusától (alávetésétől) függ, ezért ez a típusú eljárás Bencsik András szerint kevésbé alkalmas a vállalkozásokkal szemben a fogyasztói jogok hatékony érvényesítésére.⁵³

Hogyan tovább? A már működő rendszerek sem tökéletesek még, számos kritika éri őket: pl. a rendszert már többször használó „csalhat”.

Cortes, Hodges, és Kolar⁵⁴ szerint az ODR lehet a legmegfelelőbb vitarendezési eljárás azokban a vitákban, amelyek

- internethasználók között lépnek fel;
- kis értékűek;
- nagy mennyiségűek;
- határon átnyúlóak;
- és a fiatalabb generációtól.

Susskind szerint, ha a közvetítői (vagy peres) eljárás túl drága a vitás összeghez képest, vagy logisztikailag nem lehetséges a felek lakóhelye miatt, akkor lehet igénybe venni az online közvetítést.⁵⁵

Paul Randolph⁵⁶ kötelező közvetítői eljárást támogató cikkében arra hívja fel a figyelmet, hogy brit mediátorok már 20 éve kampányolnak és tanítják a közvetítői eljárást ügyvédeknek, bírácoknak, pénzügyi szervezeteknek, nagy- és kisvállalatoknak, a közösségnek – mégis alacsony a közvetítői eljárások száma. És hogy miért? Faji jellegzetesség: nyeresre – és a másik legyőzésére vagyunk programozva. Racionális gondolkodás helyett az érzel-

meink vezérelnek, melynek biológiai oka van. Ezért nem tudjuk „magunktól”, amikor érzelmeink túlfűtöttek, az eljárás kezdeti szakaszaiban a közvetítői eljárást választani – hiszen a peres eljárás kínálja azt, amire a fél vágyik: teljes védelem és nyílt siker, a másik fél nyilvános veresége és megaláztatása, és hatalmas pénzek!⁵⁷

Megoldás lehet az online közvetítői eljárás a Paul Randolph által felvetett kérdésre is: amennyiben a rendszer arra ösztönzi a vitázókat, hogy az érdekeikre koncentráljanak – és ne arra használják a tárgyalási folyamatot, hogy érzelmeiket szabadjára engedjék.

A technológia önmagában nem oka az érzelmekhez és az emberekhez való kapcsolódás új módjának, de nagyban megkönnyíti azt. Minden korban az egymással való emberi érintkezés más módját tartották természetesnek. Míg régen a papír alapú levelezés és a szigorú gesztusrendszerrel szabályozott fizikai érintkezés volt az elfogadott, addig a mostani Információs Korban a „kapcsolatban levés”.⁵⁸

A Z generáció felnőtté válása várhatóan nem csak az online eszközök térnyerését fogja eredményezni, de a vitarendezés módjára, a különböző vitarendezési eljárások igénybevételére is hatással lehet.

Jegyzetek

¹ Köszönet Témavezetőmnek, dr. Király Lillának, a PTE ÁJK oktatójának a cikk megírásához nyújtott támogatásért.

² Tari Annamária: Ki a fontos: Én vagy Én? Tericum, Budapest 2013. 88. o.

³ Forrás: KSH

http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tab1/tin00091.html
Letöltve: 2015. május 7.

⁴ <http://www.netkutatások.hu/2015/05/oracle-vilagon-21-35-ev-esek-73.html> Letöltve: 2015. május 7.

⁵ Infokommunikációs (IKT-) eszközök és használatuk a háztartásokban és a vállalkozásokban, 2014. 17-18. o. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/ikt/ikt14.pdf> Letöltve: 2015. december 28.

⁶ Jeremy R. McClane: Class Action in the Age of Twitter: A Dispute System Approach. Harvard Negotiation Law Review. Vol. 19:213, Spring 2014. 218-219. o.

⁷ A közösségi média eseményeire figyelemmel az Egyesült Államokban már született végzés facebook oldal eltávolításáról. McClane: i.m. 252-253. o.

⁸ Jogviták bíróságon kívüli rendezésére szolgáló eljárások, melyek jellemzően gyorsabbak, olcsóbbak és egyszerűbben igénybe vehetők, mint a peres eljárások. Nem számít alternatív vitarendezésnek, amikor a fogyasztói panaszokkal közvetlenül maga a kereskedő foglalkozik, vagy amikor a fogyasztó és a kereskedő peren kívül megállapodik.

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-840_hu.htm
Letöltve: 2015. július 1.

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-840_hu.htm
Letöltve: 2015. július 1.

¹⁰ Pablo Cortés & Arno R. Lodder: Consumer Dispute Resolution Goes Online: Reflections on the Evolution of European Law for out-of-court Redress. Maastricht Journal of European and Comparative Law 2014/1. 2014. március 24. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2414098

Letöltve: 2015. augusztus 3. Pablo Cortés a Leicesteri Egyetem Jogi Karának adjunktusa, Arno R. Lodder az internet szabályozásának professzora az amszterdami VU Egyetem Transznacionális Jogi Tanulmányok Osztályán.

¹¹ Amely jogi, ténybeli és statisztikai adatokkal segíti a bírót.

¹² A brit ODR Advisory Group vezetője, a Számítógépek és Jog Társaság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnökének IT tanácsadója.

¹³ Richard Susskind: Az ügyvédség vége? A jogi szolgáltatások természetének újragondolásáról. CompLex, Budapest 2012.196. o.

¹⁴ Az ODR-nek ma még számos megfogalmazása létezik. Az infokommunikációs technikát általában „negyedik fél”-ként emlegeti a szakirodalom, ezzel is hangsúlyozva fontosságát a folyamatban, amely nem csak a harmadik felet segítheti eszközként, hanem időnként át is veheti a harmadik fél szerepét, pl. automatizált tárgyalás során.

¹⁵ Dispute Resolution Reference Guide. Produced by Dispute Prevention and Resolution Division, Department of Justice, Canada. www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/dprs-sprd/res/drrg-mrrc/10.html Letöltve: 2015.04.29.

¹⁶ Dispute Resolution Reference Guide. i.m. Letöltve: 2015.04.29.

¹⁷ Daniel RAINEY: ODR and Culture.

<http://www.mediate.com/articles/ODRTheoryandPractice10.cfm>. Daniel Rainey a független amerikai szövetségi Nemzeti Mediációs Testület ügyvezetője.

¹⁸ Ashleigh Shelby Rosette: When Cultures Clash Electronically: The Impact of Email and Social Norms on Negotiation Behaviour and Outcomes. *Journal of Cross-Cultural Psychology*. May 2012 43: 628-643.

¹⁹ Anjanette H. Raymond: Yeah, But Did You See the Gorilla? Creating and Protecting an Informed Consumer in Cross-Border Online Dispute Resolution. *Harvard Negotiation Law Review*, Vol. 19:129, Spring 2014.170. o.

²⁰ Az ODR platform az elektronikus kommunikáció generálására, küldésére, fogadására, tárolására, cserélésére vagy feldolgozására szolgáló rendszer – ügykezelő rendszer is a kommunikációs platform mellett. Philippe: ODR Redress System for Consumer Disputes. *International Journal of Online Dispute Resolution*. Issue 1. 2014.

²¹ Online Dispute Resolution Advisory Group: Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims. February 2015. <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/02/Online-Dispute-Resolution-Final-Web-Version1.pdf>

²² Colin Rule and Chittu Nagarajan: Leveraging the Wisdom of Crowds: The eBay Community Court and the Future of Online Dispute Resolution. *ACResolution*, Winter 2010. <http://colinrule.com/writing/acr2010.pdf>. Letöltve: 2015. október 5.

²³ 2008-ig a SquareTrade volt a fő ODR szolgáltató.

²⁴ <http://labs.ebay.com/publications> Letöltve: 2015. december 28.

²⁵ Colin Rule: Making Peace on eBay: Resolving Disputes in the World's Largest Marketplace. *ACResolution*. Fall 2008. <http://colinrule.com/writing/acr2008.pdf>

²⁶ Magyarországon a .hu felső szintű internet domain közdomainjei alá delegált domain nevek tárgyában keletkezett viták eldöntésére a Regisztrációs Döntnöki eljárás szolgál. A Regisztrációs Döntnök, mint a Domainregisztrációs Szabályzatban meghatározott Alternatív Vitarendező Fórum, eljárhat minden, a közvetlenül a .hu felső szintű domain alá delegált közdomain tárgyában keletkezett vitában. A Regisztrációs Döntnök eljár továbbá mindazon vitás ügyben, amelynek eldöntését a vitás felek rá bízják, és amelyben a felek alávetik magukat a Regisztrációs Döntnök, mint alternatív vitarendező fórum hatáskörének. A .hu alá delegált közdomainek tárgyán kívüli vitás ügyekben az eljárási szabályokat a Regisztrációs

Döntnök eljárását kérő felek és az eljárásra kijelölt Döntnök együttesen állapítják meg. A Regisztrációs Döntnök eljárása magyar nyelven, írásban, elektronikus úton történik. <http://infomediator.hu/alternativ-vitarendezo-forum/registracios-doentnoek-eljarasi-szabalyzata> Letöltve: 2015. december 28.

²⁷ Susskind: i.m. 197-198. o.

²⁸ <http://paymd.com/about-us> Letöltve: 2015. május 7.

²⁹ Dr. Pablo Cortés: Online Dispute Resolution Services: A Selected Number of Case Studies. *Computer and Telecommunications Law Review*. 2014. 6. szám. Thomson Reuters UK Limited and Contributors. 173. o.

³⁰ Cortés: i.m. 176. o.

³¹ <https://www.justice.gov.uk/courts/northampton-business-centre/money-claim-online> Letöltve: 2015. június 15.

³² Határon átnyúló fogyasztói probléma esetén az uniós polgárok eddig az Európai Fogyasztói Központok Hálózatához (ECC-Net) fordulhattak.

³³ Nem csak az Európai Unió, de az ENSZ nemzetközi kereskedelmi joggal foglalkozó bizottsága, az UNCITRAL is létrehozott egy munkacsoportot (WG (Working Group) III on ODR) az online vitarendezés jogi kereteinek kidolgozására. Bővebb információ a

http://www.uncitral.org/uncitral/commission/working_groups/3/Online_Dispute_Resolution.html címen érhető el.

³⁴ Cortés & Lodder: i.m. 8-13. o.

³⁵ Javaslat a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint az ítéletek elismeréséről és végrehajtásáról szóló tanácsi rendelethez vonatkozóan, COM (1999) 348 végső, Hivatalos Lap 1999 C 376 I. Preambulum (13).

³⁶ Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Regulation (EC) on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, COM (1999) 348 final – 99/0154 (CNS) 2000. március 1. HL. 2000. C 117 6.

³⁷ 4.4 Encouraging out-of-court dispute settlement

³⁸ 2000/C 155/01 Council Resolution on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes. 10. (3)

³⁹ Az Európai Parlament s a Tanács 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól.

⁴⁰ 2000/31/EK Preambulum (1)

⁴¹ Pl. C-180/06. sz. ILSINGER ügy, a C-585/08. és C-144/09. sz. PAMMER és ALPENHOF egyesített ügyekben a kereskedő tevékenységének „irányulásáról”, C-478/12. sz. ügyben a „másik szerződő fél” fogalmáról, C-327/10- sz. Hypoteční Banka ügyben a joghatóságról a bíróság számára ismeretlen helyen tartózkodó személy elleni keresetben.

⁴² A joghatóságról bővebben: Erdős István: Az elektronikus kereskedelem hatása az Európai Unió fogyasztói szerződésekkel kapcsolatos egyes joghatósági szabályainak alakulására. *Iustum Aequum Salutare* X. 2014. 2. 81-94. o.

⁴³ Előrelépés az uniós fogyasztók védelmében: kérdések és válaszok az alternatív vitarendezésről. MEMO/13/193. Kelt Brüsszelben, 2013. március 12-én. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-193_hu.htm

⁴⁴ 2012-ben 45 százalékra emelkedett azok száma, akik az előző 12 hónapban az interneten rendelést adtak le vagy vásároltak EU átlagban, melyben főként a belföldi kereskedelem dominál. Magyarország nem éri el az átlagos belföldi e-kereskedelmi szintet. In: Egységes piac a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében: az elért eredmények és a tagállamokban még fennálló akadályok elemzése. A Bizottság jelentése. COM(2013) 785 final. Brüsszel, 2013.11.13.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete Preambulum (2).

⁴⁶ Az ODR alacsony alkalmazási szintjének legfőbb oka, hogy nem ismerik, nem terjedt el a köztudatban. Cortés & Lodder: i.m. 5-6. o. Az EU-nak ez a rendelkezése segít a módszer ismertté tételében.

⁴⁷ Bár a platform az Unió hivatalos nyelvein elérhető, az eljárás nyelvét az ADR szolgáltató fogja meghatározni.

⁴⁸ 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről, 19. §

⁴⁹ 524/2013/EU (15).

⁵⁰ Az Európai Unió Bírósága előtt nem ismeretlen a kötelező peren kívüli egyeztetési kísérlet létjogosultságának elismerése: 2010-es C-317/08-C-320/08. sz. Rosalba Alassini és társai kontra Telecom Italia SpA és társai között, előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében kimondja, hogy a peres eljárás előfeltételeként előírt kötelező peren kívüli egyeztetési kísérlet előírása – bizonyos feltételekkel: „amennyiben ezen eljárás nem vezet a felek tekintetében kötelező határozathoz, nem eredményezi a bírósági kereset benyújtásának lényeges késedelmét, felfüggeszti az érintett jogok elévülését, és nem jár semmilyen – vagy legalábbis nem számottevő – költséggel a felek számára, feltéve mindazonáltal, hogy az elektronikus út nem képezi az említett egyeztetési eljárásához való hozzáférés egyetlen módját, és kivételes esetekben, vagy ha a helyzet sürgető volta megköveteli, van lehetőség ideiglenes intézkedések meghozatalára” – nem veszélyezteti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést és ezért alkalmazható.

⁵¹ Colin Rule kutatására hivatkozik Cortés: i.m. 175. o. Colin Rule az eBay korábbi (2003-2011) ODR igazgatója, a

Modria.com egyik alapítója.

⁵² Budapesti Békéltető Testület: Vitarendezés a fogyasztó és vállalkozás közötti határon átnyúló, online ügyekben – Gyakori kérdések és válaszok. Hírek, 2015. augusztus 12. <http://www.bekeltet.hu/1-Hirek/251-Vitarendezes-a-fogyasztos-es-vallalkozas-kozotti-hataron-atnyulo-online-ugyekben-Gyakori-kerdesek-es-valaszok> Letöltve: 2015. október 5.

⁵³ Bencsik András: A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon. Doktori értekezés. Pécs 2012. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/bencsik-andras/bencsik-andras-vedes-ertekezes.pdf>

⁵⁴ Cortes, Hodges, Kolar kutatásaira hivatkozik Chril Gill, Jane Williams, Carol Brennan and Carolyn Hirst: A report for the Legal Ombudsman, 31 October 2014. Queen Margaret University Consumer Insight Centre. <http://www.legalombudsman.org.uk/downloads/documents/research/Models-Alternative-Dispute-Resolution-Report-141031.pdf> 30. o.

⁵⁵ Susskind: i.m. 198. o.

⁵⁶ Brit akkreditált mediátor, tréner, író, gyakorló ügyvéd. Freddie Strasserrel együtt a „pszichoterápiásan tájékozott” Mediációs Képző Kurzus kidolgozója, A Mediáció. A konfliktusmegoldás lélektani aspektusai c. könyv társszerzője.

⁵⁷ Paul Randolph: Compulsory Mediation. www.mediate.com/articles/RandolphP1.cfm Letöltve: 2015. május 7.

⁵⁸ Tari Annamária: i.m. 89-90. o.

Mohai Máté

óraadó

PTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék

ügyvéd

NOCHTA & TÁRSAI Ügyvédi Iroda

A csődbűncselekmény egyes kérdései a fizetéseképtelenségi jog szemszögéből, különös tekintettel a felszámolás elrendelését követő elkövetésre

I. A témaválasztás indokoltsága

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvénynek a csődbűncselekmény tényállását tartalmazó 404. §-hoz fűzött indokolást olvasva szembe-tűnő, hogy abban hivatkozást találunk a Ptk., a Cstv., a Gt., a Civil tv. és a Ctv. egyes rendelkezéseire is. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a csődbűncselekmény szabályainak helyes alkalmazásához elengedhetetlenek bizonyos magánjogi ismeretek. A kérdéses deliktum egynéhány rendelkezésének megértéséhez nem csak a felsorolt, a civilisztika körébe, azon belül is elsősorban a fizetéseképtelenségi jog területére tartozó jogszabályok, de az azokhoz kapcsolódó bírói gyakorlat eredményeinek elsajátítása is szükséges. A témául választott tényállás megfelelő ismerete szintén nem csak egy büntetőbíró számára fontos, hiszen a Btk. 404/A. §-a egy évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegeti azt a felszámolót, aki a felszámolási eljárás során hitelt érdemlő tudomást szerez csődbűncselekmény elkövetéséről, és erről a hatóságnak, mihelyt teheti, nem tesz jelentést. Az alábbiakban a közjog és magánjog találkozásának e sajátos területén kívánunk némi segítséget nyújtani a megfelelő eligazodáshoz, elsősorban a Btk. egyes rendelkezéseinek a csődtörvényre vetített vizsgálatával.

II. A szabályozás háttéréről

Piacgazdasági viszonyok között a gazdálkodók mellett a jogalkotónak is elkerülhetetlenül fel kell készülnie a gazdálkodás nem várt következményei, sikertelensége, eredménytelensége konzekvenciáinak a levonására. Az 1980-1990-es évek fordulóján a gazdasági társaságok működésének jogi szabályozásával szinte egyidejűleg felmerült az igény a csőd- és a felszámolási eljárás előírásainak kidolgozására, s ezzel együtt a kérdés büntetőjogi szabá-

lyozására. E bűncselekmény azonban nem volt teljesen új a magyar jogban. Már az 1800-as évek elején léteztek olyan előírások, amelyek szigorú szankciókat helyeztek kilátásba a csődbe ment vállalkozó jogellenes vagyontető tettei esetére. A Csemegi kódex utóbbi magatartást „csalárd vagy vétkes bukás” címén büntette. Több évtized után, korszerűbb formában a bűncselekmény 1992-ben került a Btk.-ba.¹

A csődbűncselekmény a hitelezők érdekeinek védelmét biztosítja. A piacgazdaság biztonságos működésének alapvető feltétele, hogy az üzleti kapcsolatok során teljesített szolgáltatások ellentételezése megtörténjen, a befektetett pénzeszközök megtérüljenek. A teljesített szolgáltatások kikényszeríthetőségének biztosításával a jogi környezet nagyban segíthet a piacgazdaság stabilitásában, megbízható működésében. A gazdálkodó szervezet rendes működése esetében a teljesítésre vonatkozóan megfelelő biztosítékul szolgál a szervezet vagyona, és működésének alapvető céljában rejlő további bevételezés, azaz az eredményes gazdálkodás reménye. Abban az esetben azonban, amikor a nyereséggel szolgáló és gazdaságos működés már nem biztosított, így a hitelezői megtérülés veszélybe kerül, kiemelt szükség és igény mutatkozik a hitelezői érdekek védelmére. Ezt a célt hivatott szolgálni a csőd- és a felszámolási eljárás intézménye. A személyi felelősség szintjén megfogalmazott kötelező előírás a Ptk. vezető tisztségviselővel szemben támasztott alapvető elvárás, a felelősség irányának megváltoztatása. Általánosságban a vezető tisztségviselővel szemben megfogalmazott igény, hogy a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján járjanak el, a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzet azonban változtat ezen, ilyenkor már a hitelezői érdekeket is figyelembe kell venniük. Ez képezi az eljáró személyek polgári és büntetőjogi felelősségének alapját, nyilvánvalóan ehhez kapcsolódik számos, a hitelezők érdekeit védő kötelező rendelkezés és előírás. A bűncselekmény védett jogi tárgya tehát a piacgazdaság biztonságos működéséhez fűződő társadalmi érdek.²

A gazdaság működésében természetszerű, hogy a vállalkozások egy része nem tud megfelelni a piaci követelményeknek és tönkremegy. Ezért ezeket a vállalkozásokat minél előbb fel kell számolni, vagy úgy kell újjászervezni, hogy beilleszkedhesse az üzleti élet rendjébe. A csőd és a felszámolási eljárás ezt a célt szolgálja. A fejlett piaci országokban általánosan elfogadott, hogy mind az adós, mind a hitelezők, mind az állam érdekeit az szolgálja a legjobban, ha a még menthető helyzetben lévő gazdálkodó szervezetek esetén lehetőség nyílik arra, hogy a hitelezők érdekeinek is megfelelő program kidolgozásával kijussanak válságos helyzetükből, ezért a felszámolási eljárás mellett szükséges egy – a mi csődeljárásunkhoz hasonló – eljárás.

rás megteremtése a még életképes gazdálkodó szervezetek megmentése érdekében.

Gazdasági életünk jogi szabályozásának fejlődésében jelentős mérföldkőnek számított az 1986. évi 11. számú törvényerejű rendelettel bevezetett felszámolás jogintézménye. Ez a korábbi miniszteri rendeletekben testet öltő államigazgatási beavatkozás helyett az üzleti érdekeket helyezte előtérbe a gazdasági nehézségek orvoslásában. Számos pozitív vonása ellenére e jogintézmény nem tudta az elvárt hatásokkal betölteni szerepét, amelynek oka a pénzügyi gazdasági szabályozás és a gazdaságpolitika ellentmondásai, a piacgazdaság követelményeinek megfelelni nem képes tulajdonviszonyok és nem utolsó sorban a jogi szabályozás hiányosságai. Az 1986. évtől bekövetkezett módosítások előremutató jellegűek voltak, de az eljárás alapvető tartalmi fogyatékoságait nem tudták orvosolni. A társadalmi és gazdasági viszonyokban bekövetkezett változások, a gazdasági szerkezetváltás szükségessége, a piacgazdaság feltételei között elengedhetetlen hitelezői érdekek érvényesítése megkövetelte, hogy olyan törvény készüljön, amely figyelembe véve a fejlett piacgazdasággal rendelkező országok gyakorlatát, támaszkodva az 1986. év óta felhalmozott tapasztalatokra, lehetővé teszi a gazdálkodó szervezetek vállalkozása során keletkezett pénzügyi kötelezettségek érvényesítésének jogi kereteit a fizetésképtelen vállalatok társadalmi érdekekkel összhangban lévő kezelését. A jogalkotó ennek érdekében több alapvető módosítást hajtott végre a korábbi jogszabályhoz képest. Az 1991. évi XLIX törvény az eljárás három formáját szabályozta: a csődeljárást, a felszámolási eljárást és a végelszámolást. Utóbbi később átkerült a cégtörvénybe, mivel itt nem egy fizetésképtelenségi eljárásról, hanem tulajdonképpen a társaságok egy (az utolsó) létszakaszáról van szó. A csődbűncselekmény szempontjából is csak a kényszer-végelszámolási eljárásnak van jelentősége.

III. Csőd-, felszámolási- és kényszertörlési eljárás

A csődbűncselekmény akkor büntethető, ha a csődeljárást megindították, a felszámolást, kényszertörlési, illetve kényszer-végelszámolási eljárást elrendelték, vagy a felszámolási eljárás megindítása törvény kötelező rendelkezése ellenére nem történt meg.³ A csődeljárás kezdő időpontja a csődeljárás elrendeléséről szóló bírósági végzés közzétételének napja,⁴ a kényszertörlés kezdő időpontja pedig a kényszertörlési eljárás megindításáról szóló jogerős végzésnek a cégbíróság által a Cégbizonylatban történő közzétételének napja.⁵ A kényszer-végelszámolás kezdő időpontját a cégbíróság a végelszámolást elrendelő végzésében határozta

meg, ez az eljárás azonban 2012. március 1. napjától megszüntetésre került és helyette a kényszertörlési eljárást vezette be a jogalkotó. A felszámolás kezdő időpontja a felszámolást elrendelő jogerős végzés közzétételének napja.⁶ A felszámolás kezdő időpontja objektív időpont, amely független attól, hogy az érdekeltek arról mikor értesültek (EBH2003. 961.). Ha az adós felszámolását elrendelő végzés jogerőre emelkedett, a bíróság a jogerőre emelkedést követően haladéktalanul kirendeli a felszámolót, majd elrendeli a felszámolást elrendelő és a felszámolót kirendelő végzés kivonatának a Cégbizonylatban való közzétételét. A Cégbizonylatban történő közzétételre a Cégbizonylat honlapján napi feltöltéssel kerül sor.⁷ A felszámolás kezdő időpontjában megszűnnek a tulajdonosnak a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos külön jogszabályokban meghatározott jogai.⁸ Innentől kezdve a gazdálkodó szervezet vagyonaival kapcsolatos jognyilatkozatot csak a felszámoló tehet⁹ és a gazdálkodó szervezet valamennyi tartozása lejárttá (esedékessé) válik.¹⁰ A felszámolás kezdő időpontjától a gazdálkodó szervezet által érvényesített követeléssel kapcsolatos jognyilatkozatot a folyamatban levő perben is csak a felszámoló tehet (BH1997. 402.).

A csődeljárás olyan eljárás, amelynek során az adós – a csődegyezség megkötése érdekében – fizetési haladékat kap, és csődegyezség megkötésére tesz kísérletet.¹¹ Az adós gazdálkodó szervezet vezetője a bírósághoz csődeljárás lefolytatása iránti kérelmet nyújthat be, az adós részéről a jogi képviselő kötelező.¹² A kérelem benyújtásához az adós gazdálkodó szervezet alapítói (tagsági) jogait gyakorló legfőbb szerv előzetes egyetértése szükséges. Egyéni cég esetében a kérelmet a cégtulajdonos saját döntése alapján nyújthatja be.¹³ A hitelezők tehát nem jogosultak csődeljárás kezdeményezésére.

A Cstv. szerint adós az a gazdálkodó szervezet, amely tartozását (tartozásait) az esedékességkor nem tudta vagy előreláthatóan nem tudja kiegyenlíteni.¹⁴ Adós csak a törvény 3. § (1) bek. a) pontjában meghatározott gazdálkodó szervezet lehet.¹⁵ A csődeljárásban hitelező az, akinek az adóssal szemben jogerős és végrehajtható bírósági, hatósági határozaton vagy más végrehajtható okiraton alapuló, nem vitatott vagy elismert, lejárt pénz- vagy pénzben kifejezett vagyoni követelése van, akinek az adóssal szemben vitatott, vagy a csődeljárás alatt esedékessé vált pénz- vagy pénzben kifejezett vagyoni követelése van, és a követelést a vagyonfelügyelő nyilvántartásba vette, valamint az is, akinek az adóssal szemben olyan jövőben lejáró, pénz- vagy pénzben kifejezett, létező vagyoni követelése van, amely szállítási, vállalkozási, szolgáltatási és egyéb szerződésből jogszerűen ered, és amely a hitelező által már teljesített termékértékesítéshez, szolgáltatás teljesítéséhez, hitelviszonyt megterestésé-

tő értékpapír-, tulajdonosi részesedést jelentő befektetés értékesítéséhez, kölcsönnyújtáshoz vagy előlegfizetéshez kapcsolódik, és ezt a hitelezői követelést a vagyonfelügyelő nyilvántartásba vette.¹⁶

A csődeljárás tehát az a reorganizációs eljárás, amelynek során a fizetési nehézségekkel küzdő adós a számára biztosított fizetési haladék időtartama alatt a hitelezőivel egyezség megkötésére tesz kísérletet.¹⁷ A csődeljárás célja az adós fizetőképességének helyreállítása, nem pedig a társaság jogutód nélküli megszüntetése. Az adósnak a csődeljárás iránti kérelem benyújtására a felszámolásának elrendeléséről szóló elsőfokú végzés meghozataláig van lehetősége.¹⁸ A csődeljárás során a bíróság nem az adós fizetésektelensége esetén rendeli el annak felszámolását, hanem ha az egyezség nem jött létre, vagy a jogszabályokban foglaltaknak nem felel meg.¹⁹ A felszámolás elrendelése tehát a hitelezőtől függ, hiszen az egyezség megkötéséhez az ő hozzájárulásukra van szükség. A bíróság által jóváhagyott csődegyezség jogi természetét tekintve nem azonosítható a perbeli egyezséggel, de a felek kölcsönös és egybehangzó akaratának kifejezésén alapuló, a Ptk.-ban szabályozott egyezséggel sem. A csődegyezségekre vonatkozó jogszabályi rendelkezés olyan sui generis szabály, melynek lényegét a hitelezők közösségével – szavazás útján – létrejött kényszeregyezség jellege adja (BDT2014. 3088.).

A csődeljárás megindítása iránti kérelmet a bíróság csak a Cstv.-ben tételesen felsorolt okokból utasíthatja el, egyébként haladéktalanul végzést hoz a csődeljárás elrendeléséről, és ezt követően haladéktalanul intézkedik az erről szóló végzésnek a Céglőnyben való közzétételéről. A csődeljárás elrendeléséről szóló, közzétételre kerülő végzés tartalmazza, hogy a végzés közzétételétől az adóst fizetési moratórium illeti meg a vele szemben a fizetési haladék kezdő időpontját megelőzően, vagy az azt követően esedékessé váló pénzkövetelések vonatkozásában.²⁰ Ha létrejön az egyezség és megfelel a jogszabályokban foglaltaknak, a bíróság végzéssel azt jóváhagyja, és a csődeljárást befejezté nyilvánítja.²¹ Ha az egyezség nem jött létre, a bíróság a csődeljárást megszünteti és hivatalból megállapítja az adós fizetésektelenségét. A csődeljárást megszüntető végzésben a bíróság a fizetési haladékot meghosszabbítja a felszámolást elrendelő jogerős végzés közzétételi napját követő második munkanap 0 óráig. Az adós a felszámolási eljárás alatt azonban már nem kérhet a bíróságtól fizetési haladékot.²² A csődeljárást követő felszámolást elrendelő végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.²³ Ha az adós a fizetési kötelezettségét a csődeljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesíti, a bíróság megállapítja a fizetésektelenségét.²⁴

A kényszertörlési eljárás nem a cég fizetésektelenségével áll (közvetlen) összefüggésben. A cégbíróság kényszertörlési eljárás megindítását akkor

rendeli el, ha a céget megszűntnek nyilvánítja, a cég a végelszámolást három éven belül nem fejezte be és törlése iránt kérelmet nem terjesztett elő, a végelszámolás általános szabályaira történő áttérést nem hajtotta végre, vagy jogutód nélküli megszűnését előidéző ok következett be, és végelszámolási eljárás lefolytatásának nincs helye.²⁵ Nincs helye kényszertörlési eljárás elrendelésének a cég fizetésektelenségét megállapító végzés meghozatalát követően, valamint abban az esetben, ha a büntetőügyben eljáró bíróság vagy az ügyész a cégbíróságot arról értesíti, hogy a céggel szemben büntetőjogi intézkedés alkalmazására kerülhet sor. Ha a kényszertörés elrendelésére a fizetésektelenséget megállapító végzés meghozatalát követően, de annak jogerőre emelkedését megelőzően került sor, a felszámolást elrendelő bíróság elektronikus értesítése alapján a kényszertörlési eljárás megszüntetésének van helye. Kényszertörlési eljárás alatt fizetésektelenség megállapítása iránti eljárás – a Ctv.-ben foglalt kivétellel – nem kezdeményezhető.²⁶

A csődbűncselekmény tényállásának fogalmi eleme a gazdálkodó szervezet fizetésektelenséggel fenyegető helyzete, fizetésektelensége, vagy annak látszata. A fizetésektelenséggel fenyegető helyzet kezdete a Cstv.²⁷ és a Ctv.²⁸ vonatkozó rendelkezései szerint az az időpont, amelytől kezdve a társaság vezetői előre látták vagy ésszerűen előre láthatták, hogy a társaság nem lesz képes esedékességkor kielégíteni a vele szemben fennálló követeléseket. A bíróság a társaság fizetésektelenségét akkor állapítja meg, ha szerződésen alapuló nem vitatott vagy elismert tartozását a teljesítési idő lejártát követő 20 napon belül sem egyenlített ki vagy nem vitatta, és az ezt követő hitelezői írásbeli fizetési felszólításra sem teljesítette, vagy a jogerős bírósági határozatban, fizetési meghagyásban megállapított teljesítési határidőn belül tartozását nem egyenlített ki, ha a vele szemben lefolytatott végrehajtás eredménytelen volt, ha a fizetési kötelezettségét csődeljárásban vagy felszámolási eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette, ha a bíróság a korábbi csődeljárást megszüntette, vagy a társaság, illetve a végelszámoló által indított eljárásban a tartozásai meghaladják a vagyonát, illetőleg a tartozását (tartozásait) az esedékességkor nem tudta vagy előreláthatóan nem tudja kielégíteni, és a végelszámoló által indított eljárásban a gazdálkodó szervezet tagjai (tulajdonosai) felhívás ellenére sem nyilatkoznak arról, hogy kötelezettséget vállalnak a tartozások esedékességkor történő kifizetéséhez szükséges források biztosítására.²⁹

A fizetésektelenség látszata nehezen értelmezhető, hiszen egy gazdálkodó szervezet akkor minősül fizetésektelennek, ha azt a felszámolási eljárásban a bíróság megállapítja, itt pedig nincsen lehetősége mérlegelésre: ha a Cstv. 27. § (2) bekezdésében szereplő feltételek valamelyike fennáll, a

fizetésképtelenséget meg *kell* állapítania, függetlenül attól, hogy adott esetben az adós a kérdéses tartozást képes lenne-e kiegyenlíteni. A fizetésképtelenség tehát egy jogi kategória, egy gazdálkodó szervezet vagy fizetésképtelen, vagy nem, így annak megítélésem szerint nem lehet látszata. Ha tehát hétköznapi értelemben véve idézik elő a társaság fizetésképtelenségének látszatát és valójában az adós képes lenne tartozásai kiegyenlítésére, a felszámolási eljárás során azonban a Cstv. kötelező szabálya alapján a bíróság megállapítja a fizetésképtelenséget, akkor jogi értelemben fizetésképtelenségről, nem pedig annak látszatáról beszélünk. Utóbbi felfogáshoz közelít a Kúria BH2001. 392. számon közzétett eseti döntése is, mely szerint a fizetésképtelenségi fogalom nem ad lehetőséget a bíróság számára annak vizsgálatára, hogy az adós tartósan fizetésképtelen-e, vagy csupán – kintlevőségei behajthatatlansága miatt – időleges likviditási gondokkal küszködik. A fentiek értelmében a Btk. 404. § (2) bek. a) pontjában foglalt „vagy annak látszatát” fordulatot feleslegesnek érzem.

Nem kezdeményezhető az adós felszámolása – és ennél fogva fizetésképtelensége sem lesz megállapítható – olyan hitelezői követelés miatt, amelyet a csődeljárásban a hitelező a Cstv. szerinti határidőben nem jelentett be.³⁰ Szerződésen, jogerős bírósági határozaton vagy fizetési meghagyáson alapuló követelés esetében akkor sem kerülhet sor a fizetésképtelenség megállapítására, ha a követelés összege (kamatok és járulékok nélkül számítva) nem haladja meg a 200 000 forintot.³¹ Szerződésen alapuló tartozás esetén a Cstv. 27. § (2c) bekezdése alapján az adós megakadályozhatja a fizetésképtelenség megállapítását, ha a teljesítési idő lejártát követő 20 napon belül érdemben kétségbe vonja a fizetési kötelezettség jogcímét, fennállását, esedékességét, mértékét vagy összegét. A fizetésképtelenség megállapításának mellőzésére tehát nem ad alapot az, ha az adós a hitelező követelését korábban nem, hanem csak a felszámolási eljárás megindítására irányuló kérelem kézhezvételét követően vitatta. A fizetésképtelenség elkerüléséhez nem szükséges, hogy a hitelező újabb intézkedései kapcsán az adós minden esetben megerősítse az egyszerű már közölt és vissza nem vont álláspontját (BH2003. 469.). Nem állapítható meg az adós fizetésképtelensége, ha az elismert tartozásának a megfizetését megfelelőségi nyilatkozat tételéhez kötötte (BH2004. 423.). Ha az adós a felszámolása iránti kérelem tárgyává tett követelést az eljárás alatt teljes egészében kifizeti, fizetésképtelensége arra hivatkozással nem állapítható meg, hogy a tőke után felszámított, de az eredetileg nem vitatott számlában nem szereplő, az eljárásban pedig már vitatott kamatot nem fizette meg (BH2002. 451.).

Szintén nincs lehetőség a fizetésképtelenség megállapítására, ha a Cstv. 27. § (2) bek. a) pontja szerinti fizetési felszólítás nem tartalmazza legalább a követelés jogcímét, összegét, megfizetésének határidejét, illetve azt a végső határidőt, amelynek eredménytelen elteltét követően a hitelező meg kívánja indítani a felszámolási eljárást vagy egyéb jogi úton kívánja érvényesíteni a követelését, vagy ha az nem felel meg – a felek között fennálló szerződésben – a kapcsolattartás nyelvére vonatkozó kikötésnek (BH2010. 255.). Amennyiben a fizetési felszólítást postán küldték, azt a tértivevény különszolgáltatással feladott postai könyvelt küldemény átvétele esetén a tértivevényen feltüntetett átvételi időpontban, más könyvelt küldemény esetében pedig – ellenkező bizonyításig – a feladástól számított ötödik munkanapon a belföldi címzetthez megérkezettnek kell tekinteni. Ez azért fontos, mert az adós vitatásának legkésőbb a hitelező fizetési felszólításának kézhezvételét megelőző napig van helye (írásban).³² A fizetési felszólítás kézhezvételét követően az adós által a hitelező ellen indított per az adós fizetésképtelensége szempontjából nem teszi vitatottá a hitelező követelését (BH2013. 193.).

E tanulmány szerzője jogi képviselével zajló eljárásban az adós társaság arra való hivatkozással tudta elkerülni fizetésképtelenségének megállapítását, hogy a hitelező a tartozás alapjául szolgáló számlák megküldésére vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget, mely a jogosult késedelmének minősül, ami pedig a kötelezett egyidejű késedelmét kizárja.³³ A régi Ptk. hatálya alá tartozó eljárásban alkalmazott védekezés a 2013. évi V. törvény alapján is eredményes lehet. A jogalkotó a közbelső szerződésszegés szabályának (6:150. § (1) bek.) megfogalmazásánál ugyanis az 1959. évi IV. törvénynek a jogosult késedelmének egyik, a fenti eljárásban hivatkozott esetéből (rég Ptk. 302. § b) pont) indult ki és alkotta meg azt az általános, nem csak a jogosultakra vonatkozó rendelkezést, mely szerint a fél szerződésszegést követ el, ha elmulasztja megtenni azokat az intézkedéseket vagy nyilatkozatokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a másik fél a szerződésből eredő kötelezettségeit megfelelően teljesíthesse. Az új Ptk. rendelkezésének (2) bekezdése szerint az egyik felet terhelő intézkedés vagy nyilatkozat elmulasztása kizárja a másik fél olyan kötelezettségének megszegését, amelynek teljesítését az intézkedés vagy nyilatkozat elmulasztása megakadályozza. A pénzkötelmeknél pedig kifejezetten általánosnak tekinthető közbelső intézkedés a jogszabályban vagy a szerződésben megkövetelt számlaadási kötelezettség.

Ha a bíróság az adós kérelmére a tartozás kiegyenlítésére határidőt engedélyezett, úgy ennek elteltéig ugyancsak nincs helye a fizetésképtelenség megállapításának.³⁴ Szerződésen alapuló követelés esetén a fizetésképtelenség megállapítása megaka-

dályozása érdekében az adós a hitelező követelésének beszámítással történő teljesítésére akkor hivatkozhat, ha közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal bizonyítja, hogy követelése fennáll, és a hitelezői fizetési felszólítás kézhezvételét megelőzően keletkezett, azonban csak a hitelezői követelés vitatására nyitva álló határidőt követően vált esedékessé, vagy közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal bizonyítja, hogy a hitelezővel szembeni követelésének fennállásáról vagy lejáratáról a fizetési felszólítás kézhezvételét követően szerzett tudomást, illetve, ha a beszámítani kért követelést a hitelező elismeri.³⁵ Ha az adós nem fizetéseképtelen, a bíróság a felszámolási eljárást soron kívül megszünteti.³⁶

Az adós a jogerős bírósági ítéletben megállapított fizetési kötelezettségét az általa kezdeményezett felülvizsgálati eljárásra hivatkozva eredményesen nem vitathatja, mivel a Cstv. 27. § (2) bekezdésének b) pontjában foglalt feltételek a felülvizsgálatra tekintet nélkül fennállnak. Ha az adós tartozását nem vitatta, fizetéseképtelensége attól függetlenül megállapítható, hogy a tartozásra vonatkozóan kezeseivel szemben időközben jogerős marasztaló ítéletet hoztak, s a követelés tőlük esetleg behajtható (BH1998. 45.).

IV. A fizetéseképtelen helyzetben elkövetett csődbűncselekmény

A Btk. 404. § (2) bekezdésének b) pontja szerint, egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki a csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet fizetéseképtelensége esetén a vagyon vagy annak egy része elrejtésével, eltitkolásával, meg rongálásával, megsemmisítésével, használhatatlanná tételével, színlelt ügylet kötésével vagy kétes követelés elismerésével, vagy az ésszerű gazdálkodás követelményeivel ellentétes más módon a hitelező vagy a hitelezők kielégítését részben vagy egészben megghiúsítja. Utóbbi tényállás a fizetéseképtelen helyzetben elkövetett csődbűncselekményt szabályozza.

A bűncselekmény eredménye a hitelező vagy a hitelezők kielégítésének részben vagy egészben történő megghiúsítása. A deliktumot mind a fizetéseképtelenség megállapítását megelőzően, mind pedig azt követően el lehet követni, mivel azonban a fizetéseképtelenség kimondására a felszámolási eljárás keretében, az azt lefolytató bíróságnak van csak lehetősége, ezért a tényállás minden elemének megvalósulásához szükség van a fizetéseképtelenség Cstv. 27. § (2) bekezdése szerinti megállapítására. Kizárólag ezt az értelmezést teszi lehetővé a Btk. is, mivel annak 404. § (5) bek. b) pontja szerint a fenti bűncselekmény akkor büntethető, ha a felszámolást elrendelték, a Cstv. 27. § (1) bekezdése

pedig kimondja, hogy a bíróság az adós felszámolását végzéssel elrendeli, ha az adós *fizetéseképtelenségét állapítja meg*. Igaz, hogy a Btk. 404. § (5) bekezdése több eljárást is nevesít, ám ha a gazdálkodó szervezet fizetéseképtelen, ezek átfordulnak felszámolásba, ha pedig a csődeljárás keretében a hitelező követelése – a csődegyezségnek megfelelően – csak részben térül meg, annak jogalapját maga a csődegyezség teremti meg.

Alaposabb vizsgálatot tesz szükségessé az az eset, amikor a fizetéseképtelen helyzetben elkövetett csődbűncselekményt a felszámolás elrendelését követően valósítják meg. Tekintettel arra, hogy utóbbi időponttól kezdődően a Cstv. sajátos kötelezettségeket állapít meg mind a vezető tisztségviselő, mind a felszámoló számára, ezért indokolt ezek áttekintése.

A Cstv. 31. § (1) bekezdése részletesen szabályozza a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vezetőjének kötelezettségeit a felszámolás elrendelését követően. E kötelezettségek megfelelő teljesítése szükséges ahhoz, hogy a felszámoló felmérje a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét és a vele szemben támasztott követeléseket, nyitó felszámolási mérleget készítsen, megtervezze a felszámolás végrehajtásához szükséges költségeket és ütemtervet készítsen, ideértve a gazdasági tevékenység ésszerű befejezéséhez, valamint az állagmegóváshoz szükséges feladatokat és pénzügyi feltételeket, különös tekintettel a felesleges munkakerő leépítésére.

A felszámoló a tudomásszerzéstől számított 90 napon, de legfeljebb a felszámolást elrendelő végzés közzétételének időpontjától számított 1 éves jogvesztő határidőn belül az adós nevében a bíróság előtt keresettel megtámadhatja az adósnak a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezése napját megelőző öt éven belül és azt követően megkötött, az adós vagyonának csökkenését eredményező szerződését vagy más jognyilatkozatát, ha az adós szándéka a hitelező vagy a hitelezők kijátszására irányult, és a másik fél erről a szándékról tudott vagy tudnia kellett; a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezése napját megelőző két éven belül és azt követően megkötött szerződését vagy más jognyilatkozatát, ha annak tárgya az adós vagyonából történő ingyenes elidegenítés, illetve a vagyont terhelő ingyenes kötelezettségvállalás vagy a harmadik személy javára feltűnően aránytalan értékkülönbözettel megkötött visszerthes jogügylet; a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezése napját megelőző kilencven napon belül és azt követően kötött szerződését vagy más jognyilatkozatát, ha annak tárgya egy hitelező előnyben részesítése, különösen egy fennálló szerződésnek a hitelező javára történő módosítása vagy biztosítékkal

nem rendelkező hitelező számára biztosíték nyújtása.³⁷ A felszámoló az adós követeléseit esedékeséskor behajtja, igényeit érvényesíti, és vagyonát értékesíti.³⁸ A felszámoló jogosult az adós által kötött szerződéseket azonnali hatállyal felmondani, vagy ha a felek egyike sem teljesített szolgáltatást, a szerződéstől a felszámoló elállhat.³⁹

A felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezet vezetője köteles a felszámolás kezdő időpontját megelőző nappal záróleltárt, valamint éves beszámolót (egyszerűsített éves beszámolót) (a továbbiakban együtt: tevékenységet lezáró mérleg), továbbá az eredmény felosztása után zárómérleget és adóbevallást készíteni, azokat a felszámolás kezdő időpontját követő 30 napon belül a felszámolónak és az adóhatóságnak átadni és nyilatkozni arról, hogy a tevékenységet lezáró mérleg, illetve az eredmény felosztása után készített zárómérleg az adós vagyoni helyzetéről valós és megbízható képet ad, valamint nyilatkozni arról is, hogy a mérleg elfogadása óta az adós vagyoni helyzetében milyen lényeges változások történtek.⁴⁰ A felszámoló az ez alapján elkészített ütemtervet köteles a hitelezői választmánynak, hitelezői képviselőnek vagy bármely hitelezőnek – kérésre – bemutatni, aki az ellen a bíróságnál kifogással élhet.⁴¹ A felszámoló külön nyilvántartásba veszi a felszámolást elrendelő végzés közzétételétől számított 40 napon belül, és az ezt követően, de a 180 napos jogvesztő határidőn belül bejelentett követeléseket.⁴² A felszámoló a felszámolást elrendelő végzés közzétételétől számított 40 napon belül bejelentett követeléseket a bejelentési határnapot követő 45 napon belül köteles felülvizsgálni, az érdekeltekkel egyeztetni és a vitathatónak minősített igényeket elbírálás végett 15 munkanapon belül a felszámolást elrendelő bíróságnak megküldeni, és ezen felülvizsgálat eredményeit a közbenső mérlegbe építeni.⁴³ A felszámoló rendelkezik a felszámolás körébe tartozó vagyonnal.

A gazdálkodó szervezet vezetője köteles a nem selejtezhető iratokról iratjegyzéket készíteni, és azt, az irattári anyagot, valamint a vagyont leltár szerint átadni a felszámolónak legkésőbb a felszámolás kezdő időpontját követő 30 napon belül, ugyanilyen határidővel a folyamatban lévő ügyekről, eljárásokról tájékoztatást adni, továbbá nyilatkozni arról, hogy valamennyi vagyontárgyra, iratra vonatkozóan teljesítette az átadási kötelezettségét.⁴⁴ A fennmaradó iratanyag felszámoló általi kezeléséről a Cstv. 53. §-a rendelkezik.

A vezető köteles a felszámolás kezdő időpontjától számított 15 napon belül a felszámolónak és a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságnak nyilatkozatot tenni arról, hogy maradtak-e fenn olyan környezeti károsodások, környezeti terhek, melyekből bírságfizetési vagy egyéb fizetési kötelezettség, a károsodások, illetve terhek rendezéséhez

szükséges kiadás származhat.⁴⁵ A felszámoló a felszámolási eljárás alatt köteles gondoskodni az adós vagyonának megóvásáról, megőrzéséről, különösen a mezőgazdaságilag művelhető földek termőképességének fenntartásáról, az engedély nélkül más célra hasznosított termőföld eredeti állapotba történő helyreállításáról, az erdőfelújítási és erdőállomány nevelési munkák elvégzéséről, továbbá a környezetvédelmi, természetvédelmi és műemlékvédelmi követelmények betartásáról, a felszámolás kezdő időpontját megelőző időszakból eredő, bizonyított környezeti károsodások, környezeti terhek olyan rendezéséről, amely az eljárás során a környezeti károsodások, illetve terhek elhárítását, megszüntetését, illetve a vagyontárgyaknak a környezeti terhekkel történő értékesítését is jelenti.⁴⁶

Az adós vezetője köteles a felszámolónak tájékoztatást adni minden, a Cstv. 40. § (1) bekezdés a) pont tárgyát képező jogügyletről, illetve kötelezettségvállalásról.⁴⁷ A felszámoló elvárható gondosságának körébe tartozik, hogy amennyiben a fizetésképtelenség bírósági megállapítása előtti időszakban jogszabályellenes vagyontárgy elmentés történt, és a felszámoló úgy látja, hogy az ilyen vagyontárgy elmentéssel szembeni fellépéssel a felszámolói vagyontárgy növelhető, köteles az eljárásokat megindítani, tájékoztatva erről a hitelezői választmányt is.⁴⁸ Az ilyen eljárások szabályait a Cstv. 40. §-a tartalmazza.

A vezető köteles a felszámolás elrendeléséről a munkavállalókat, illetve a szövetkezeti tagokat, valamint az Mt. 270. §-ában meghatározott szakszervezeteket, az Mt. XX. fejezete szerinti üzemi tanácsot (üzemi megbízottat) haladéktalanul tájékoztatni.⁴⁹ Az Mt. 66. § (8) bek. a) pontja szerint a munkáltató a határozott idejű munkaviszonyt felmondással megszüntetheti a felszámolási eljárás tartama alatt. A felmondás jogát azonban a Cstv. 47. § (5) bekezdése értelmében már a felszámoló gyakorolja.

A gazdálkodó szervezet vezetője köteles a felszámolás elrendeléséről az 57. § (1) bekezdésének c) pontjában⁵⁰ meghatározott követelések jogosultjait a felszámolás kezdő időpontját követő 15 napon belül tájékoztatni.⁵¹ A felszámoló a fenti követelések jogosultjaival megállapodhat járadékjellegű követeléseik egy összegben való kielégítésében; megállapodás hiányában a felszámoló köteles a jogosultak javára egyszeri díjú járadék biztosítási szerződést kötni.⁵² Az adós vagyonából ki nem elégített hitelezői követelések teljesítéséért az állam nem felel; felelősséggel tartozik azonban – esedékesükkor – az 57. § (1) bekezdésének c) pontjában foglalt járadékjellegű követelésekért, mely követelések jogosultjainak érdekeit a felszámolónak kell képviselnie.⁵³ Az állam és a felszámoló eme kötelezettségeit szociális szempontok indokolják.

Ha az állam a járadékjellegű követelések jogosultjai részére a felszámolás során fizetést teljesít, ezt az összeget – mint állami követelést – a Cstv. 57. § (1) bekezdés a) pontja szerinti felszámolási költségként, az 57. § (2) bekezdésének b) pontjába tartozó hiteltartozásként kell nyilvántartásba venni és kielégíteni, ha van rá vagyoni fedezet.⁵⁴

A gazdálkodó szervezet vezetője és felszámolója a felszámolási eljárás során rendszerint megvalósíthatja a csődbűncselekményt, hiszen utóbbi a gazdálkodó szervezet vagyonával rendelkezni jogosult, előbbinek pedig erre általában lehetősége van (megfelelve így a Btk. 404. § (6) bekezdésében szabályozott feltételeknek), a fent ismertetett kötelezettségeik megszegése és ezzel a hitelező vagy a hitelezők kielégítésének részben vagy egészen történő megghiúsítása önmagában azonban nem tényállásszerű, hiszen ahhoz arra is szükség van, hogy a kötelezettségszegés egyben a 404. § (1) bekezdésében meghatározott valamely magatartásnak is megfeleljen.

V. A hitelező jogtalan előnyben részesítésével elkövetett csődbűncselekmény

A Btk. 404. § (4) bekezdése szerint, aki a felszámolás elrendelését követően valamely hitelezőjét a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvényben meghatározott kielégítési sorrend megsértésével előnyben részesíti, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Itt tehát arról van szó, hogy a gazdálkodó szervezet vagyona felett rendelkezni jogosult, vagy arra lehetőséggel rendelkező személy a Cstv. 57. § (1) bekezdésében írt sorrend megsértésével valamely hitelezőt előnyben részesít. Az elkövetési magatartás a kielégítési sorrend megsértése, nem pedig a 404. § (1) bekezdésében felsorolt cselekmények valamelyike.

Az előnyben részesítés itt annyit jelent, hogy az adott hitelező (akinek fennálló jogos igénye van) a törvény szerinti sorrendhez képest előrébb kerül a kielégítésben. Ilyenkor nincs vagyonvesztés, szemben a többi csődbűncselekményi alakzattal, mert ez a vagyon mértékét nem érinti, csak a többi hitelező érdeke sérül. Ugyan az elkövetés ideje nem tényállási elem, de mivel a hitelezők kielégítésének sorrendje csak a felszámolási eljárásban értelmezhető, ezért a cselekményre ennek elrendelését követően kerülhet csak sor. A bűncselekmény csak szándékosan követhető el. A cselekmény kísérlete elvileg ugyan nem kizárt, például a sorrendiség megsértésével történő hitel-kielégítés felajánlásával, de a gyakorlatban aligha fordul elő. A többi csődbűncselekményhez képest büntetlen utócselekmény.⁵⁵

Az EBH2011. 2333. számon közzétett eseti döntés alapjául szolgáló ügyben felmerült egyik jogkérdés az volt, hogy a felszámolási eljárásban jogerősen

jóváhagyott közbenső mérlegnek van-e ítélt dolog hatálya, azaz a közbenső mérleg jogerős bírósági határozattal történt jóváhagyása után az annak alapján történt teljesítéseket követően, a hitelezői igény besorolását a felszámoló saját hatáskörében módosíthatja-e vagy sem. A Kúria ennek a kérdésnek a vizsgálata során utalt arra, hogy a korábban meghozott Gfv. X. 30.099/2010. számú határozatában már kifejtette azt az álláspontját, mely szerint, ha a bíróság jóváhagyja a közbenső mérleget, ezzel csak azt nyilvánítja ki, hogy a felszámoló által a közbenső mérlegben és a hozzákapcsolt szöveges jelentésben foglaltakat tudomásul veszi. Ezt követően amennyiben bizonyítékok merülnek fel arra nézve, hogy a jóváhagyott mérleg időszakban a tények eltérnek attól, mint amit a felszámoló a szöveges jelentésben bemutatott, úgy a közbenső mérleg jóváhagyása nem akadály a mérlegidőszak újabb vizsgálatának. Más a joghatása azonban a közbenső mérleghez csatolt részleges vagyonfelosztási javaslatot is jóváhagyó végzésnek. E végzéssel ugyanis a bíróság rendelkezik a hitelezői igények teljes vagy részbeni kielégítéséről, elbírálja azt, hogy a Cstv. 50. § (4) bekezdése alapján a hitelezői követelések miként elégíthetők ki. A részleges vagyonfelosztási javaslatot jóváhagyó jogerős végzéshez, a Cstv. 60. § (1) bekezdése alapján hozott jogerős végzéshez hasonlóan, a Cstv. 6. § (3) bekezdése értelmében megfelelően alkalmazott Pp. 229. § (1) bekezdés alapján jogerő fűződik, az abban foglaltakat a felek utóbb egymással szemben nem tehetik vitássá. A Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy ha a közbenső mérleget jóváhagyó végzés valamely hitelező javára pénz kifizetéséről rendelkezett, s annak alapján pénzmozgás történt, ez a rendelkezés már ítélt dolognak minősül.

Ha tehát a bíróság a közbenső mérleget, és annak alapján a vagyonfelosztási javaslatot jogerős végzésével jóváhagyja, az abban megjelölt követelés nem sorolható át másik követeléskategóriába, a döntéshez jogerő hatás fűződik. Az így kifizetett követelést visszakövetelni nem lehet, az igényt kielégített hitelezői igényként kell nyilvántartani.

Mindez azonban azt is jelenti, hogy ha a bíróság a közbenső mérleget, és annak alapján a vagyonfelosztási javaslatot jogerős végzésével jóváhagyja, majd ezt követően a felszámoló módosítja a hitelezői igény besorolását és ez alapján valamely hitelezőt a jóváhagyott vagyonfelosztási javaslatban meghatározott kielégítési sorrend megsértésével előnyben részesíti, megvalósítja a Btk. 404. § (4) bekezdésében szabályozott csődbűncselekményt.

Az EBH2011. 2331. számon közzétett eseti döntés szerint, a felszámoló kártérítési felelősséggel tartozik a felszámolási költségek – Bérgarancia Alapból nyújtott támogatás – esedékességekor történő kielégítésének elmulasztása miatt, ha annak akárcsak részbeni megfizetésére az adós – a felszámolás alatt

– pénzeszközzel rendelkezett, de azt a felszámoló nem az esedékes felszámolási költség kifizetésére fordította.

A Kúria álláspontja szerint a kár a felperesnél bekövetkezett azzal, hogy a támogatást annak esedékességekor [Cstv. 58. § (1)] a felszámolás alatt álló adós vagyonából nem fizették vissza.

Az ok-okozati összefüggés tekintetében az alperes felülvizsgálati kérelmében vitatta a jogerős ítéletben kifejtett álláspontot, mert véleménye szerint, ha volt is kár, az nem az alperes magatartása miatt következett be.

A Kúria szerint a felszámolási eljárásban történeteket időrendben ketté kell választani. Elsődlegesen azt kellett megvizsgálni, hogy az alperes magatartása következtében bekövetkezett-e kár, ugyanis ha ez megállapítható, úgy a felszámolási eljárásban ezt követően történeteknek már nincs jelentősége az alperes kártérítési felelőssége szempontjából.

A Kúria álláspontja szerint a felszámoló akkor tartozik kártérítési felelősséggel a felszámolási költségek esedékességgel történő kielégítésének elmulasztása miatt, ha annak (esetleg csak részbeni) megfizetésére az adós pénzeszközzel rendelkezett a felszámolás alatt, de azt a felszámoló nem a felszámolási költségnek minősülő támogatás visszafizetésére fordította.

A felperes által becsatolt, a felszámolási eljárás befejezésekor készített mérleg, a bevételek és kiadások kimutatása, a felperes álláspontját támasztotta alá, mert megállapítható volt belőle, hogy mekkora pénzforgalmat bonyolított az adós. Ehhez képest a Pp. 164. § (1) bekezdése alapján az alperesnek kellett volna bizonyítania, hogy nem állt rendelkezésére elegendő fedezet a támogatás visszafizetésére, a visszafizetés esedékessége és a felszámolási eljárás befejezése közötti időszakban.

A fent ismertetett döntésből is kiolvasható, hogy a felszámoló büntetőjogi felelősséggel (Btk. 404. § (4). bek.) is tartozik a felszámolási költségek – pl. a Bérgarancia Alapból nyújtott támogatás – esedékességekor történő kielégítésének elmulasztása, s helyette más hitelezők kielégítése esetén, hiszen ezzel a magatartásával megvalósítja a hitelező Cstv.-ben meghatározott kielégítési sorrend megsértésével történő előnyben részesítését.

VI. A bűncselekmény alanya

A Btk. 404. § (6) bekezdése szerint, a csődbűncselekményt tettesként az követheti el, aki az adós gazdálkodó szervezet vagyonával vagy annak egy részével rendelkezni jogosult, vagy arra lehetősége van, akkor is, ha a vagyonnal történő rendelkezés alapjául szolgáló jogügylet érvénytelen. Az adós vagyonával rendelkezni jogosult személy lehet a vezető tisztségviselő, a felszámoló, a végelszámoló.

A Cstv. csődeljárásra vonatkozó 13. § (3) bek. c) pontja szerint, a vagyonfelügyelő jóváhagyja, ellenjegyzi az adósnak a csődeljárás kezdő időpontját követően keletkező vagyoni jellegű kötelezettségvállalásait, míg a g) pontban meghatározott esetekben együttes cégjegyzési és a pénzforgalmi számlák feletti együttes rendelkezési jog illeti meg. Az (5) bekezdés értelmében a vagyonfelügyelő hagyja jóvá az adós új kötelezettségvállalásait. Ennek során azonban csak olyan kötelezettségvállalásokhoz, illetve kifizetésekhez járulhat hozzá, amelyek az adós célszerű – veszteséget mérséklő – működéséhez, valamint az egyezség előkészítéséhez szükségesek, és ezekre a kötelezettségeire vonatkozó biztosítékot csak akkor vállalhat, ha ahhoz hozzájárulnak a szavazati joggal bíró hitelezők követeléseinek többségét képviselő hitelezők. A vagyonfelügyelő hozzájárulása nélkül tehát az adós nem vállalhat új kötelezettségeket, és ami témánk szempontjából még fontosabb, bizonyos esetekben együttes cégjegyzési és a pénzforgalmi számlák feletti együttes rendelkezési jog illeti meg, illetve biztosítékot is vállalhat az adós kötelezettségeire. Így tehát a vagyonfelügyelő is elkövetheti tettesként a csődbűncselekményt.

Ugyanez igaz a Cstv. 24/A. §-a szerinti ideiglenes vagyonfelügyelőre a felszámolási eljáráshoz kapcsolódóan. Az adós gazdálkodó szervezet vezetője – az ideiglenes vagyonfelügyelő tevékenységének megkezdését követően – a gazdálkodó szervezet vagyonával kapcsolatban csak az ideiglenes vagyonfelügyelő jóváhagyásával, ellenjegyzésével köthet a rendes gazdálkodás körét meghaladó szerződést, tehet más jognyilatkozatot, ideértve a már létrejött szerződés alapján az adós részéről történő teljesítést is. Ha az ideiglenes vagyonfelügyelő a felszámolási eljárást közvetlenül megelőző csődeljárásban eljáró vagyonfelügyelő, és a csődeljárásban együttes cégjegyzési, illetve a pénzforgalmi számlák feletti együttes rendelkezési jog illette meg, ugyanez irányadó az ideiglenes vagyonfelügyelői működés alatt is.⁵⁶ Az ideiglenes vagyonfelügyelő tehát szintén lehet csődbűncselekmény tettese.

A Cstv. 3. § (1) bekezdés d) pontja szerint a gazdálkodó szervezet vezetője cég esetében a bejegyzett vezető tisztségviselő (képviselő), ügyvédi irodánál, szabadalmi irodánál az iroda vezetője, önkéntes kölcsönös biztosító pénztárnál az ügyvezető vagy az igazgatótanács tagja, magánnyugdíjpénztárnál a képviselő, alapítványnál és egyesületnél a bejegyzett vezető tisztségviselő, az Európai Unió más tagállamában bejegyzett gazdálkodó szervezet esetében a magyarországi nyilvántartásba bejegyzett, jognyilatkozat tételére jogosult személy, ilyen hiányában a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet nevében a hatóságok előtt vagy a polgári jogi kapcsolatokban eljáró sze-

mély. Ez persze nem jelenti azt, hogy ténylegesen például csak a bejegyzett vezető tisztségviselő követheti el tettesként a csődbűncselekményt, hiszen az elkövetők személyi hatályát nem a Cstv. fenti rendelkezése, hanem a Btk. 404. § (6) bekezdése határozza meg, ott pedig nincsen jelentősége a bejegyzés elmulasztásának. Utóbbi magatartás azonban a gazdasági adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vétségének⁵⁷ megvalósítását jelentheti.

A Ptk. 3:21. § (3) bekezdése szerint, a vezető tisztségviselői megbízás a tisztségnek a kijelölt, megválasztott vagy kinevezett személy által történő elfogadásával jön létre. A vezető tisztségviselői megbízás tehát nem a bejegyzéssel, hanem a tisztség elfogadásával jön létre. A vezetőre vonatkozó adat bejegyzése nem konstitutív hatályú. A bejegyzésnek és a közzétételnek az adott nyilvántartás közhitelessége szempontjából van jelentősége (BDT2013. 2847.). Így tehát a vezető tisztségviselő a tisztség elfogadásától kezdődően jogosult a gazdálkodó szervezet vagyonaival rendelkezni. A tisztség – és ennél fogva a vagyonnal való rendelkezési jogosultság – megszűnése nem zárja ki a volt vezető büntethetőségét, hiszen attól még a vagyonnal való tényleges rendelkezésre effektíve lehetősége lehet.

A fenti, a vagyonnal való rendelkezési jogosultságra vonatkozó elemzéseket tulajdonképpen feleslegessé teszi a Btk.-ba iktatott, „vagy arra lehetősége van” fordulat, mivel aki a vagyonnal rendelkezik, annak nyilvánvalóan erre lehetősége van, így a csődbűncselekmény tettese tulajdonképpen bárki lehet. A BH2008. 325. számon közzétett eseti döntésben a Kúria ugyan kimondta, hogy a csődbűncselekmény elkövetőjére vonatkozó értelmező rendelkezés alkalmazhatóságának feltétele, hogy a gazdálkodó szervezet (adós) vagyonaival vagy annak egy részével való rendelkezési jogosultságot valamely érvényes vagy érvénytelen jogügylet alapozza meg, a legfőbb bírói fórum határozata azonban még az 1978. évi IV. törvény 291. §-a szerinti értelmező rendelkezésre utal. A régi Btk. 291. § (1) bekezdése szerint, a csődbűncselekményt tettesként az követhette el, aki a gazdálkodó szervezet (adós) vagyonaival vagy annak egy részével rendelkezni jogosult. A (2) bekezdés értelmében, az (1) bekezdést kell alkalmazni akkor is, ha a vagyonnal történő rendelkezés alapjául szolgáló jogügylet érvénytelen. A hatályos Btk. 404. § (6) bekezdése akként rendelkezik, hogy a csődbűncselekményt tettesként az követheti el, aki az adós gazdálkodó szervezet vagyonaival vagy annak egy részével rendelkezni jogosult, *vagy arra lehetősége van*, akkor is, ha a vagyonnal történő rendelkezés alapjául szolgáló jogügylet érvénytelen.

Nem szükséges már tehát, hogy a vagyonnal történő rendelkezés egy (akár érvényes, akár érvénytelen) jogügyleten alapuljon. Ezt támasztja alá a ja-

vaslathoz fűzött miniszteri indokolás is, mely szerint bár a Csódtv. 34. § (1) bekezdése alapján a felszámolás elrendelését követően megszűnnek a tulajdonosnak a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos, külön jogszabályban meghatározott jogai, melyből fakadóan ezen időponttól kezdődően a képviselő vagyongazdálkodási jogosultsága is megszűnik és a vagyonnal való rendelkezésre kizárólag a felszámoló jogosult, ugyanakkor ez nem érinti azt, hogy a vagyontárgyak feletti tényleges rendelkezésre – ha nem vette fel a kapcsolatot a felszámolóval, vagy a képviselő a kapcsolatfelvételt megelőzően rendelkezett a vagyontárggyal – a korábbi tulajdonosnak, cégképviselőnek is lehet effektíve lehetősége. Az indokolásban említett esetben nem egy érvénytelen jogügyleten alapul a képviselő vagyongazdálkodási jogosultsága, a vagyonnal azért rendelkezik, mert arra lehetősége van.

Több kommentár is a „volt ügyvezetőt” hozza példának azon személyek kapcsán, aki a gazdálkodó szervezet vagyonaival rendelkezni ugyan nem jogosult, arra azonban lehetősége van. Bár az ügyvezető a felszámolás kezdő időpontjától a gazdálkodó szervezet vagyonaival kapcsolatos jognyilatkozatot érvényesen valóban nem tehet, azonban a tisztánlátás végett fontosnak tartom annak rögzítését is, hogy a felszámolás elrendelése a vezető tisztségviselő jogviszonyát *nem* szünteti meg. A vezető tisztségviselő megbízatása megszűnésének az eseteit a Ptk. 3:25. § (1) bekezdése sorolja fel, a felszámolás elrendelése pedig nem szerepel ezek között. Az ügyvezető tehát az esetek döntő többségében a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnéséig e tisztségében marad.

Szintén a 2012. évi C. törvényhez készült kommentárban olvasható, hogy általánosságban a vezető tisztségviselőkkal szemben megfogalmazott igény, hogy az ilyen tisztséget betöltő személyektől általában elvárható gondossággal, a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján járjanak el, a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet azonban változtat ezen, ilyenkor már a hitelezői érdekek *elsődlegessége* alapján kötelesek eljárni.

A Gt. 30. § (3) bekezdése valóban azt mondta ki, hogy a gazdasági társaság fizetésképtelenségével fenyegető helyzet bekövetkeztét követően a vezető tisztségviselők ügyvezetési feladataikat a társaság hitelezői érdekeinek *elsődlegessége* alapján kötelesek ellátni. Ehhez képest a Ptk. azonban már csak akkor állapítja meg a tisztségviselő hitelezőkkel szembeni felelősségét, ha a társaság fizetésképtelenségével fenyegető helyzet beállta után a hitelezői érdekeket *nem vette figyelembe*. A jogszabályhelyhez fűzött indokolás is úgy fogalmaz, hogy a hitelezők akkor érvényesíthetnek kártérítési igényt a vezetővel szemben, ha az a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet beállta után *nem vette figyelembe* a hitelezői érdekeket. Mindezek alapján tehát megállapítható,

hogy a vezető tisztségviselőnek a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet beállta után a hitelezői érdekeket is figyelembe kell vennie, elsődlegesen azonban továbbra is a társaság érdekeit szem előtt tartva kell eljárnia, hiszen nincsen olyan rendelkezése a Ptk.-nak, amely eltérne a 3:112. § (2) bekezdésében található szabálytól, mely a társaság érdekeinek elsődlegességét írja elő. A Cstv. 33/A. §-a és a Ctv. 116. § (3) bekezdése, valamint a 118/B. § (1) bekezdése is a hitelezői érdekek figyelembevételéről (de nem azok elsődlegességéről) rendelkezik csupán. Megítélésem szerint helyes az ebbe az irányba történő jogalkotói elmozdulás, hiszen a Gt. alapján az *összes* hitelező érdekeinek elsődlegessége alapján kellett eljárnia a vezető tisztségviselőnek, ami egy komolyabb, több száz hitelezővel rendelkező társaság esetében nem lehet reális elvárás.

Jegyzetek

- ¹ Erdősy Emil – Földvári József – Tóth Mihály: Magyar büntetőjog. Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 423. o.
² Polt Péter (Főszerk.): Új Btk. Kommentár. 8. kötet, különös rész. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest 2013. 96-97. o.
³ Btk. 404. § (5).
⁴ Cstv. 9. § (2) bek.
⁵ Ctv. 117. § (1) bek.
⁶ Cstv. 27. § (1) bek.
⁷ Cstv. 28. § (1) bek.
⁸ Cstv. 34. § (1) bek.
⁹ Cstv. 34. § (2) bek.
¹⁰ Cstv. 35. § (1) bek.
¹¹ Cstv. 1. § (2) bek.
¹² Cstv. 7. § (1) bek.
¹³ Cstv. 8. § (1) bek.
¹⁴ Cstv. 3. § (1) bek. b) pont
¹⁵ A Cstv. 3. § (1) bek. a) pontja szerint gazdálkodó szervezet a gazdasági társaság, a közhasznú társaság, az ügyvédi iroda, a közjegyzői iroda, a szabadalmi ügyvivői iroda, a végrehajtói iroda, az európai részvénytársaság, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a vízgazdálkodási társulat (a víziközmű-társulat kivételével), az erdőbirtokossági társulat, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár, az egyéni cég, az egyesülés, ideértve az európai gazdasági egyesülést is, az európai területi társulás, egyesület, alapítvány, valamint mindazon jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, amelyek fő érdekeltsegeinek központja a Tanács fizetésképtelenségi eljárásokról szóló 1346/2000/EK rendelete alapján az Európai Unió területén található
¹⁶ Cstv. 3. § (1) bek. c) pont
¹⁷ Ld. Complex CD-jogtár. Az 1991. évi XLIX. törvény

kommentárja. A 7. §-hoz fűzött kommentár.

- ¹⁸ Cstv. 7. § (2) bek.
¹⁹ Cstv. 21/B. §
²⁰ Cstv. 10. § (2) bek. e) pont
²¹ Cstv. 21/A. § (3) bek.
²² Cstv. 21/B. §
²³ Cstv. 22. § (2) bek.
²⁴ Cstv. 27. § (2) bek. d) pont
²⁵ Ctv. 116. § (1) bek.
²⁶ Ctv. 116. § (2) bek.
²⁷ Cstv. 33/A. § (1) bekezdés negyedik mondat
²⁸ Ctv. 118/B. § (3) bek.
²⁹ Cstv. 27. § (2) bek.
³⁰ Cstv. 27. § (2a) bek.
³¹ Cstv. 27. § (2b) bek.
³² Cstv. 27. § (3) bek.
³³ Az ügy külön szépsége volt, hogy a hitelező állítása szerint a kérdéses számlákat megküldte az adósnak, az erről szóló levél szövege azonban csak számlatartozásokról készített kimutatás mellékletre utalt, az adós a küldemény feladóvevényben jelzett súlyára hivatkozással pedig szintén azt valószínűsítette, hogy az nem tartalmazhatta a tartozás alapjául szolgáló (igen nagyszámú) számlákat.
³⁴ Cstv. 27. § (4) bek.
³⁵ Cstv. 27. § (5) bek.
³⁶ Cstv. 27. § (6) bek.
³⁷ Cstv. 40. § (1) bek.
³⁸ Cstv. 48. § (1) bek.
³⁹ Cstv. 47. § (1) bek.
⁴⁰ Cstv. 31. § (1) bek. a) pont
⁴¹ Cstv. 46. § (1)-(2) bek.
⁴² Cstv. 46. § (5) bek.
⁴³ Cstv. 46. § (6) bek.
⁴⁴ Cstv. 31. § (1) bek. b) pont
⁴⁵ Cstv. 31. § (1) bek. c) pont
⁴⁶ Cstv. 48. § (3) bek.
⁴⁷ Cstv. 31. § (1) bek. d) pont
⁴⁸ Cstv. 54. §
⁴⁹ Cstv. 31. § (1) bek. e) pont
⁵⁰ Ide tartozik a gazdálkodó szervezetet terhelő tartásdíj, életjáradék, kártérítési járadék, sérelemdíj, bányászati keresetkiegészítés, továbbá a mezőgazdasági szövetkezet tagja részére a háztáji föld vagy termény helyett adott pénzbeli juttatás, amely a jogosultat élete végéig megilleti.
⁵¹ Cstv. 31. § (1) bek. f) pont
⁵² Cstv. 58. § (3) bek.
⁵³ Cstv. 62. § (1) és (5) bek.
⁵⁴ Cstv. 62. § (2) bek.
⁵⁵ Ld. Complex CD-jogtár. Az 1978. évi IV. törvény kommentárja. A 290. §-hoz fűzött kommentár
⁵⁶ Cstv. 24/A. § (4) bek.
⁵⁷ A Btk. 409. § (2) bekezdése szerint, aki közhitelű nyilvántartásba bejegyzendő, gazdasági tevékenységhez kapcsolódó adat, jog vagy tény bejelentését, illetve ilyen adat, jog vagy tény változásának bejelentését elmulasztja, ha a bejelentési kötelezettségét jogszabály írja elő, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Nagy Anita

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK Bűnügyi Tudományok Intézete

Egy konferencia emlékei, avagy a feltételes szabadságra bocsátás és az Európa Tanács Ajánlásai

A tanulmány megírásának ötletét, az a konferencia adta, amelyet 2015 márciusában rendeztek a németországi Greifswaldban „Resettlement in Europe” címmel, s amelyre meghívtak vendég előadóként.¹ Döntően a konferencián az egyes országokban szabályozott feltételes szabadon bocsátás intézményének a bemutatása volt napirenden.

A konferencia eredményeképp – az egyes országokban lévő szabályozás sokszínűségére tekintettel, – kíváncsi voltam arra, hogy nemzetközi szinten, különös tekintettel az Európa Tanács Ajánlásaiban –, milyen fontosabb ajánlások születtek a témát érintően.

A feltételes szabadságra bocsátás alap gondolata onnan származik, hogy az elítéltnak a társadalomba való fokozatos visszavezetése, a szabad életbe történő beilleszkedés elősegítése fontos célja a büntetés-végrehajtásnak.

A feltételes szabadságra bocsátás a bíróság számára pedig egyfajta korrekciós lehetőség, míg az elítélt számára pedig perspektívát nyújt, hiszen korábban szabadulhat.²

„Vizsgálati eredmények azt mutatják, hogy a feltételes szabadság intézménye jobban elősegíti a visszaesés megelőzését, mint a büntetés teljes kitöltése. A feltételes szabadság lehetősége a büntetés-végrehajtás rendjének megtartására is ösztönzi az elítéltet.”³

A feltételes szabadon bocsátás előnyeit már Franz Conrad von Hötzendorff gróf megfogalmazta a 19. században⁴ s ezek szerint az alábbi előnyökkel jár a feltételes szabadon bocsátás:

- a büntetés leszállítása, mint a jó magaviselet eredménye mindennél erősebb motiváció, morális húzóerő
- a rövid tartamú szabadságvesztés igazságtalan a társadalommal szemben;
- a jellem fejlődése hosszú időt igényel, az állam azonban nem alkalmazhat erre hivatkozva hosszú tartamú szabadságvesztést a társadalomra csekély mértékben veszélyes cselekmények esetén
- gyakran nem az egyén jellemének elvetemült minősége áll a bűncselekmény hátterében, sokkal inkább külső hatások, amelyeket adott

körülmények között a bűnelkövető nem volt képes leküzdeni; tettének elítélendő voltát felismerte, jelleme nem kíván alakítást, sőt az igazság a törvény által meghatározottnál is alacsonyabb mértékű büntetéssel érhető el.

Fridrich Dünkel szerint a – a feltételes szabadon bocsátás egy olyan hatékony eszköz, amely megelőzheti egy újabb bűncselekmény elkövetését és egyben segítséget nyújt ez elítélt társadalomba történő beilleszkedéséhez.⁵

A feltételes szabadon bocsátás tulajdonképpen mit is jelent az elítéltnak?

1. Reményt a szabadulásra.
2. Normakövető magatartásra ösztönzi az elítéltet a büntetés-végrehajtási intézetben.
3. „Szociális credit” ami motiválja az elítéltet.
4. Minimalizálja a börtön negatív hatásait.
5. A börtöntúlszűfolttság csökkentésének eszköze a társadalom⁶ számára.

A feltételes szabadságra bocsátásról az Európa Tanács korábban több ajánlásban is tett javaslatokat, így az első kezdetleges lépések, még 1965-ben ajánlás eredetű határozatokban.

A Resolution (65) 1 on suspended sentence, probation and other alternatives to imprisonment, azaz „Határozat (65) A felfüggesztett büntetés, a próbára bocsátás és a szabadságvesztés egyéb alternatíváiról”.

Ez a határozat nagy általánosságban szabályozta, hogy a tagállamoknak törekedniük kell – mind a törvényhozásban, mind a joggyakorlatban – arra, hogy elkerüljék a bebörtönzést; továbbá arra is, hogy a próbaidő alatt olyan ellenőrző és segítő programok (szervezetek) működjenek, amelyek egyaránt szolgálják az elítélt magatartásának felügyeletét és a társadalomba való visszavezetését.

A későbbi – Resolution (76) 10 on certain alternative penal measures to imprisonment azaz „Határozat (76) 10 A börtönbüntetés helyett alkalmazható egyes alternatív intézkedésekről” kiemelte, hogy az alternatív szankciók ugyanúgy tudják az elkövetők rehabilitációját szolgálni és kevésbé költségesek, mint a szabadságvesztés.⁷

A Recommendation No. R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation; azaz „Ajánlás a tagállamokhoz a büntetés-végrehajtási intézetek zsúfoltságáról és a szabadságvesztés büntetés inflálódásáról”, amely úgy tekint a feltételes szabadságra, mint az egyik leghatékonyabb és leginkább konstruktív intézkedésre a túlszűfolttság elleni küzdelemben.

„Olyan intézkedések kifejlődését kell segíteni, amik a letöltendő ítélet hosszát rövidítik, azáltal, hogy lehetőséget biztosítanak az egyéni intézkedésekre, mint a feltételes szabadlábra helyezés, a kollektív intézkedésekkel szemben, amelyek a börtönök túlnépesedését próbálják meggátolni (amnesztia, kollektív kegyelem).”⁸

A „Recommendation No. R(2000)22 on improving the implementation of the European Rules on community sanctions and measures, azaz Ajánlás a közösségi büntetések és intézkedések európai szabályai végrehajtásának fejlesztéséről” ad egy példálózó felsorolást a közösségi szankciókról és intézkedésekről, melyekben benne szerepel a feltételes szabadon bocsátás, így:

- előzetes letartóztatás helyett a gyanúsított meghatározott helyen (lakcímen) való tartózkodásának megkövetelése, amelyet bíróság által kijelölt szerv hajt végre és felügyel,
- próbára bocsátás,
- feltételek előírása mellett szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése,
- közérdekű munka,
- áldozat kompenzálása, áldozat-elkövető közötti mediáció,
- droggal vagy alkohollal visszaélő bűnelkövetők (gyógy)kezelésének elrendelése, mentális problémák esetén,
- mozgásszabadság korlátozása házi őrizet vagy elektronikus monitoring elrendelésével,
- szabadságvesztésből történő feltételes szabadságra bocsátás, felügyelet elrendelésével.⁹

A Recommendation No. R(2003)22 on conditional release (parole), azaz Ajánlás a feltételes szabadon bocsátásról, amely a következőképpen fogalmazza meg a feltételes szabadon bocsátás fogalmát. A feltételes szabadságra bocsátás olyan, jogszabály által szabályozott intézmény, amely elviekben lehetővé teszi, hogy a szabadságvesztéssel sújtott terhelt az ítéletben meghatározott tartam teljes kitöltését megelőzően szabadlábra kerülhessen. Nem tartozik ide kegyelem és az amnesztia.¹⁰

Általános alapelvként az ajánlás leszögezi, hogy „A feltételes szabadlábra bocsátás célja az elítéltek börtöni életből a közösségi törvénytisztelő életbe történő átmenetének a segítése, kiengedést követő feltételeken és felügyeleten keresztül, melyek elősegítik ezt a célt és hozzájárulnak a közbiztonsághoz és közösségi bűnözés csökkentéséhez.”¹¹

„Amennyiben a szabadságvesztés időtartama olyan rövid hogy nem lehetséges a feltételes szabadlábra bocsátás más módszereket kell találni e célok elérésére.”¹² Maga az ajánlás megkülönböztet kétfajta feltételes szabadon bocsátási rendszert.

1.) az ún. kötelező szabadlábra helyezési rendszer, ahol az elítéltek tisztában vannak azal, hogy az adott idő letöltését követően a szabadon bocsátásuk várható.

A kötelező szabadlábra helyezési rendszerre vonatkozólag az alábbi szabályokat állítja fel az ajánlás.¹³

- A törvénynek kell előírnia azt, időtartamot, amelynek letöltése után az elítélt jogosulttá válik a feltételes szabadon bocsátásra.

- Csak a törvény által meghatározott kivételes körülmények fennállása esetén van lehetőség az elhalasztásra.
- A döntés elhalasztásával új időpontot kell kitűzni a szabadlábra helyezésre.

2.) Ún. diszkracionális szabadlábra helyezési rendszer, amikor szabadon bocsátásra csak jogosulttá válhatnak egy fix időtartam letöltését követően.

Erre vonatkozólag az alábbi szabályokat állítja fel az Ajánlás.

- a) A minimális időtartamot törvény rendelkezéseivel összhangban kell meghatározni.¹⁴
- b) az illetékes hatóságoknak kell megindítaniuk a szükséges eljárást, hogy döntsének a feltételes szabadlábra bocsátásról amint az elítélt letöltötte a minimális időtartamot.¹⁵
- c) A feltételeknek, melyeknek az elítélteknek meg kell felelniük ahhoz, hogy feltételes szabadlábra helyezték őket, világosnak és határozottnak kell lennie. Valóságban kell alapulniuk abban az értelemben, hogy figyelembe kell venniük az elítélt személyiségét.¹⁶
- d) A munkalehetőségek hiányára nem alapozható a feltételes szabadlábra helyezés elutasítása vagy elhalasztása. A rendszeres szálláshely hiányára nem alapozható a feltételes szabadlábra helyezés elutasítása vagy elhalasztása és ilyen esetekben átmeneti szálláshelyet kell előkészíteni.¹⁷
- e) Amennyiben a döntéshozó szerv úgy dönt, hogy nem adja meg a feltételes szabadon bocsátás lehetőségét, akkor ki kell tűznie egy időpontot, amikor felülvizsgálják a döntést ismét.¹⁸
- f) Az elítélteknek minden esetben lehetőséget kell adni a fellebbezésre a döntéshozó szervhez.¹⁹

Az Ajánlás azt is kiemeli, hogy a minimális vagy fix időtartam nem lehet olyan hosszú, hogy a feltételes szabadlábra helyezés céljai ne legyenek elérhetőek. A feltételes szabadlábra bocsátottak bűnvisszaesés kockázatának csökkentése érdekében lehetőség van egyénre szabott feltételek kiszabására, mint például²⁰:

- kártérítés megfizetése vagy helyreállítási munkálatok az áldozat részére,
- kábítószeres vagy alkoholos gyógykezelés megkezdése,
- munkavégzés vagy más támogatott foglalkozási tevékenység végzése, mint például oktatási vagy szakképzési kurzus,
- személyiségfejlesztő programokban történő részvétel,
- bizonyos helyek látogatásának vagy ott tartózkodásnak a tilalma.

Az Ajánlás alapvetőnek tartja, hogy a feltételes szabadlábra bocsátást felügyeletnek kell követnie,

amely segítségnyújtó és ellenőrzési tevékenységekből tevődik össze. A felügyelet természetét, időtartamát és intenzitását az egyes egyéni esetekre szabják.²¹ Az Ajánlásban kiemelt szerepet kap a feltételes szabadlábra bocsátás előkészítése. Ezek szerint a feltételes szabadlábra bocsátás előkészületét közeli együttműködés keretein belül kell megszervezni minden releváns börtöndolgozóval és azokkal, akik a szabadlábra bocsátást követő a felügyeletben érintettek.

A büntetés-végrehajtási intézményeknek biztosítaniuk kell az elítéltek számára a megfelelő szabadlábra helyezést megelőző programokban való részvételt és támogatni az oktatási és képzési tanfolyamokban való részvételt, melyek felkészítik őket a közösségi életre. A feltételes szabadlábra bocsátás előkészítésének szintén tartalmaznia kell az elítélt családjával és közeli kapcsolatainak fenntartását s emellett lehetőséget kell teremteni szervezetekkel és önkéntes egyesületekkel történő kapcsolatfelvétellel. Azért, hogy a feltételesen szabadlábra helyezett beilleszkedjen a közösségi életbe, a büntetés-végrehajtási intézet elhagyása különböző formáinak engedélyezése szükséges²²

Európai helyzetkép

Az európai szabályozás a feltételes szabadon bocsátás kapcsán a fenti *Recommendation No. R(2003)22 on conditional release (parole)*, Ajánlás alapján azonban nem ilyen egyértelmű, hiszen például Dünkel Professor a feltételes szabadon bocsátás modelljeit illetően, alapvetően három fajtáról beszél, ellentétben az Ajánlásban említett kettős megoldással²⁴, így

1) diszkrecionális modell: ennek lényege, hogy

az ítélet bizonyos részének letöltése után, amennyibe jó magaviseletet is tanúsított, amely mérlegelést igényel, akkor az elítélt (ezt nevezi Dünkel individual risk assessment) szabadon bocsátható. Ide tartozik: CRO, CZ, D, EE, F, HU, NL, PL, RUS, SLO

- 2) Automatikus vagy quasi-automatikus feltételes szabadon bocsátás: ami azt jelenti, hogy az ítélet meghatározott részének letöltése után automatikusan szabadon kell az elítéltet bocsátani. Ide tartozik: (B, CH, E/W, DK, FIN)
- 3) Quasi-automatikus feltételes szabadon bocsátás: az ítélet egy bizonyos részének "elengedését" jelenti úgy, hogy az elítélt a szabadon bocsátás ideje alatt electronic monitoring szabályai alatt áll. Ide tartozik: B, CRO, F, FIN,

Az egyes országok feltételes kedvezményeire való kutatást végzett más Nicola Padfield, Dirk van Zyl Smit és Frieder Dünkel. A feltételes szabadlábra bocsátás kérdéskörét érintően 16 európai országot vizsgált meg más-más szempontok szerint.²⁵

Munkájuk eredményeként én három fontos kritérium kapcsán csoportosítottam az egyes országokat, amely a fenti táblázathoz hasonlóan:

- a) a feltételes szabadságra bocsátás előtt kötelezően letöltendő büntetés mértékére vonatkozóan,
- b) a feltételes szabadságra bocsátás szubjektív feltételeire, valamint
- c) feltételes szabadságra bocsátás esetén a pártfogó felügyelet elrendelésének szabályaira tekintettel.

Országok	Feltételes szabadságra bocsátás előtt kötelezően letöltendő szabadságvesztés-büntetés mértéke	Feltételes szabadságra bocsátás szubjektív feltételei	Pártfogó felügyelet (továbbiakban: pf.) elrendelésének szabályai
Ausztria	Fő szabály szerint: 1/2 Különös visszaesők esetében: 2/3	Kedvező előrejelzés van arra, hogy nem követ el további bűncselekményt.	Pf. nem kötelező, kivéve a 21. életévüket be nem töltött elkövetők esetén. Tartama: minimálisan 1 év.
Belgium	Az 1 évet meg nem haladó szabadságvesztés esetén: 1/6–1/4 ²³ 1 évet meghaladó szabadságvesztés esetében: 1/3 Visszaesők esetén, ha 3 évet meghaladja a szabadságvesztés: 2/3	1 évet meg meghaladó szabadságvesztés büntetés esetén automatikus.	Pf. kötelező az 1 évet meghaladó szabadságvesztés büntetések esetén. Tartama: 2 év, súlyosabb bűncselekmények esetén 5 év.
Horvátország	Fő szabály szerint: 1/2 (kivételes 1/3)	Figyelembe kell venni az elkövető személyiségét, korábbi életét, a szabadságvesztés ideje alatti magaviseletét.	Pf. nem kötelező. Tartama: megegyezik az hátralévő büntetés hosszával.

Országok	Feltételes szabadságra bocsátás előtt kötelezően letöltendő szabadságvesztés-büntetés mértéke	Feltételes szabadságra bocsátás szubjektív feltételei	Pártfogó felügyelet (továbbiakban: pf.) elrendelésének szabályai
Csehország	Fő szabály szerint: 1/2. Visszaeső elítélt vagy súlyos bűncselekmény esetén: 2/3	Figyelembe kell venni az elítélt jó magaviseletét.	Pf. nem kötelező. Tartama: 1-7 év.
Észtország	Fő szabály: 1/2 (kivételesen 2/3)	Kedvező előrejelzés van arra, hogy nem követ el további bűncselekményt	Pf. kötelező
Finnország	1/2 az első büntényes elítélteknél a többi elítélt esetében: 2/3	Automatikus.	Pf. nem kötelező. Tartama: megegyezik a büntetés hátralévő részével, de maximum 3 év.
Németország	1/2 az első büntényes elítélteknél a többi elítéltnél: 2/3	Kedvező előrejelzés	Pf. nem kötelező.
Görögország	5 évnél rövidebb szabadságvesztés büntetés esetén 2/5, 5-20 év esetén 3/5, fiatalkorúak esetén 1/3.	Kedvező előrejelzés várható, kivéve egészségügyi ok esetén.	Pf. kötelező. Tartama: megegyezik a hátralévő büntetéssel.
Olaszország	Fő szabály szerint: 1/2. Visszaesőknél: 3/4.	Jó magaviselet, sértett kárának megtérítése.	Pf. kötelező. Tartama: megegyezik a hátralévő büntetéssel.
Hollandia	1 éves szabadság-vesztés esetén kizárt a feltételes szabadon bocsátás, 1-2 éves szabadságvesztés büntetés esetén 1 év + a hátralévő büntetés 1/3-a, 2 évnél súlyosabb büntetésnél: 2/3	Kizárt vagy elhalasztható, ha rossz magatartást tanúsított a szabadság-vesztés ideje alatt.	Pf. kötelező. Speciális esetekben terápiás kezeléseken részvétel, illetve electronic monitoring rendelhető el. Tartama: megegyezik a hátralévő büntetéssel.
Lengyelország	Fő szabály szerint: 1/2 vagy 1/3 Visszaesőknél: 2/3, vagy 3/4.	Kedvező előrejelzés	Pf. kötelező: fiatalkorú elkövetők és visszaesők esetén. Tartama: megegyezik a hátralévő büntetéssel, de legalább 2 év, maximum 5 év.
Románia	10 évnél rövidebb szabadságvesztés büntetésnél szándékos bűncselekmények esetén 2/3, minden többi esetben 3/4.	A büntetés ideje alatt fegyelmezett munkavégzés, rehabilitációs fejlődés.	Tartama: megegyezik a hátralévő büntetéssel.
Oroszország	1/2-2/3 az elkövetett bűncselekménytől függően.	A rehabilitáció lehetőségét megállapító előrejelzés.	Pf. kötelező. Tartama: megegyezik a hátralévő büntetéssel.
Szlovénia	Fő szabály: 1/2. kivételesen 1/3 15 évet meghaladó szabadságvesztés esetén 3/4.	Kedvező előrejelzés várható (a további bűnelkövetéstől való tartózkodásra).	Pf. nem kötelező. Tartama: megegyezik a hátralévő büntetéssel.
Spanyolország	Fő szabály: 3/4. Kivételes esetben: 1/2	A szabadságvesztés ideje alatti magaviselet, engedélyezett haza-látogatások, nyílt bv. intézetben letöltött idő.	Tartama: megegyezik a hátralévő büntetéssel. Electronic monitoring engedélyezhető előkészítő lépésként.
Svédország	2/3	Automatikus	Pf. nem kötelező. Tartama: 1 év, maximum a hátralévő büntetés hossza.

Jegyzetek

¹ International Conference on Prisoner Resettlement in Europe, 26-28 March, 2015 University of Greifswald, Germany.

² Határozott ideig tartó szabadságvesztés esetén a Btk. 38. § (2) alapján, ha a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nem kizárt, annak legkorábbi időpontja a) a büntetés kétharmad, b) visszaeső esetén háromnegyed részének, de legkevesebb három hónapnak a kitöltését követő nap

³ Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. Korona Kiadó, Budapest, 2001, 365. o.

⁴ Franz Conrad von Hötzendorff: The Irish Convict System, Boston Public Library, 1860.

<https://archive.org/details/irishconvictsystem00holt> (letöltés: 2015. február 19.)

⁵ Nicola Padfield, Dirk Van Zyl Smit, Frieder Dunkel: Release from Prison, 2012, 403.o. (European Policy and Practice)

⁶ Frieder Dunkel: Early/Conditional Release and Transition Management in Europe, Paper presented at the International Conference on Prisoner Resettlement in Europe, 26-28 March, 2015 University of Greifswald, Germany előadása alapján készült

⁷ „Considering that alternatives to prison sentences can serve the object of rehabilitating offenders and are less costly than imprisonment” lásd In: Resolution (76) 10 on certain alternative penal measures to imprisonment”

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=592096&SecMode=1&DocId=653466&Usage=2>

⁸ „The development of measures should be promoted which reduce the actual length of the sentence served, by giving preference to individualised measures, such as early conditional release (parole), over collective measures for the management of prison

overcrowding (amnesties, collective pardons)” In: Appendix to Recommendation No. R (99) 22, 23. pont

<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8040>
⁹ Recommendation No. Rec(2000)22 on improving the implementation of the European Rules on community sanctions and measures, Appendix to Recommendation 2.pont” conditional release from prison followed by post released supervision”

¹⁰ Appendix to Recommendation Rec(2003)22 I. Definition of conditional release,

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=70103>(letöltés: 2015.október 16)

¹¹ Az Európa Tanácsnak a feltételes szabadságra bocsátásáról szóló Rec (2003)22. sz. Appendix to Recommendation 3.pont

¹² Uo. 4.b. pont

¹³ Uo. 22,23,24. pont

¹⁴ Uo. 16. pont

¹⁵ Uo. 17. pont

¹⁶ Uo. 18. pont

¹⁷ Uo. 19. pont

¹⁸ Uo. 20. pont

¹⁹ Uo. 21. pont

²⁰ Uo. 8. pont

²¹ Uo. 10. pont

²² Uo. II. pont

²³ Az egy év alatti büntetéseknél különbséget tesz a törvény: 5 hónap alatti szabadságvesztés büntetés esetében 15 nap után lehetséges a feltételes szabadságra bocsátás

²⁴ Frieder Dunkel: i.m.

²⁵ Nicola Padfield – Dirk van Zyl Smit – Frieder Dunkel: Release from Prison. European policy and practice. Willan Publishing, Cullompton 2010. 409-420. o.

Papp Attila*
növendékügyi előadó
 Nagykanizsai Javítóintézet

Volt egyszer egy népbíróság

„A fasizmust fel kellett számolni már a fegyverszüneti egyezmény alapján, de kialakuló demokráciánk legelemből életigénye alapján is. A fasizmus felszámolása igazságszolgáltatási úton történt. A felszámolást egy e célból alakult népi szerv, a népbíróság végezte el...”¹

Hetven évvel ezelőtt, ilyentájt, a második világháború sokkjából és pusztításából éppen csak ébredező Magyarországon már javában ítéleztek a népbíróságok. Mára a jogásztársadalom is alig-alig tud valamit erről a különös igazságszolgáltatási fórumról, a „nép bíróságáról”, ámbar az érdeklődés is mégoly csekély iránta. Nem úgy hét évtizeddel ezelőtt, amikor a népbíróságok bíráit és ügyészeit félelemmel vegyes csodálat övezte a társadalom szinte minden szintjén. Meggyőződésem, hogy a politika játékszerévé is eme társadalmi elfogadottság tette.² Felfigyeltek rá a hatalomért küzdő pártok vezetői, felfigyeltek a népbíróságokban rejlő lehetőségekre – már ami a politikai ellenfelekkel való leszámolást illeti –, és később így szennyeződött be ez a kezdetben tisztának tűnő és szánt, külön igazságszolgáltatási fórum. Feltett szándékom, hogy egyetemem tudományos lapjának hasábjain, hét évtized távlatából megpróbáljam elfogulatlanul bemutatni a magyar igazságszolgáltatás eme elfeledett darabkáját.³ Jelen tanulmányom konkrétan a népbíróság szervezetrendszerének ismertetésével, elemzésével foglalkozik.

1. Egy lerombolt és kifosztott ország romjain...

A népbíróság nemcsak a háborús bűnösök felelősségre vonásának volt a legfőbb eszköze, de a lerombolt országban egyfajta társadalmi feszültségcsökkentő „eszközként” is funkcionált.

* Szerző 2004 és 2007 között a Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Igazságügyi Ügyintéző Főiskolai Szakán szerzett jeles diplomát, majd 2007 őszétől pedig a PTE ÁJK Jogász Szakának volt a levelezős hallgatója. Az államvizsgák sikeres teljesítése után (2011 ősz–tél, 9. szemeszter), 2012 januárjában szerezte meg *cum laude* minősítésű, jogász diplomáját. A Szerző e helyütt szeretné megköszönni a két kiváló oktatójának, dr. Tilk Péter (PhD) és dr. Kocsis Miklós (PhD) tanár uraknak a tanulmány elkészítéséhez nyújtott segítségüket, javasolataikat, illetve a bizony nem egy esetben megnyilvánuló, építő jellegű kritikájukat is.

Szükség volt-e erre? Egyértelmű válasz helyett – amelyre bárki, aki fellapozza a történelemkönyveket, meggyőződése, hogy igenlő válasszal fog felelni – álljon itt néhány száraznak tűnő statisztikai adat, amelyet megpróbálok nem „unalmasan” elbeszélni. Fontosnak tartom, mert ha valaki figyelmesen átolvassa, megláthatja, megértheti, miért volt szükség a népbíróságokra. Tehát következzen a magyarság számára a tatárjáráshoz, a mohácsi vészhez, vagy Trianonhoz hasonlatos történelmi katasztrófa, számokban, a teljesség igénye nélkül.

„Magyarország embervesztesége 600 ezer ember, a gazdasági kár 22 milliárd pengő volt 1938-as értéken számítva, ami a 38'-as nemzeti jövedelemnek kb. ötszöröse volt. Teljesen megsemmisült, kiégett vagy erősen megrongálódott és lakhatatlanná vált 120 ezer lakóház. Lerombolták a hídjaink 99%-át (1704 közúti hidat), elpusztult az állatállományunk 50%-a, a gépparkunk 30%-a. A vasútvonalaink vágányainak 36%-a rongálódott meg. A magyar államvasutak 68 ezer vasúti járművéből, személy és tehervagonjaiból 48 ezer járművet vesztettünk el, valamint elpusztult vagy elvitték a 2800 mozdonyunk többségét.”⁴

Markóczy János altábornagynak, a Magyar Királyi Honvédség gyalogsági felügyelőjének (1944. november 1. napjától), valamint a kitelepülési ügyek osztályvezetőjének (1945. január végétől) 1945. március 29-én, a belügyminiszterhez írt jelentése szerint, a német és a magyar hatóságok 1944. október 20. és 1945. március 13. között 1167 vonattal 55 000 vagon árut vittek ki az országból, amelynek nagy része sosem került vissza. És ebben a számadatban nincs bent a gépkocsikon és a hadsereg által kivitt anyag.⁵

A Pénzügyminisztérium 1946-ban készített egy összegző kimutatást, miszerint a Harmadik Birodalom fennhatósága alá tartozó területekre hurcoltak 26 ezer személygépkocsit, 5600 tehérgépkocsit, 30 ezer motorkerékpárt, 793 mozdonyt, 2058 személy- és 33 481 tehervagont, továbbá 13 személyhajót, 111 uszályhajót, 3 tengerjáró hajót, 28 vontatóhajót és 66 csavargőzöst. 415 gyár berendezéseit és nyersanyagkészletét szerelték le és vitték nyugatra. Az Állami Pénzverdéből 59 kilogramm színarany, 8 vagon ezüst, a Nemzeti Bankból 42 kilogramm rúdarany került ki. 570 uszályhajón 135 ezer tonna, míg vasúton 60 ezer vagonnyi áru és nyersanyag tűnt el az országból.⁶ A zsidó vagyonok kormánybiztosa, dr. Toldi Árpád csendőrezredes pedig 1945 áprilisában – 200 ezer pengő kivételével – az összes rábizott valutát magához vette, és avval megszőkött.⁷

Vajna Gábor nyilas belügyminiszter a Budapesti Népbíróság előtt elmondott, vádlotti vallomásában előadta, hogy hivatalosan 116 kiló arany, rudakban; 5 mázsa arany, súlyban; 8 mázsa briliáns kövek; 1360 ládányi ezüstóra és töltőtoll; 22 ezer perzsaszőnyeg és még 8 vagonnyi különböző érték került a zsidók-

tól lefoglalásra és lett Németországba kiszállítva. Ezen kívül azonban jelentős vagyon tűnt el a nyilas pártszolgálatosok rablásai során is.⁸ Nem maradt el tőlük azonban a pártvezérük sem, a budai királyi palota szinte minden értékét magával vitte nyugat felé menekültében. Azonban a magyar koronázási ékszereken, és egyéb értékeken kívül Szálasi még a királyi étkészleteket sem kímélte, a sajátjaként használta fel azokat is. Ugyanis 1945. április 28. napján a Salzburghoz közeli *Mattseeben* házasságot kötött menyasszonyával, a 38 éves *Lutz Gizellával*. A jegyeseket *Anton Strasser* prépost adta össze a helyi alapítványi templomban. Az esküvőt követő ebédet a „Kapitalwirt” fogadóban tartották. A nyilas fasiszta vezetők *I. Ferenc József* királyunk nehézezüst, monogramos királyi étkészletéből ették az ünnepi lakomát...⁹

Nézzünk még néhány adatot. Összességében az ország lakóházainak mintegy egynegyede szenvedett háborús károkat, a legnagyobb volt a pusztulás Budapesten és Székesfehérváron, amely a harcok során háromszor cserélt gazdát, valamint Győrben, különösen a légitámadások miatt. Az 1944. évi nemzeti vagyonnak mintegy 40 %-a ment veszendőbe. Mint látható, a legnagyobb károkat a közlekedés, azon belül is a vasúthálózat (36 %), a hidak (99 %) és az embereket különösen súlyosan érintve, a lakóházállományunk (25 %) szenvedte el.¹⁰

Érdemes görcső alá venni Gárdos Miklós kutatásának adatait is. „Az anyagi veszteségről is csak szerény becslés készült: közgazdászok úgy számították ki, hogy a fasiszta háborús kiadásai, a háborús pusztítás – és a nemzeti vagyon egy részének a veszített háború utolsó perceiben Németországba és Ausztriába való kihurcolása – mintegy 22 milliárd 1938. évi értékű pengőre tehető. (Mivel például az 1938-as nemzeti jövedelem valamivel több, mint négy milliárd pengő volt, a 22 milliárd annyit jelent, hogy a második világháború legalább öt teljes év nemzeti jövedelmét rabolta el a magyar néptől.)”¹¹

Gárdos további érdekes adatokra is lelt. 1947. május 28-án terjesztette be *dr. Wensky Károly*, a legfőbb állami számvevőszék elnöke az 1944-es évről készített „zárszámadást”. A jelentés egy „hűvös”, számszaki jellegű bevezetővel van ellátva, majd következnek a számok. Ezek szerint a háború költségeiből a *honvédelmi minisztérium* 1944-ben 6 793 641 077 pengőt számolt el. Magyarország náci megszállásának „bevallott”, azaz hivatalosan is kifizetett költsége a *pénzügyminisztérium* kiadásai között volt szerepeltetve: „A Magyarországon tartózkodó német katonai alakulatok és egyéb szervek pénzellátására” 1 569 000 000 pengőt, a „német katonai alakulatok részére végzett bérmunkákra” 301 055 316 pengő 53 fillért, a „Magyar exportörök kompenzációs szállításokból eredő márkaköveteléseinek kiegyenlítésére” 117 363 863 pengő 50 fillért, míg a „Német tulajdonban levő magyarországi

kibocsátású részvények felvásárlására” 107 304 061 pengő 50 fillért költöttek, ezen összegek szerepelnek a kimutatásokban, a kiadások között. Ugyanekkor a *Kereskedelem- és Közlekedésügyi Minisztérium* egyik előirányzat nélküli tételének címe: „Németországnak háború utáni áruszállításokra előleg” 42 502 456 pengő 43 fillért számoltak el, amit a Sztójay-kormány ki is fizetett... A most felsorolt tételek 2 137 225 697 pengő 96 fillért tesznek ki, kizárólag a német megszállás költségeit jelentve az 1944-es évben.¹²

Ebben az 1944-es „zárszámadásban”, a zsidók deportálását előkészítő elkülönítésnek is fel vannak tüntetve egynémely számadatai, mégpedig „A magyarhonos zsidók áttelepítésével kapcsolatos költségekre” 1 398 915 pengő 80 fillér. Az 1944-es költségvetésben erre eredetileg előirányzott összegnek pedig több mint tizenötszörösét, 17 048 062 pengő 76 fillért költöttek – elsősorban a deportálásokkal összefüggésben – a csendőrségre, „Átmeneti kiadások – A csendőrség felszerelésének kiegészítésére” címszó alatt. A rendőrség ugyane címen 414 157 pengő 97 fillért kapott.¹³ Ehhez kell hozzászámolni, hogy a deportálás németeket érintő költségeit – elsősorban a vasúti szállításokét – a fasiszta megszállók az utolsó fillérig bevasalták rajtunk, még hozzá oly módon, hogy a Magyarország felé fennálló márkatarozásukból milliókat írtak le e címen...¹⁴ Egyébként, ettől függetlenül, a németeknek Magyarországgal szemben fennálló tartozása 1944. március 19-től, azaz hazánk náci megszállásának napjától az 1944-es év végéig 977 millió márkáról 2224 millió márkára növekedett.¹⁵

Látható, hogy az 1944. év – minden szemszögből – a magyar nemzetgazdaságnak az egyik legnagyobb károkat okozó éve lett, még hozzá elsősorban is a megszálló nácik „jóvoltából”. A németek októbertől decemberig talán a MÁV-nak okozták a legnagyobb kárt: „793 első osztályú mozdonyt, 20 modern motorost, 2058 vasúti személykocsit, 33 481 vasúti tehervagont, 617 kalauzkocsit és 191 postakocsit hurcoltak el. Egyébként még a kora télen német vizekre vontattak 13 személygőzöst, 28 vontatógőzöst, 66 csavargőzöst, 111 uszályhajót, igen sok állóhajót és csőpontont, három magyar folyam-tengerjáró hajót, 14 dunai hadihajót, 100-nál több úgynevezett katonai géphajót és ladikot, továbbá két nagyobb emelődarus hajót. December végéig elhurcoltak 26 000 személyautót, 5600 teherautót és 30 000-nél több egyéb motoros járművet.” – sorolja a magyar gazdaság veszteségeit Gárdos Miklós, majd így folytatja: „A magyar ipar kirablása során elhurcolták négyszáztizenöt gyár teljes vagy majdnem teljes gépi felszerelését és raktári készletét. A kifosztott gyárak névsora az *Adria Selyemszövővel*, az *Albertfalvai Textilipari Vállalattal* és az *Alumínium-ércbánya és Ipar Rt.-vel* kezdődik és a *Weiss Manfréd Konzervgyárral*, a *Weiss Manfréd Acél- és Fémművek Rt.-vel* végződik. Különbféle kereskedelmi cégektől 510 millió aranypengő értékű árut

raboltak el: elvitték még a platina és iridium ötvözetéből készült mintamétert és mintakilogrammot is, az Állami Pénzverde arany- és ezüstkészletét, és még a zálogházak raktárait is kiürítették.” – fejezi be az összegző felsorolását Gárdos.¹⁶

Dombrády Lóránd és Tóth Sándor kutatásai is a most ismert adatokat támasztják alá: „A hadseregfejlesztésre költött milliárdok mellett az országot háborúba sodró politika, a jelenlegi országterülettel számolva több mint 600 000 emberélet értelmetlen, bűnös feláldozásához, a nemzeti vagyton negyven százalékának megsemmisüléséhez vezetett. A visszavonuló német csapatok és hazai cinkosaik kirabolták és javarészt romokba döntötték az országot. Tönkretették a közlekedési hálózatot: főltszaggatták a vasúti síneket, szétrombolták az irányítóberendezéseket, a 68 000 vasúti járműből 48 000-et elszállítottak. Felrobbantották az összes Duna- és Tisza-hidat, 1704 közúti hidat. Csupán vasúton 55 000 vagon gépet, félkész- és készáru, valamint nyersanyagot hurcoltak el a gyárakból és üzemekből, melyek kilencven százaléka (3602) szenvedett háborús károsodást. Teljesen megsemmisült vagy súlyosan megsérült 120 000 lakás. Katasztrófális károk sújtották a mezőgazdaságot. A szarvasmarha-állomány megközelítőleg 1,5 millióval (44 százalék), a sertésállomány 2,2 millióval (79 százalék), a juhállomány 1,4 millióval (80 százalék), a lóállomány 500 ezerrel (56 százalék) csökkent a pusztulás és elhurcolás következtében. A háborús károk összértéke elérte az 1938. évi nemzeti jövedelem ötszörösét: 21,9 milliárd 1938. évi értékű pengőt.”¹⁷

A Statisztikai Hivatal 1945. júliusi felmérése szerint, amit az akkor uralkodó közállapotok miatt csak tájékoztató jellegűnek lehet tekinteni, Magyarországon a harci cselekmények következtében 44 490 fő polgári lakos vesztette életét, ebből 30 721 a vármegyei, 13 769 pedig a városi törvényhatóságokban.

A nyugati és a keleti eredetű adatokat figyelembe véve és egymással egyeztetve, a Magyar Királyi Honvédség teljes embervesztését 410 – 420 ezer fő körülire lehet becsülni. Ebben benne van már a szovjet hadifogolytáborokban elpusztult katonáink száma is, amelyeket *Korom Mihály* 40 ezer, *Gosztonyi Péter* azonban 60 ezer főre becsül.¹⁸

1.1 Néhány gondolat a „jövátételről”

A magyar területen harcoló román, bolgár és jugoszláv csapatok 1945 nyarán elhagyták az országot, de az itt maradt, adatok hiányában pontosan meg nem határozható létszámú szovjet csapatok ellátási költségeit nekünk kellett fedezni. A szovjetek ellátása, valamint a Magyarországon tartózkodó SZEB (Szövetséges Ellenőrző bizottság) tagjainak ellátása, működési és működtetési költségei a háborút követő 1-2 évben, a hazai, hivatalosnak tekinthető dokumentáció szerint az akkori nemzeti jövedelem kb. 10 %-át emésztette fel.¹⁹

Sem az USA, sem pedig Nagy-Britannia nem igényelt tőlünk jövátételt. A szovjetek, a jugoszlávok és a csehszlovákok viszont igen. Moszkva 200 millió dollárt, Belgrád 70 milliót, Prága pedig 30 millió dollár kártérítést és jövátételt követelt. A fegyverszüneti egyezmény szerint ezeket az összegeket 6 év alatt, egyenlő részletekben kellett volna teljesíteni. A háború alatt tönkrement hazánk azonban erre nem volt képes.

1946 tavaszán sikerült az oroszokkal megegyezésre jutni, miszerint a 6 évet 8 évre módosították. 1948-ban aztán a szovjetek elengedték a tartozásunk egy részét, így Magyarország az 1945. évi elszámolási kulcs szerint összesen 131 millió dollár értékű jövátételt teljesített a szovjeteknek, a legutolsó részletet 1952-ben. A csehszlovákok a nekik járó kártérítést az utolsó fillérig bevasalták rajtunk.

A Jugoszláviának járó jövátétel kifizetése azonban – tekintettel a mind jobban kiéleződő szovjet-jugoszláv kapcsolatokra – 1948-tól megszűnt. Viszont az 1955. májusi Hruscsov – Tito megbékélés után Budapestnek ismét fizetnie kellett. Mind az elmaradt jövátételt, mind az elmaradás okozta további károkat, mind pedig a kamatokat. Az így felduzzadt mértékű jövátételt egészen az 1960-as évek elejéig fizetnünk kellett.

Az 1945. augusztusi, potsdami szovjet-amerikai-angol csúcstalálkozón a nagyhatalmak abban állapodtak meg, hogy a Vörös Hadsereg által megszállt országokban valamennyi német tulajdon és követelés szovjet tulajdonba megy át. Ez azt jelentette, hogy a hazánkban lévő összes külföldi magánérdekeltség több mint a fele (!) lett szovjet tulajdon. A szovjetek viszont ragaszkodtak hozzá, hogy az 1945 tavaszán – a fegyverszüneti egyezmény 1945. január 20. napi megkötése után – megsérült ilyen ingatlanokért plusz kártérítést fizessünk. Hosszú alkudozás után a szovjetek megelégedtek a jövátétel összegén kívül fizetendő kb. 150 – 180 millió dollárnyi pénzel, értékkel, áruval. Az ötvenes években aztán a Szovjetunió eladta ezeket a tulajdonokat a magyaroknak, nagyjából 45 millió dollárért.

Ki kellett fizetni a szovjeteknek a Németország felé fennálló tartozásunkat is, persze a sokkal tette-mesebb német tartozást (kb. 280 millió dollár) nekünk senki sem fizette meg. Az oroszoknak ezért további 30 millió dollárt kellett megfizetni. A háború után fizetett összes magyar jövátétel így biztosan meghaladta az 500 millió dollárt!

Rákosi Mátyás megpróbálkozott egy minimális területi kiigazítást elérni Magyarország számára, de nem járt sikerrel. Magyar területi igényekről a győztes hatalmak hallani sem akartak. *Kertész István* idéz az egyik írásában egy amerikai külügyi iratot: „A jelenlegi Magyarországnak, mint ellenséges országnak, amely 1938 óta Németország agressziójával szövetkezett, és utolsó szatellitaként hagyta el a tengely-

hatalmakat, semmilyen érvényes igénye nincs elnéző bánásmódra a szövetséges hatalmak részéről."

Az 1947. február 10. napján aláírt és még ugyanabban az évben a magyar országgyűlés által ratifikált békeszerződés visszaállította Magyarország 1938. január 1. napján érvényes határait.²⁰ Azaz mégsem teljesen, ugyanis Csehszlovákia javára határkiigazítás történt, és 3 tiszta magyar ajkú községünket, *Horvátjárfulut, Oroszvárt és Dunacsúnt* elcsatolták Magyarországtól...²¹

2. A népbírósági szervezetrendszer a gyakorlatban

„Nem segíti a közönség a háborús bűnösök üldözését.”²²

A népbírósági rendszer működésének bemutatásánál – sajátosan – a fellebbezések elbírálására jogosult fórum, a *Népbíróságok Országos Tanácsa* működésének ismertetésével fogok kezdeni. Ezután a *jogorvoslati lehetőségekről*, majd az *ügyvédekről* és a *népügyészségről* lesz szó. Utolsóként szeretném részletezni az *elsőfokon eljáró népbírósági tanácsok*, vagyis a klasszikus értelemben vett *népbíróságok* működését.

2.1 Néhány mondatban a népbíróságok ítélezését megalapozó jogszabályokról

A népbíráskodásról szóló első jogszabály, a *81/1945. (II. 5.) ME sz. rendelet* (a továbbiakban Nbr.) volt.²³ A népbíráskodásról szóló alaprendeletet aztán 1945. április 27-én módosította az *1440/1945. (V. 1.) ME sz. rendelet* (a továbbiakban Nbr.nov), amely május 1. napján lépett hatályba. A népbíráskodással összefüggésben deklaráltak további rendelkezéseket az *5900/1945. (VIII. 5.) ME²⁴* valamint a *6750/1945. (VIII. 16.) ME sz. rendeletek²⁵* is.

Ezen rendeleteket az Ideiglenes Nemzeti Kormány hozta, és az Ideiglenes Nemzetgyűlés az 1945. évi VII. törvénnyel emelte törvényerőre²⁶, méghozzá 1945. szeptember 16. napi kihirdetéssel.

A törvény sajátos *kodifikációs technikája* szerint a jogszabály az alaprendeletet nem foglalta egységes szerkezetbe az utóbbi módosításokkal és kiegészítésekkel, hanem a törvényerőre emelés külön-külön, tudniillik az 1945. évi VII. törvénycikk *I-IV. mellékleteiként* történt.

Lényeges módosításokat tartalmazott még a népbíráskodással kapcsolatos egyes rendelkezésekről szóló 1947. december 31. napján kihirdetett *1947. évi XXXIV. törvény²⁷* (a továbbiakban T.), valamint az ezt módosító, a katonai titok tekintetében elkövetett hűtlenségre vonatkozó hatásköri rendelkezésekről szóló *1948. évi XLVII. törvény²⁸* is.

2.2 A Népbíróságok Országos Tanácsa

Az illetékes népbíróság ítélete ellen (ami tulajdonképpen az elsőfokú ítéletként fogható fel) az Nbr.

53. §-a szerint jogorvoslatra, tudniillik fellebbezésre (ami itt perorvoslatot jelent²⁹) volt lehetőség, ami jogosultság, mint alább látni fogjuk, nem volt automatikus és teljes körű. A fellebbezéseket, és a kegyelmi kérelmeket a *Népbíróságok Országos Tanácsához* (Nbr. 56 – 62. §), mint az egyfokú fellebbezési lehetőség elbírálására jogosult szervhez kellett benyújtani.

A NOT tulajdonképpen a népbíróságok másodfokú, fellebbviteli szerve volt, és *öttagú tanácsokban* (amely tanácsok az öt koalíciós párt országos vezetősége által delegált, bírói és ügyvédi képesítéssel is rendelkező, állandó tagságú hivatásos szakkbírákból álltak), legtöbbször a Parlamentben ülésezett, székhelyeként is a Kossuth teret lehet megjelölni. A Budapesti Népbíróság központja pedig kezdetben a Conti utcában, a volt Legfelsőbb Honvédtörvényszék épületében volt, majd pedig átköltözött a Markó utcába, csakúgy, mint a Budapesti Népgyűlés.

Mind a NOT, mind pedig általában véve a népbírósági tagság társadalmi előnyökkel is járt, mind a lakhatást, mind a fizetést, az élelmezést vagy például a közmunka alóli kötelezettséget tekintve.³⁰

Lényeges, hogy míg az Nbr.nov 19. §-a a *Szakszervezeti Tanács* küldöttjével bővítette ki a népbírósági tanácsokat, addig viszont a NOT tanácsokban ők nem kaptak helyet. A NOT tanácselnökeit az öt kiküldött közül az igazságügyminiszter bízta meg. A NOT elnöke egyben a *Választási Bíróság* elnöke is volt. Alapvető jelentőséget ez 1947-ben kapott, az országgyűlési választások idején, a *„kékcédulák időszakában”*.³¹

Másodfokon tehát a NOT hat tanácsa működött.³² 1947-ben az I. számú tanács élén *dr. Bojta Béla /SZDP/* (1945-ben és 1946-ban államtitkári rangban), a II. élén *dr. Sarlós Márton /MKP/*, a III. élén *dr. Téglás István /parasztpárt/*, a IV. élén *dr. Boglutz László /FKGP/*, az V. élén *dr. Szabó Zoltán*, míg a VI. tanács élén pedig *dr. Várady Sándor* állt.

Dr. Bojta Béla, NOT tanácselnök, majd 1948 és 1950 között NOT elnök, utána pedig a Legfelsőbb Bíróság tanácselnöke (az első elnök *dr. Simándi Tamás* kúriai bírósági bírósági volt, majd utóda *dr. Major Ákos* lett) arra az újságírói kérdésre, hogy kik is tulajdonképpen a háborús bűnösök felett ítélező legfelsőbb bírák, ekképp válaszolt: *„A NOT tagjai hivatásos bírák, kúriai bírói rangban. Jogászok mind, erre a tisztre alkalmasnak látszó ügyvédek és kiválóan bizonyult régi bírók. A hatalom, ami a kezünkben van, nem fejezhető ki életmódban és pénzértékben: azt hiszem, hogy ma egyikünk fizetése sem éri el egy vállalat főkönyvelőjének a javadalmazását. Ez a tény azonban nem érdekes: aki ennek a bíróságnak tagja lett, az tudta, hogy rövid vagy akár hosszú időre nem a karral (sic!) jegyezte el magát, hanem az Igazsággal, amely legtöbbször nem jár autón és nem visel bóbort.”³³* A NOT tanácsstagok megbízatása, ellentétben a népbírák megbízatásá-

val, nem volt visszavonható, vagyis a NOT tanácsok delegáltjait nem lehetett visszahívni.

Dr. Major Ákos azonban ezt (is) írja visszaemlékezésében: „Az a tény, hogy a népbíráskodásban számszerűen túlsúlyban voltak a zsidó származásúak – még a szakbírák között is, elsősorban a NOT-nál, mert a hivatalos bírák nemcsak az induláskor, hanem később is igyekeztek távol tartani magukat az újfajta ítélkezéstől –, tápot adott a lappangó antiszemitizmus újjáéledésének. Nem alaptalanul. Az 1947 őszen meghozott 1947:XXXIV. tc. 12. § harmadik bekezdése a bírói 'passzív rezisztenciával' szemben már a következőket tartalmazta: 'Az első fokú bíróságnál működő azt az ítélőbíró, aki a hivatali székhelyén alakított népbírósághoz a népbírósági tanács elnökévé, vagy helyettes elnökévé való kijelölésének elfogadható indok nélkül nem tesz eleget – közhivatali állásáról lemondottnak kell tekinteni. Az indok elfogadhatósága tekintetében az igazságügyminiszter a jogorvoslat kizárásával dönt.' Előfordult, hogy egy-egy keretlegény ügyének tárgyalásakor a tanács tagjainak zöme és esetleg a tanácsvezető, valamint a népjegyész is zsidó származású volt.”³⁴

Az Országos Tanácsot az eljáró népbíróság (itt értsd mindig elsőbírósággént) ítéletében foglalt tényállások *elvileg kötötték*³⁵, tehát nem módosítható a népbíróság ítéletében megállapított tényállást, további bizonyítást sem folytathatott le, és a bizonyítékokat sem mérlegelhetette az eljáró népbíróságtól eltérően. Maga a másodfokú eljárás elvi lépései, egy ügy felülvizsgálata pedig megegyezett a korábbi hasonló fellebbezési eljárásoknál tapasztaltakkal, azaz egy korábbi másodfokú ítélőtáblai vagy kúriai eljárással: az Nbr. is ekként rendelkezett, sőt, nem eléggé egyértelműen, ami, mint az mindjárt látható lesz, egy eldöntendő helyzetet teremtett, tudniillik, hogy az *ítélőtáblai*, vagy pedig a *kúriai* eljárási szabályok alkalmazandók e megfelelően? Ha azonban a népbíróság ténymegállapításai olyanok voltak, hogy azok alapján a felülvizsgálat nem volt eszközölhető, mert a népbíróság *tevéde*³⁶sből vagy *jogi állásfoglalása* következtében mellőzte olyan körülmények megállapítását, melytől anyagi jogi büntetőtvénnyek megfelelő alkalmazása függött, akkor a *II. Bn. 35. §*³⁶ a NOT részére is biztosította a *megsemmisítés* jogát anélkül, hogy ehhez anyagi semmiségi ok előzetes megállapítása vált volna szükségessé.

A Népbíróságok Országos Tanácsára vonatkozó eljárási szabályokról jól tájékozódhatunk két NOT végzés kapcsán is: *Sz. W. J.* ellen a népjegyésziség háborús és népellenes bűncselekmények miatt emelt vádat. A népbíróság felmentő ítéletet hozott, mert úgy látta, hogy a vádlott által alapított egyesület nem folytatott fasiszta jellegű tevékenységet. A népjegyész által bejelentett fellebbezés folytán az ítéletet a NOT bírálta felül. Vagyis a NOT mint fellebbezési (fellebbezési) bíróság járt el. Mivel azonban a hatályos eljárásjog mind az *ítélőtáblai*,

mind pedig a Kúriát egyaránt fellebbezési bíróságnak ismerte, eldöntendő kérdés volt, hogy a NOT – ra az *ítélőtáblai*, vagy a *kúriai* eljárási szabályok vonatkoznak-e? Az említett ügyben a NOT végzése az Nbr. 62. §-ára utalt, amely az *ítélőtáblai* eljárási szabályokat ismerteti, következésképp a NOT is a táblai szabályok szerint volt köteles eljárni. A végzés szerint ezzel szemben az Nbr. 56. § szerint a Népbíróságok Országos Tanácsa 5 tagú tanácsokban jár el, felülvizsgálati körébe tartozik az ország összes népbíróságainak ítéletei, a tanács tagjai a *kúriai bírák* részére megállapított állami fizetési osztályba soroztattak, következésképp „nyilvánvalóan külön utalás nélkül is jogosult a kúriai szabályok szerint eljárni.” Azonban az Nbr. 60. § kifejezetten hivatkozik az 1928. évi X. törvénycikk (II. Büntetőnovella) 33. §-ára, azzal a táblai eljárásra jellemző kiegészítéssel, hogy a *bizonyítást* a másodfokon eljáró tanács *maga is felveheti*.³⁷

Az így nyitva maradt, eldöntendő kérdés megválaszolásában egy másik NOT végzés lehet a segítségünkre: „Az Nbr. 60. § intézkedéseiből és az Nbr. 62. § és 64. §-ából okszerűleg és nyilvánvalóan következik, hogy a Népbíróságok Országos Tanácsának eljárására vonatkozólag a táblai és kúriai eljárási szabályok vegyesen, megfelelően és értelemszerűen alkalmazandók. A *II. Bn. 33. §-ára* hivatkozás pedig kifejezetten biztosítja az Országos Tanács részére a ténykérdésben való *cassatorius hatáskört*, s így figyelemmel az Nbr. 64. §-ára, a *Bpn. 35. §-ának* alkalmazhatási lehetőségét.”³⁸

2.2.1 NOT döntések a jogegység érdekében

A NOT ítélkező tanácsainak csak egyik feladata volt a konkrét bűnügyekben való másodfokú eljárás. Elvi jelentőségű, a népbíróságok számára iránymutató döntések meghozatala volt a másik jelentős feladata, amely döntéseket rendszeresen közzétették a hivatalos lapban (Népbírósági Közlöny), ezzel biztosítva azt, hogy arról az összes népbíróság tudomást szerezzen. Így a NOT rövid időn belül túlnőtte a számára az Nbr. által előírt szerepet, tudniillik, hogy „a népbíróságok jogorvoslati megtámadott ítéleteit a Népbíróságok Országos Tanácsa bírálja felül” (Nbr. 56. §), és egyszersmind az ítélkezési gyakorlat irányítójává is vált. Mondhatjuk azt, hogy hasonló szerepet töltött be a népbírósági rendszerben, mint ma a Kúria a magyar igazságszolgáltatás rendszerében.³⁹

A népbíráskodással kapcsolatos egyes rendelkezésekről szóló törvény – miután a jogszabály megszüntette a fellebbezési korlátozásokat – a népbírósági eljárásban is meghonosította a perorvoslatot a jogegység érdekében, a NOT pedig *jogegységi* és *teljes ülési* döntvényeket hozhatott. *Jogegységi döntést* a NOT jogegységi tanácsa akkor hozhatott, ha a rendes tanácsok elvi kérdésben eltérő határozatokat hoztak, és a NOT elnöke vagy az igazságügy miniszter

a vitás elvi kérdés egyöntetű eldöntését a jövőre nézve szükségesnek tartotta. Rajtuk kívül még a népfőügyész volt az, aki bármely népbíróságnak jogerős határozata vagy egyéb intézkedése ellen – ideértve a NOT rendes tanácsa által hozott határozatokat vagy tett intézkedéseket, úgyszintén az igazolási ügyekben a fellebbviteli eljárás során hozott határozatokat is –, amely jogszabályt sértett, a Népbíróságok Országos Tanácsánál a jogegység érdekében perorvoslattal élhetett. Ez a perorvoslat nem volt határidőhöz kötve és nem volt felfüggesztő hatálya. *Igazolási ügyekben* hozott határozat ellen azonban ily perorvoslatnak csak abban az esetben volt helye, ha a határozat az igazoló eljárás alá vont személyt állásától vagy jogosítványaitól megfosztotta, illetőleg foglalkozásától eltiltotta (abból elmozdította).⁴⁰

A jogegységi tanács elnöke tehát a NOT elnöke volt, tagjai pedig a NOT elnöke által kijelölt két tanácselnök és nyolc bíró. A kijelölés a szerint történt, hogy a bírósági tanácsokat alakító négy párt 2-2 tagja képviselve legyen. Ha valamelyik tanács a jogegységi döntvénytől el kívánt térni, vagy a NOT elnöke, a népfőügyész, illetve az igazságügyminiszter valamely jogegységi döntvény megváltoztatását tartotta szükségesnek, akkor a teljes ülés határozott. A jogegységi döntvényeket és a teljes ülési határozatokat közzétették a Magyar Közlönyben, és annak követése kötelező volt. Azonban csak a NOT tanácsainak kellett e döntvényeket követniük, az alsóbíróságokra (azaz a népbíróságokra) nem voltak kötelezőek, viszont nyilvánvalóan hatottak azok ítélkezési gyakorlatára.

Az Országos Tanáccsal kapcsolatban egyetlen fontos momentum említendő még meg, tudniillik, hogy amennyiben az Országos Tanács a *halálraítélet* egyhangúlag nem találta *kegyelemre javaslatba hozhatónak*, akkor joga volt a kegyelmi kérvényt továbbterjesztés nélkül elutasítani. Ez történt Szálasi Ferenc és társai esetében is. A kegyelmezés tárgyában egyébként az igazságügyminiszter javaslatára a Nemzeti Főtanács határozatban döntött (Nbr. 7. §), 1946. február 1. napjától pedig az államfő.

2.3 A jogorvoslatról és a népbíráskodást ért kritikákról

„Az igazságszolgáltatás soha nem tévedhetetlen. Ezt a törvényhozói bölcsesség napjainkban is elismeri, amikor módot ad arra, hogy az elsőfokú bíróság döntését fellebbezéssel támadják meg az arra illetékesek; a jogerős ítélet szemben pedig lehetővé teszi a perújítást, illetve a törvényességi óvást. Az a megállapítás, hogy az igazságszolgáltatás nem tévedhetetlen, különösen érvényes a tömeges felelősségre vonások idejére, az olyan helyzetre, amelyben a magyar népbíróságok működtek.”⁴¹

„... a Budapesti Népbíróság kezdeti lendülete megakadt a paragrafusok között. Követeljük, hogy a népbíróság jogi megkötöttség nélkül, az ésszerű örvédelem parancsa szerint ítélkezzen.”⁴²

„A reakció elleni harc egyik legfontosabb fegyvere a népbíróság. A reakció sikere, hogy vidéken még mindig nem működik a népi igazságszolgáltatás és Budapest (...) népének győzelme, hogy itt elkezdődött a leszámolás a fasiszta bitangokkal (...) Ezt meg kell szívelelnie a népbíróságok hivatásos és laikus tagjainak egyaránt és akkor a nép nem kritikus szemmel, hanem úgy fog rájuk tekinteni, mint a szabadságért harcoló katona a fegyverére.”⁴³

A népbíróság elsőfokú ítélete jogerős volt, ha mindegyik népbíró egyetértett az ítélet mértékével. Ha a népbírák között nem volt egyetértés, akkor az ügy automatikusan a NOT elé került. A vádlott kezdetben csak a *halálbüntetést*⁴⁴, a *teljes vagyonekobzást* vagy az *állásvesztést* kimondó, a *háromévi szabadságvesztés* büntetést, illetőleg a *20 ezer pengő pénzbüntetést meghaladó* ítélet ellen fellebbezhetett. A védőt önálló fellebbezési jog, a szökésben lévő terhelt ellen folyamatban levő eljárás kivételével, nem illette meg.⁴⁵ A népfőügyész mind a felmentés miatt, mind pedig a büntetés súlyosbítása végett *minden esetben* fellebbezhetett, a vádlott által bejelentett fellebbezéshez pedig annak *terhére* csatlakozhatott.⁴⁶

Az Nbr. nov tovább szűkítette a fellebbezési jogszabályokat, ugyanis a 21.§ -ával hatályon kívül helyezte az Nbr. 53. §-át. Így 1945. május 1. napjától megfosztotta az elítéltet a fellebbezés jogától a leg súlyosabb bűncselekmények (az Nbr. 11. § (1)-(6) pontjába ütköző háborús bűncselekmények) miatt indult eljárásban, illetve egyéb esetekben is korlátozta a jogorvoslati lehetőségeket (például a 3 évi szabadságvesztés büntetés fellebbezési minimumát 5 évre növelte).⁴⁷ Ezen kívül a *védő* csak védeence hozzájárulásával, és csak ugyanolyan korlátok között fellebbezhetett, mint a védeence. Nézzük meg egy példán keresztül, hogy is működött ez a gyakorlatban.

B. S. ügyében a népfőügyész fellebbezést jelentett be súlyosbításért. A vádlott és a védője a fellebbezéshez csatlakozott, az ő fellebbezésük az enyhítésre irányult. A másodfokon eljáró NOT ítélete rámutatott arra, hogy az Nbr. nov ilyen csatlakozási jogot nem ismer, csak a népfőügyésznek engedi meg, hogy a vádlott által bejelentett fellebbezéshez – méghozzá annak terhére – csatlakozzék: *„(...) miért is a vádlott és védőjének csatlakozási kérelmét a Bp. 401. § (3) bekezdése alapján vissza kellett utasítania.”* A NOT ítélet ennek ellenére hozzátette: *„Bár a védelem fellebbezésének, illetve csatlakozásának törvényes akadálya van, azonban az Országos Tanács mégis az Nbr. 62. § (2) bekezdésének jogkörében az elsőbírói ítéletet egész terjedelmében felülvizsgálati körébe vonta.”⁴⁸*

Egyes korabeli vélemények szerint a fellebbezés intézménye a népbírósági jogban alapvetően hibás döntés volt. Például: „*jogi és politikai rövidlátás volt a népbíróság ítélete ellen fellebbezést engedni.*”⁴⁹ Lukács Tibor szerint viszont az ilyen kijelentések nem átgondoltak. Véleménye szerint a népbírósági eljárások lassúsága ötlött a kritizálók szemébe, mert a háborús és népellenes bűnösök felelősségre vonásában a múlttal való leszámolást látták és éppen ezért sietették. És a lassúság miatt a fellebbezési eljárást (lehetőséget) okolták. Lukács szerint ezek az emberek úgy gondolták, hogy a fellebbezési lehetőség megszüntetésével meggyorsulnak az eljárások⁵⁰ (ami persze legfeljebb csak az ítéletek végrehajtására igaz, magára az eljárásokra semmi féleképpen sem): „*A Népbíróság olyan ábrándos lassúsággal folytatja munkáját, mintha a legnagyobb béke idején tárgyalna jelentéktelen csirkepöröket.*”⁵¹

A kritikus hangok azonban nem törődtek azzal, hogy a népbírósági tanácsok valóban tárgyaltak, tehát értékelték, elemezték a bizonyítékokat, tanúkat hallgattak ki, stb., hiszen általában véve is szerettek volna minden szempontból megalapozott ítéletet hozni. Jól példázza az általam leírtakat, ha megvizsgáljuk a *bulgár népbíróságok* statisztikai összegzését. Bulgáriában a népbíróságok 1944. október 6. napján kezdtek működni, és 1945. április 30. napjára már be is fejezték tevékenységüket. 11 122 embert állítottak bíróság elé, ezek közül 9420 személyt ítélték el. 2730 embert ítélték halálra, 1350-et pedig életfogytiglani fegyházra.⁵²

Ha a magyar vonatkozásokat vizsgáljuk: „*Az 1945. szeptember 16. -án kihirdetett 1945. évi VII. törvény a 81/1945. és az azt módosító 1440/1945. M. E. számú rendeletet törvényerőre emelte. Az ezzel a jogszabályi háttérrel működő népbíróságok elé 1945. és 1949. között 59 429 fő került, ebből 55 322 fő (93,08%) ügye befejezést nyert, 3307 fő (5,56%) ügye áthúzódott későbbre, 26 997 főt (45,42%) marasztaltak el, 14 727 főt (24,78%) felmentettek, 12 644 személynél (21,27%) az ügy egyéb módon zárult.*”⁵³

Valamint: „*A mintegy 9 milliós lélekszámú országban három év alatt 87 417 személyt fogtak perbe, közülük 26 997 főt – a megvádoltak mintegy 30%-át – marasztalták el első fokon.*”⁵⁴

Illetve: „*A népbíróságok a háborús és népellenes bűnösökkel vádolt személyekre 477 esetben mondták ki a halálos ítéletet. A Budapesten hozott 384 halálos ítéletből 1950-ig 146 darabot hajtottak végre. Vidéken ugyaneddig az időpontig 43 személyt végeztek ki.*”⁵⁵

Befejezésül annyit kell még ide, a jogorvoslatok tárgyalásához megállapítanunk, hogy a T. 19.§-a⁵⁶ megszüntette a fellebbezést és helyette – a törvény lényeges rendelkezéseinek megsértése esetén – *semmisségi panaszt* engedélyezett. Ténykérdésben azonban semmisségi panasznak nem volt helye.⁵⁷ A *semmisségi panasz* lényegében fellebbviteli perorvoslat volt, amivel az alsófokú bíróságok törvényszer-

tőnek vélt határozatai ellen lehetett élni. Ha a bíróság megállapította a törvénysértést, az alsófokú bíróság határozatát megsemmisítette (*cassatio*).

2.4 Az ügyvédek

„*Teljes könyörtelenséggel kell lesújtani azokra, akik pénzkereseti forrásnak tekintik a fasiszta bűnösök mentését.*”⁵⁸

A vádlottak védelmét *ügyvéd* látta el, ugyanis a népbírósági jog is kimondta a védőkötelezettséget (az *Nbr. 36. §* szerint a védelem tekintetében a Büntető perrendtartás V. fejezete volt alkalmazandó), azonban a védelem korlátozott jogokat élvezett. Nem volt önálló, abban a jogkörben mozoghatott csak, amit a terhelt is élvezett. Az *Nbr. 53. §* szerint a védőt önálló fellebbezési jog nem illette meg, kivéve, ha az eljárást *szökésben* lévő terhelt ellen folytatták. Ezt az elvet az *Nbr. nov 21. §* is megismételte annak hangsúlyozásával, hogy a védő csak az elítélt hozzájárulásával jelenthetett be fellebbezést, egyébként ugyanolyan korlátok között élhetett a fellebbezés jogával, mint az elítélt. Ez a korlátozott jogkör sértette az *ügyfélegyenlőség elvét*⁵⁹, a vád képviselőjének ugyanis szélesebb körű jogai voltak, mint a terheltnek, illetőleg a terhelti jogosultság alapján eljáró védőnek.

A NOT mégis arra törekedett, hogy érvényt szerezzen a törvénynek és biztosítsa a védelmet a népbírósági eljárásokban. Erre mutat elvi jelentőségű határozata, amely szerint a népbírósági főtárgyaláson a *védő jelenléte kötelező*, és ez még akkor sem volt mellőzhető, ha arról a vádlott kifejezetten lemondott.

A népbíróságok előtti védelem problematikájával többször foglalkozott a legfelsőbb államhatalmi szerv is. 1945. szeptember 11. napján került megtárgyalásra az Ideiglenes Nemzetgyűlés elé a népbíráskodásról szóló miniszterelnöki rendelet. *Dr. Kovács Kálmán* államtitkár előadói beszéde után vita következett, amely során **Dulin Jenő** a FKgP nevében szólalt fel: „*Ott van Tisztelt Nemzetgyűlés, egy másik kérdés, a védelem kérdése. Méltóztassék elhinni, nem a legkellemebb foglalkozások közé tartozik. A védelem azonban éppen olyan fontos és lényeges a büntető igazságszolgáltatásban, mint a vád. A védelem az, amely az ártatlan érdekében síkraszáll, a védelem az, amely a büntetési tételeket, a büntetési nemeket igyekszik a bűnösség fokához arányosítani. A vád és a védelem egybevetése után mondja ki a bíró az ítéletet. Ostoba bíró volna az, aki a védelemnek minden szavát készpénznek venné. A védelem nem annyit jelent, hogy a bíró a védelem álláspontja szerint hozza meg az ítéletet. A bíró a szabad mérlegelés alapján hoz ítéletet. Amint azonban a vádra, a vádszemponatok előadására feltétlenül szükség van, éppen úgy szükség van az igazság szempontjából a védelem által előtvárt védelmi körülményekre. A népbíráskodásban tehát ne méltóztassék a védelmet bizonyos*

animozitással tekinteni. Hiszen maga a rendelet intézményesen gondoskodik a védelemről, maga a rendelet kimondja a védőkötelezettséget. Nyilvánvaló, hogy magát a törvényalkotót is ez a mentalitás irányította. Ennélfogva helytelen az a tendencia, amely a védelem ellen hangulatot igyekszik támasztani.”

A népbíráskodással kapcsolatos egyes rendelkezésekről szóló törvény aztán az *Nbr. 24. §-át* azzal egészítette ki, hogy az az ügyvéd, aki az ügyvédek névjegyzékébe való felvétele előtt *népügyészi* állást töltött be, e hivatali működésének megszűntétől számított három éven át nem képviselhetett feleket sem az előtt a *népügyészség* előtt, amelynél működött, sem pedig az előtt a *népbíróság* előtt, amely mellé rendelve volt az a *népügyészség*, amelynek korábban tagja volt.⁶⁰

2.5 A *népügyészség*

A vád képviselőjében a *népbíróság* előtt *népügyész*⁶¹ (mint közvádó), valamint *politikai ügyész* (azaz *laikus ügyész*, ő nem a vádat, hanem a „magyar népet” képviselte a tárgyalásokon, ugyanis sértettnek tekintették az egész magyar népet is, tehát a magyarságot, mint közösséget⁶²) járt el. A Budapesti *Népügyészség* vezetője a Rákosi-féle tisztogatások alatt kivégzett *dr. Szébenyi Endre*, majd pedig *dr. Molnár Sándor* lett. Ismertebb *népügyészek* voltak *dr. Fenesi Ferenc*, *dr. Krasznai Antal*, *dr. Ambrus József*, *dr. Somogyi Ödön* és *dr. Szabó Ferenc*.

Az *Nbr. 24. – 36. §-ai* foglalkoztak a *népügyészekkel*, valamint a *népügyészségekkel*. A *népügyészeket* és azok vezetőit az *igazságügy miniszter* nevezte ki a bírói és ügyvédi vizsgával vagy szükség esetén jogtudori oklevéllel rendelkező egyének közül, a helyi nemzeti bizottság ajánlása, illetve meghallgatása után. Ez általában távirat vagy levél útján történt, nézzünk meg egy példát. *Baranya Vármegye és Pécs Város Nemzeti Bizottsága* levélben fordult az *igazságügy miniszter*hez a *Pécsi Népügyészség* *népügyészeinek* kinevezése tárgyában: „*Igazságügyi Miniszter Úr! Pécs város és Baranya vármegye Nemzeti Bizottsága az Ideiglenes Nemzeti Kormány 81./1945. M.E. számú rendelet 24. §-a értelmében Dr. Fischer Gyula pécsi Majos Imre utca 2. szám alatti lakós okleveles ügyvédet és Dr. Hilfrei (a név végére kézzel egy *ch* lett odaírva – P. A.) István pécsi Rákóczi út 56. szám alatti lakós okleveles ügyvédet hozza javaslatba a Miniszter Úrnak a *népügyészi* kinevezésre, mégis azzal, hogy Dr. Fischer Gyula személyét hozza javaslatba, mint vezető*népügyészt*. Nemzeti Bizottságunk tisztelettel kéri a Miniszter Urat, hogy kinevezést soron kívül eszközölni szíveskedjék, hogy a *népbíróság* városunkban mielőbb megkezdhesse működését. Tisztelettel kérjük továbbá, hogy a pécsi törvényszék illetékeségi területére két tanács felállítását elrendelni méltóztassék. Pécs, 1945. évi március hó 16-án.”⁶³ A beadványt az elnökhelyettes és a jegyző írta alá.*

Az *igazságügy miniszter* azonban a *népügyészet*et bármikor felmenthette. A *népügyész* más kereső foglalkozást nem folytathatott. A *népügyész* alkalmazása ideiglenes volt. Felmentésekor, amennyiben az *igazságügy miniszter* ügyésszé nem nevezte ki, háromhavi fizetést kapott végkielégítésül. A *népügyész* az általa aláírt határozatokért a felelősséget saját személyében viselte. A törvényszék és az *ügyészség* vezetője együttesen jelölték ki a *népügyészség* segédzsinatát a *bíróságok* és az *ügyészség* segédzsinatájának tagjai közül. A nyomozás tekintetében a Büntető perrendtartás (1896:33. tc., a továbbiakban Bp.) 83-86. §-ai voltak alkalmazandók.

A Bp. XII. fejezetében a *vizsgálóbíróra* megszabott jogok (kötelességek) a *népügyészt* illették (tehát a következő esetekben, úgymint: I. Lefoglalás: a) Általános rendelkezések (169-170. §); b) Levelek, táviratok és egyéb küldemények lefoglalása (171-172. §). II. Házkutatás és személymotosás: 173-176. §. III. A lefoglalás, a házkutatás és a személymotosás elrendelése: 177-179. §. IV. A lefoglalás, a házkutatás és a személymotosás foganatosítása: 180-191. §.

Az *Nbr. 31. §-a* szerint a *népügyész* feljelentést csak abban az esetben vehetett figyelembe, ha abban a feljelentő pontos lakcímét feltüntette és azt alá is írta. A hiányos vagy hamis név alatt tett, illetve nyilván alaptalan feljelentést figyelembe venni *nem volt szabad*. Szóbeli feljelentésről a *népügyész* jegyzőkönyvet vett fel, amely a feljelentő nevét és lakcímét, a feljelentés alapját képező tényeket, és a vonatkozó bizonyítékokat tartalmazta. A jegyzőkönyvet a feljelentővel alá kellett íratni.

Az *előzetes letartóztatást* a *népügyész* rendelhette el a Bp. 141. §-ában felsorolt esetekben. Az *előzetes letartóztatás* elrendelése ellen az *Nbr. 33. §-a* szerint felfolyamodásnak nem volt helye. Amennyiben a *népügyész* nem állította a terheltet 30 nap alatt ügyének letárgyalása végett a *népbíróság* elé, vagy ugyanezen idő alatt nem nyújtott be vádiratot a *népbírósághoz*, az *előzetes letartóztatást* meg kellett szüntetni, vagy az iratokat haladéktalanul a *népbíróság* elé kellett terjeszteni. A *népbíróság* az *előzetes letartóztatás* fenntartása tárgyában három nap alatt határozni volt köteles. A *népbíróság* az *előzetes letartóztatást* a *népügyész* indítványára 30 nappal meghosszabbíthatta. Érdemleges tárgyaláson az *előzetes letartóztatás* a *népbíróság* érdemi határozatának hozataláig is meghosszabbítható volt. Az *előzetes letartóztatás* azonban a *népbírósági ítélet* meghozataláig összesen a 6 hónapot nem haladhatta meg.⁶⁴ Amennyiben azonban a *népbíróság* a vád tárgyává tett valamely bűncselekmény tekintetében a vádlott bűnösségét megindokolt *közbenszóló határozattal* megállapította, úgy az *előzetes letartóztatás* további 6 hónappal volt meghosszabbítható. A *népbíróság* ítéletének kihirdetése

után meghosszabbított előzetes letartóztatás pedig az ügyben hozandó jogerős határozat meghozataláig tartott. A népügyésznek lehetősége volt arra is, hogy vagy vádiratot nyújtott be, vagy csekélyebb jelentőségű ügyekben a *Te. 107.* valamint *108. §-ának* megfelelő alkalmazásával a terheltet a népbíróság elé állította, de közbenső eljárásnak helye nem volt.⁶⁵

Itt említendő meg, hogy a NOT Téglás-féle tanácsa elvi élel alapította meg az előzetes letartóztatás meghosszabbításáról a következőket:

1) Az *Nbr. 33. § -nak (3) bekezdésébe foglalt azon rendelkezése, miszerint az előzetes letartóztatás a népbírósági ítélet meghozataláig összesen 6 hónapot meg nem haladhat, csakis az érdemleges tárgyaláson elrendelt előzetes letartóztatásra, illetve azoknak meghosszabbított tartamára vonatkozik.*

2) Az *Nbr. nov 17. § -ának az a rendelkezése, hogy az előzetes letartóztatás meghosszabbításának több ízben is helye lehet, a vád előtti nyomozati szakra vonatkozik.*

3) Az *Nbr. nov 33. és 48. § - aiban foglalt az a rendelkezés, hogy „amennyiben a népbíróság a vád tárgyává tett valamely bűncselekmény tekintetében a vádlott bűnösségét megindokolt közbenszóló határozattal megállapítja, úgy az előzetes letartóztatás további 6 hónappal hosszabbítható meg”, továbbra is hatályában fennáll, miután azt az *Nbr. nov 17. § -a* kifejezetten hatályon kívül nem helyezte.*

4) *Vádirat be nem adása esetén 6 hónap elteltével a Bp. 147. és 157. § értelmében a bíróság hivatalból köteles az előzetes letartóztatás anyagi előfeltételeit felülvizsgálni – indítvány bevárása nélkül, annak vélelmezése mellett, hogy a védelem bizonyítékai mellett és a vád bizonyítékai hiányában a vádirat elkészíthető nem volt, így előre láthatóan a gyanúsítottal szemben nem várható olyan súlyos büntetés, amelynél fogva szökésétől tartani lehet. Ez esetben azonban mérlegelhető, hogy szabadlábra helyezése a Bp. 161. § -ában írt előfeltételek mellett alkalmaztassék-e?*⁶⁶

A népügyészségekkel foglalkozó paragrafusokat az 5900/1945. M. E. számú rendelet 2. § egészítette ki, ami létrehozta a népügyész mellett a megbízott közvádló intézményét. Ez a közvádlói funkció a népügyészség szervezetén kívül állt, ugyanolyan jogokat biztosítva számára, mint a népügyésznek.⁶⁷

A politikai ügyész hatáskörére nem volt jogszálló, azt a gyakorlat alakította ki. Jogállása meg egyezett a sértett jogállásával, hiszen az egyetemes sértettet, a magyar népet képviselte, amelynek jogai minden egyes háborús vagy népellenes bűncselekmény sértettje révén külön is sérültek.⁶⁸ A közvádló a népügyész volt, őt illették meg a váddal kapcsolatos jogok, a politikai ügyészt, mivel nem volt vádhatóság, csak annyi jog illette, mint ami a sértettet általában megillette. A politikai ügyészi tisztségre esetenként kértek fel olyan személyeket, akik ellenállási múltjuk, munkásságuk, politikai-közéleti tevékenységük miatt köztiszteletnek örvendtek.

Jól mutatja a politikai ügyész jogosultságait és feladatát a népbírósági büntetőeljárásban gróf Pálffy Fidél volt országgyűlési képviselő és miniszter büntetőügye. Itt a politikai ügyész az egyik vádpont tekintetében vádat ejtett, majd a népbírósági ítélet felmentő részét a népügyészhez csatlakozva megfellebbezte. A NOT ítélete külön is kitérve a politikai ügyészi tisztségre kifejtette, hogy a háborús és népellenes bűntettek sértettje maga a magyar nép. Tehát sértett nemcsak a tényleges sérelmet elszenvedet természetes személy, hanem az egész magyar nép is, így a politikai ügyész is. A politikai ügyész szerepe megvilágítani azt a történelmi hátteret, mely országunkat a vesztes háborúba és a bekövetkezett katasztrófába sodorta. Feladata feltárni azokat a történelmi, társadalmi, hadászati, jogi, politikai, személyi és pszichológiai okokat, amely magyarok százezreinek halálát, millióinak nyomorúságát és hazánk lerombolását valamint nem utolsósorban a szégyenét okozták. Végül, e történelmi perek leszűrt tanulságai alapján köteles utat mutatni a jövőre, a nemzet demokratikusan érző tagjainak irányt jelölni, és fel kell tárnia mindazon okokat is, amelyeknek követése a jövőben is csak a teljes bukáshoz vezethetik a nemzetet. Tehát ezekből következik, hogy nem jogosult olyan jognyilatkozatokat tenni, amelyek ellenkeznek a vádat tulajdonképpen képviselő népügyész nyilatkozataival, nem tehet olyan kijelentést, amely az eljárás céljával ellenkezik, így különösen nem diszponálhat a vád felett. A NOT ítélet kifejtette, hogy a politikai ügyész túllépett a hatáskörén, vádelejtése és fellebbezése semmis, és a büntető ügy eldöntése szempontjából nem létezőnek tekintendő.⁶⁹

A népügyészekkel kapcsolatban Lukács még kifejtette: „A népügyészek és a népbírák – mint az eddigi dokumentumokból is kitűnt – letették a hivatali esküt. Ennek jogi alapját a népbírósági jog adta. Az *NBR 24., illetve 45. §-ai* szerint a népügyészeknek, valamint a népbíráknak hivatalba lépésük előtt esküt vagy fogadalmat kellett tenniük. Azt tapasztaltam, hogy a legtöbb esetben esküt tettek, és ez nemcsak az első időszakra volt jellemző.”⁷⁰

Ezt igazolja például a Budapesti Népügyészség vezetője előtt az 1945. július 2. napján öt népügyész által letett eskü jegyzőkönyve is, ami módot adott mind eskü, mind pedig fogadalom tételére. Az eskü szövege a következő volt: „Én ... esküszöm a mindenható és mindentudó Istenre, hogy Magyarországhoz, annak alkotmányához, az Ideiglenes Nemzetgyűléshez és az Ideiglenes Nemzetgyűlés által választott ideiglenes nemzeti kormányhoz hű leszek – Magyarország törvényeit, törvényes szokásait, az Ideiglenes Nemzetgyűlés határozatait, az ideiglenes nemzeti kormány rendeleteit megtartom –, hivatali előljáróimnak engedelmeskedem, a hivatali titkot megőrzöm és hivatali kötelességeimet pontosan, lelkiismeretesen, a nép érdekeinek szem előtt tartásával teljesítem. Isten engem úgy segítjen.” A kineve-

zett öt népjegyész aláírással igazolta az eskü letételét.⁷¹

Ez a gyakorlat viszont jogszabálysértő volt véleményem szerint. Hiszen az Nbr. csak a népbíráknak engedett meg ilyen választási jogosultságot, ugyanis az Nbr. 45. §-a szerint a népbírák az első tárgyalás előtt esküt (fogadalmat) voltak kötelesek tenni. Az esküt a vezető bíró vette ki tőlük, egyébiránt az eskü szövegére a 45.010/1945. IM rendelet 1. §-a volt az irányadó, fogadalomtétel esetén pedig az esküszöveg a 15/1945. ME számú rendelet 8. §-a 3. bekezdésének megfelelően volt helyesbítendő. Ezzel szemben az Nbr. 24. §-ának 5. fordulata szerint a népjegyésznek, amennyiben még ügyészi esküt nem tett, akkor a 17/1945. ME számú rendelet 2. §-ában írt esküt kellett az ügyészség vezetője előtt letennie. Tehát az Nbr. rendelkezéseihez képest az ügyészi fogadalom jogszabálysértő volt.

A népjegyész az ügyben, vagy azon kívül szereplő személyeket, legyen az védő, tanú, sértett, stb., fegyelmi felelőssége terhe mellett csupán jegyzőkönyvvezető jelenlétében fogadhatta, és minden szóbeli közlésről jegyzőkönyvet kellett felvennie. A népjegyészszak legalább annyi, ha nem több szervezési gonddal küszködtek, mint a népbíróságok, mind a működéshez szükséges alapvető eszközök (papír, írószerszám, asztalok, székek, írógépek stb.), helyiségek illetve alkalmas emberek terén is. Az Egri Népjegyészszak megbízott vezetője 1945. május 2. napján arról tett például jelentést, hogy teljesen egyedül van, és emiatt a tevékenysége sokszor fizikailag elháríthatatlan nehézségekbe ütközik. Viszont jelentkeztek nála „menekült” igazságügyi alkalmazottak, akiknek az igazolása még folyamatban van. Így javaslatot tett egy újvidéki ügyészségi alelnök, egy járásbíró valamint egy marosvásárhelyi ügyészségi elnök kinevezésére is.⁷²

A Népbíróságok Országos Tanácsa előtt a vádat kizárólag a népfőügyész vagy helyettese képviselhette.⁷³ Népfőügyész vagy helyettesei csak bírói és ügyvédi vizsgát tett egyének lehetnek, akiket az igazságügy miniszter javaslatára a kormány nevezett ki. A népfőügyész a népjegyész által bejelentett fellebbezést vagy csatlakozást bármikor visszavonhatta. A népfőügyészre és helyetteseire tekintettel a főügyészre és helyettesére egyébként vonatkozó jogszabályok megfelelően alkalmazandók voltak (Nbr. 55. §). A kormány az első népfőügyészt 1945. március 29. napján nevezte ki.⁷⁴ Groteszk, és egyben a kor kezdeti zavaros közállapotát tükrözi az a tény, hogy ezt a személyt hamarosan beosztásából elmozdították, mert kiderült, hogy korábban a Sztójay-kormány propagandaminisztériumában dolgozott.⁷⁵

Említésre méltó még, hogy 1945 júliusától az Igazságügyminisztérium X. számú népbírósági osztálya elrendelte, hogy a népjegyészszak minden megszüntető határozatot, a népbíróság pedig minden fel-

mentő ítéletet juttasson el az állambiztonsági szervekhez. 1946-tól fokozatosan gyakorlat lett, hogy a rendőrség bíralt felül egyes népbírósági ítéleteket.⁷⁶

2.6 A népbírósági büntetőtanácsok

„A népbíróságok összetétele is tükrözte a régi és az új harcát. Az osztályharc a bíróságokon belül is folyt, de még élesebben az üzemekben, a földeken, a hivatalokban, a sajtóban és az élet valamennyi területén. Osztályharc folyt gyakran az utcákon, a népbíróságok folyosóin, az épületek előtt, az ítélkezési gyakorlat hivatalos, félhivatalos, vagy csak „morgással” történő értékelésében. Vizsgálódásom azonban meggyőződött arról, hogy a politikai és jogi hibák ellenére népbíróságaink valóban a szó teljes és nemes értelmében igazságszolgáltató szervek voltak. Ragaszkodtak a törvénytelenység éveitől a törvényességhez, az embertelenség éveitől az emberséghez. Ha kellett szigorúak voltak, ha kellett felmentő ítéletek ezreit hirdették ki. Érvényre jutatták későbbi jogrendszerünknek még csak csírázó eleveit. Működésük biztosította, hogy a bűnösök felelősségre vonásában ne a szenvedélyek és az indulatok uralkodjanak. Ebben oroszlátrésze volt annak a sok száz laikusnak, munkásnak, parasztnak, kispolgárnak, értelmiséginek, akikből az ítélkező tanácsok állottak. Részüik volt azonban a jogászoknak is, akik talán a legtöbb támadást kapták.”⁷⁷

Az Nbr. 39. §-a alapján a népbírósági büntetőtanácsok általában állandó tagokkal, kezdetben ötös tanácsokban ítélkeztek. Nagyon lényeges, hogy az öt fő népbírót a koalíciós pártok delegálták (mind-egyik egyet-egyét), és ezen felül az Nbr. 42. §-a értelmében minden népbírósági tanács mellé az igazságügy miniszter által egy tanácsvezető jogász-bíró is volt kirendelve, aki tehát nem volt népbíró! Míg a népbírák az igazságszolgáltatási tapasztalatukat és képzettségüket tekintve laikusok voltak, addig a tanácsvezető bíró szakképzett jogász volt, viszont ő nem (!) rendelkezett szavazati joggal (mivel nem volt népbíró), csak a tárgyalás vezetése, a jogszabályok betartatása, a népbírák jogi felvilágosítása és kioktatása volt a feladata. Mind a bűnösségről, mind pedig a büntetésről és annak mértékéről kizárólag a népbírák dönthettek.⁷⁸

Vagyis amikor népbírósági tanácsról beszélünk, akkor azon csak a népbírókat értjük, de a tanács további, elengedhetetlen része volt a tanácsvezető jogász-bíró is (csak 1948-tól rendelkezett szavazati joggal), aki viszont, mint olyan, nem volt a népbírósági tanács tagja, azaz nem úgy, mint a népbíró. Azonban, amikor a vádlott a népbírósági büntetőtanács elé állt, akkor ő ott egy komplett tanácsot láthatott, ahol általában középen ült a tanácsvezető jogász-bíró, aki azonban – jogi értelemben véve – nem volt tehát a népbírósági tanács tagja, csak fizikális értelemben. A népbírósági tanácsok a tanácsvezető jogász-bíróról kapták „beceneveiket” is, így például a Budapesti Népbíróság legismertebb bün-

tetőtanácsai a *Tutsek-*, a *Major-*, a *Jankó-*, a *Pálosi-* és az *Ortutay-* tanácsok voltak. A Budapesti Népbíróság tanácsainak száma az évek folyamán egyre nőtt, a végén már megközelítette a húszat.⁷⁹

A népbírósági büntetőtanácsok kezdetben csak akkor tanácskozhattak és ítéelkezhetek, ha minden tagjuk jelen volt, és ez a momentum számos ügy elhúzódsát eredményezte, ugyanis a laikus népbírák sokszor hiányoztak: „Az elmúlt héten öt tárgyalási napon kellett az ügyeket leállítani a népbírák távolléte miatt. (...) Szeptember 10 – 15-e között 5 napra 102 ügy tárgyalását tűzték ki, ezenkívül 30 igazolási fellebbezési ügyet.”⁸⁰

Itt meg kell jegyezni, hogy jogász-bíróból nem volt hiány, hiszen e szakemberek többsége a háború előtt és alatt nem kompromittálódott, nem lett nyilassá, nem szennyezte be magát, tehát elmondható, hogy túlnyomórészt pártatlanul ítéelkeztek. Aki bűnös volt, az általában a német-nyilas csapatokkal együtt elmenekült. Az a tény pedig, hogy a bírának a Horthy-rendszer alatt az akkor hatályban lévő jogszabályokat kellett alkalmazniuk, nem az ő bűnük volt, hanem a politikai vezetése. Tehát a bírák, ügyészek, jogászok többsége a helyén maradt, nem gondolt menekülésre. Így ír erről Csizmadia Andor: „Azok a bírák tehát, akik igyekeztek hűvös objektivitással az egyes peresetekre a polgári állam törvényeit alkalmazni, nem érezték szükségét pozíciójuk elhagyásának, hanem a harcok lecsillapulta után régi helyüket újból elfoglalták, és folytatni akarták a 'fennálló törvénynek és jogszabályoknak' az eléjük kerülő egyes esetekre alkalmazását. A régi bírói szervezet tehát, a felsőbb bíróságok egyes kompromittált vezetőit nem tekintve, nagyjában, egészében továbbra is fennállott és működött.”⁸¹ Kiválóan látszik ebből is a valódi bíró, illetve jogász igazi, jogalkalmazói volta.

A népbírósági büntetőtanácsokba kezdetben a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba tömörült öt politikai párt delegálhatta tehát a népbírókat.⁸² Ők valóban népbírák voltak, hiszen a legtöbbször egyszerű ácsokról, asztalosokról, kőművesekről, földművesekről, napszámosokról volt szó.⁸³ A népbírók megbízatása 3 hónapra szólt, ami azonban megismételhető volt. A kijelölt népbíró a kijelölést nem utasíthatta vissza. A népbíróság tagja vagy póttagja három hónapi működés után felmentését kérhette a főispántól. A népbírák a folyamatban lévő ügyekben a felektől, képviselőiktől vagy harmadik személytől magánértesítést, információt nem fogadhattak el, ugyanis ellenkező esetben az igazságügy miniszter a népbíró megbízásának a megszüntetése felől intézkedhetett. Ezen kívül a népbíró minden illetéktelen befolyásolási kísérletről haladéktalanul tartozott jelentést tenni a büntetőtanácsa vezetőjének.

Nem volt kinevezhető népbírónak az, akit bűntett, nyereségvágyból elkövetett vétség, vagy fasiszta jellegű cselekmény miatt már elítéltek. A népbí-

rósági rendelet alkalmazása szempontjából nem volt büntetett előéletűnek tekinthető az, akit fasisztaellenes cselekmény vagy a zsidótörvényekben meghatározott valamely cselekmény miatt ítéeltek el. A politikai pártok által beterjesztett névsorhoz csatolni kellett a jelöltek írásbeli nyilatkozatát, amelyben büntetőjogi felelősségük mellett kijelentették, hogy e rendelkezések értelmében büntetlen előéletűnek minősülnek. Az ítélelhozatal, melyben minden tagot egyenlő jog illetett meg, két szakaszból állt. Az első szakaszban döntöttek (egyszerű szótöbbséggel) a bűnösség kérdésében, illetve abban, hogy ha a vádlott bűnös, akkor pontosan milyen büncselekmény róható a terhére. A terhelt bűnössége esetén a második szakaszban pedig (ugyancsak egyszerű szótöbbséggel) arról döntöttek, hogy vele szemben milyen szankciót kell alkalmazni. A rendelet szerint a szavazást kötelezően a legidősebb népbíró kezdte, és a legfiatalabb fejezte be.⁸⁴

Az *Nbr.nov 19. § -val* a népbírósági tanács tagjainak száma *hatra* módosult, ugyanis az Országos Szakszervezeti Tanács helyi szervei is népbíróküldési jogot kaptak, a tanácsvezető jogász-bíró azonban továbbra sem rendelkezett szavazati joggal. Ez a helyzet 1948-tól változott csak meg, ugyanis a *T. 12. § (2) -vel* ekkor ötre redukálódott a népbírósági tanács tagok száma. Tudniillik megszűnt ekkor a szakszervezetek, valamint a koalícióból kivált Polgári Demokrata Párt népbíróküldési joga, amivel a népbírósági tanács tehát öttagúvá vált, ugyanis a négy politikai párt küldötte mellett ekkor már a szakbíró is teljes jogú, ítéelkező tag lett.⁸⁵

A *T. 14. § (1) bekezdése* az *Nbr. 57. §-a* első és harmadik bekezdésében is változásokat eszközölt. E paragrafus értelmében, ezentúl csak a Független Kisgazda- Földmunkás- és Polgári Pártnak, a Magyar Kommunista Pártnak, a Nemzeti Parasztpártnak és a Szociáldemokrata Pártnak lett joga arra, hogy a NOT minden tanácsába egy-egy bírói (ügyvédi) képesítéssel rendelkező, büntetlen előéletű (az *Nbr.nov 19. §-ának* harmadik bekezdéséhez képest), állandó tanácstagot delegáljon.⁸⁶ A beküldő párt a tanács tagjának (póttagjának) megbízatását új tag (póttag) egyidejű beküldése mellett bármikor visszavonhatta. A NOT tanácsainak elnökét – a bírói (ügyvédi) képesítésű személyek sorából – hat hónap tartamra az igazságügy miniszter jelölte ki.

2.6.1 Az előterjesztés

„Non omnis possumus omnes”⁸⁷

„... A népbírósági tanácsok a nemzeti frontba tömörült pártok s a Szakszervezeti Tanács kiküldött laikus bíráiból alakulnak meg... Ezért az a meggyőződésem, hogy a pártok által delegált bírák szavazata a pártokra kötelező, az pedig semmiképpen sem ismétlődhet meg, hogy valamelyik pártnak esetleg nem tetsző ítéel esetén kétségbe vonják, hogy az ítéel a magyar nép nevében

hozott-e. A magyar népet a népbírósági tanács képviseli. (...) ...ez az új bíróság (népbíróság) nem forradalmi törvényszék, mert hiszen szigorúan megállapított eljárási szabályok szerint és anyagi jogi szabályok alapján ítélik ... de határozottan politikai jellegű.”⁸⁸

Ha a vezető bíró meggyőződése szerint a népbírák határozatukat a törvények, illetve a népbírósági rendelet lényeges intézkedéseinek megsértésével hozták és a határozat ellen *fellebbezésnek helye nem volt*, a vezető bíró borítékba zárt, indokolt *előterjesztéssel* fordulhatott a Népbíróságok Országos Tanácsához a vádlott javára. A vezető bírónak ezt az elhatározását kinyilvánítania nem volt szabad s az előterjesztésnek halasztó hatálya sem volt [Nbr. 50. § (A vezető bíró előterjesztése)].

A NOT zárt ülésen vizsgálta meg a vezető bíró előterjesztését, és azt figyelmen kívül hagyhatta, bizonyítást rendelhetett el, illetve a népbíróság ítéletét a vádlott javára megváltoztathatta. A bizonyítás felvételére tárgyalást tűzhetett ki, kiküldhetette saját bíróját, vagy ezen okból megkereshette valamelyik bíróságot is (Nbr. 61. §). A vezető bíró előterjesztése tartalmában *rendkívüli perorvoslat* volt. Jellegéből következően csak akkor kerülhetett sor az előterjesztésére, ha *fellebbezés hiányában* az ítélet egyébként felülvizsgálatra nem kerülhetett, vagy azért, mert *fellebbezésnek nem volt helye*, vagy akár azért, mert *fellebbezési jogukkal a jogosultak nem éltek*. Amikor aztán a törvény a védelem *fellebbezési jogát* kiszélesítette és a tanácsvezető bírót is az ítélelhozatal részesévé tette, ez a sajátos intézmény megszűnt.

2.6.2 A közbenszóló határozat

„Én tárgyi és személyi adalékoknak a hiányában szálltam vitába Bárdossyval az előbbi negyedszázad revíziós magyar politikájának a helytelenségéről, aminek történelmi szükségéről magam is meg voltam győződve.

Eközben mindennap a bírói emelvény felett balra a prosceniumpáholyban ültek a SZEB képviselői, velem szemben az első vagy második sorban a miniszterem és a legfőbb államügyész, egyetlen esetben pedig Rákosi Mátyás is. Vannak, akik Rákosi egyetlenegyszer történt megjelenésére sem emlékeznek. Bennem azonban feledhetetlen emlékét hagyott, annál inkább, mert ugyanaznap este magához hívatott. Ezek a meghívások naponta variálódtak: megjelentem a SZEB angol és szovjet vezetője előtt, voltam Szakasits Árpádnál is, természetesen mindenhol más aspektusból fűztek véleményt a tárgyaláson történetekhez.”⁸⁹

A népbíróság a bizonyítási eljárás teljes lefolytatása előtt a már bebizonyítottnak látszó bűncselekmények tekintetében *közbenszóló határozattal* állapíthatta meg a vádlott bűnösségét (vagyis egy előzetes ítéletként volt ez felfogható tulajdonképpen!). Ilyen határozatot - amely meghozatala az ítélelhozatalra megállapított eljárással történt - a népbíróság csak

abban az esetben hozhatott, ha a vádlott fogva volt és előreláthatónak ígérkezett, hogy a letartóztatás leghosszabb tartamának (6 hónap) lejártáig az összes vád tárgyává tett cselekmények tekintetében a főtárgyalás le nem lesz folytatható. A közbenszóló határozatot a népbíróság indokolni volt köteles. A közbenszóló határozat alapján a vádlott előzetes letartóztatása *csak abban az esetben* volt meghosszabbítható, ha feltehető volt, hogy az ügyben hozandó ítélet a vádlottat legalább egy évi szabadságvesztés büntetéssel fogja sújtani.

A közbenszóló határozat ellen *fellebbezésnek nem volt helye*. Egyébként az ügyben hozandó ítéletet a népbíróság a közbenszóló határozatra *tekintet nélkül* hozhatta meg.⁹⁰ Vagyis hiába látszott a közbenszóló határozat meghozatalakor a bűnösítés valószínűnek, amennyiben a későbbiek folyamán megváltozott a tényállás vagy a jogi minősítés, úgy akár a közbenszóló határozattal teljesen ellentétes ítélet is meghozható volt. A közbenszóló határozatot a népbíráskodással kapcsolatos egyes rendelkezésekről szóló T. 15. § (4) *bekezdése* helyezte hatályon kívül.

A népbíróságok gyakorlata azonban még egy másik célra alkotott közbenszóló határozatot is ismert és használt is. Ezt jogrendszerünkben egy, még az Osztrák-Magyar Monarchia idejéből származó törvénycikk honosította meg. E szerint a bíróság közbenszóló határozattal elrendelhetette az *eljárás kiegészítését*, ha az ügynek bővebb felderítését tartotta szükségesnek.⁹¹

2.7 A távollévő terhelt elleni eljárás

„1946 elején mind a Kis Újság, mind a Szabad Szó megemlítette, hogy az igazságügyminiszter javasolja a háborús főbűnösök peranyagának kötelező tantárgyként való tanítását a középiskolákban, mert a fiatalság azzal sincs tisztában, vajon miért és miként sodródott Magyarország a második világháborúba. Ez az intézkedés elmaradt. Azok az idők nem voltak alkalmasak a tárgyalásokon feltárt történelmi összefüggések hiánytalan érzékkeltetésére – ősökként az 1920. évi trianoni békeszerződésig. A háborúba sodródásunkért politikailag felelős miniszterek a trianoni igazságtalanságok orvoslásának vitathatatlanul jogos nemzeti igényével védekeztek, a további országcsönkítással fenyegető újabb béketárgyalások kezdete előtt. Ezt a védekezést a sajtónak és a rádiónak határok közé kellett szorítani – a tárgyaláson, a tanácsvezetés törvényes eszközeivel nem lehetett. Én legalábbis nem tudtam. Nem is akarhattam.”⁹²

Az ideiglenes nemzeti kormány az 5.900/1945. ME számú *rendelettel* szabályozta a népbíráskodás körében a távollévő terhelt ellen folyó eljárást. A népbíráskodásról szóló Nbr. 6. §-a a következőkről rendelkezett: deklarálta, hogy a bűnvádi eljárás a szökésben levő terhelt ellen is lefolytatható az 1921:III. tc. 12. § 2. *bekezdésében* foglalt korlátok kö-

zött, azzal, hogy a terheltet nem kell hirdetmény útján megidézni, de a tárgyalás kitűzését a terhelt utolsó lakhelyén 30 nappal előbb szokásos módon meg kell hirdetni. Viszont kimondta azt is, hogy ennek elmulasztása az eljárás megsemmisítésének okául nem szolgálhat.

Ezt a szabályt az 5.900/1945. ME számú rendelet 1. §-a a következő rendelkezésekkel egészítette ki. Kimondta, hogy ha a főtárgyalás adatai szerint a terhelt olyan cselekményt követett el, amelyre a hatályos jogszabályok halálbüntetés kiszabását állapították meg, akkor a terhelt távolléte e halálbüntetés kiszabását és a megfelelő mellékbüntetések megállapítását nem akadályozta. A terhelt távollétében hozott halálos ítélet ellen az ítélet meghozatalakor fellebbezés bejelentésének (védő által) nem volt helye, továbbá az ítélet *pénzbüntetés*, illetve *vagyoneklobzást* megállapító része *azonnal végrehajthatóvá* vált. Azonban a terheltet (halálraítéltet) jelentkezése vagy kézre kerülése után haladéktalanul az ítéletet meghozó népbíróság elé kellett állítani.

A népbíróság a terheltet nyilvános tárgyaláson kellett, hogy kihallgassa és a kihallgatás eredményéhez képest határozott a halálos ítélet fenntartása vagy a Bp. 460-462. §-ai szerint tartandó új főtárgyalás elrendelése iránt. Ha a népbíróság a halálos ítélet fenntartása mellett döntött, akkor az ítéletet a terhelt előtt haladéktalanul és nyilvánosan ki kellett hirdetni. Az ítélet kihirdetését követő eljárásra már ugyanazok a szabályok voltak irányadók, mint a terhelt jelenlétében tartott tárgyalás alapján hozott ítélet esetében.

Érdekességként említeném, hogy a kihallgatott tanúkat meg kellett *esketni* az elmondott vallomásukra, a hamis eskü következményeire való figyelmeztetés után. A megeskütést indítványozni kellett az *ügyészeknek* vagy az *ügyvédeknek*, de lehetet a megeskütést ellenezni is. A népbíróságon gyakran hangzottak el a *tekintetes népbíróság, méltóságos, vagy tekintetes népbíró úr, méltóztasson megengedni* stb. kifejezések.

3. Táguló hatáskör

„Itt térek vissza Rákosi tárgyalási jelenlétére, mert este gépkocsi jött értem. Magához rendelt. Röviden tárgyalt velem. Figyelmeztetett – nem utasított –, hogy ne vitatkozzam Bárdossyval, rövid kérdésekre rövid válaszokat követeljek, vagy vonjam meg tőle a szót. És még egyet: 'Őn a bírói emelvényen nem társaságbeli vitatkozó, hanem a hatalom képviselője. Ennek megfelelően keményen viselkedjen.' Rákosi Mátyásnak ezekkel a javaslatokkal – miként abban az időben annyiszor – teljesen igazam volt.”⁹³

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány bocsátotta ki a közalkalmazottak igazolásáról szóló 15/1945. ME sz. rendeletet, amelyet 1945. január 19. napján követett

a 77/1945. ME sz. rendelet. A rendeletek azzal a célkitűzéssel születtek, hogy alkalmazásuk folytán csak olyan emberek maradjanak az államapparátusban, akik alkalmasak arra, hogy a „*demokratikus népi Magyarországon közszolgálatot teljesítsenek.*”⁹⁴

Az igazolási eljárás tulajdonképpen egy „nélkülözhetetlen politikai szükségszerűség” volt a II. világháború után, hiszen ki kellett szűrni, el kellett távolítani a végrehajtó hatalomból, a közigazgatási és más – elsősorban vezetői – pozíciókból azokat, akik korábban a Horthy-rendszer, illetve a Szálasi-rezsim politikáját teljes mértékben kiszolgálva azon rendszerek működését nagymértékben elősegítették, fenntartották. Vagyis itt az volt a lényeges kérdés – 1945-ben – hogy az igazolási eljárás alá vont a hivatali kötelesség körében megkövetelt ténykedésénél többet is megtett-e? Tisztázni kellett az igazolás alá vont felszabadulás előtti magatartását, hogy az sértette-e a magyar nép érdekeit, valamint azt is, hogy az illető egyébként alkalmas-e arra, hogy az új, immár demokratikus Magyarországon közszolgálatot teljesítsen, hivatalt viseljen.

Az első fokú igazoló bizottságok az eléjük kerülő egész magatartását megvizsgálták, majd pedig a szabad belátásuk szerint dönthettek, döntöttek. Az igazoló bizottságok a felszabadulás után tulajdonképpen rögtön megkezdték a működésüket, csak „Nagy-Budapesten” több mint 600 bizottságot állítottak fel.⁹⁵

Az igazolási eljárások első időszakában egy-egy igazoló bizottság összetétele hasonlóan alakult, mint az első fokú népbírósági tanácsoké, azzal, hogy az igazoló bizottságokba plusz egy-egy tagot delegálhatott az adott személy eljárásában érintett, illetékes nemzeti bizottság, hivatal vagy üzem, stb. Az igazoló bizottság azonban már 3 fő jelenléte esetén is határozatképes volt, feltéve, hogy e három tag a politikai pártok és a szaktanács delegált tagjai közül került ki.

E bizottságok működése ellen egyre több és több kifogás érkezett, és tulajdonképpen e helyzet megoldására, orvoslására vezette be az Ideiglenes Nemzeti Kormány az *igazolási fellebbezési eljárást*, ami kétfokúvá tette magát az igazolási eljárást, oly módon, hogy a másodfokú, fellebbezési fórum az adott közigazgatási terület illetékességgel rendelkező Népbírósága, pontosabban népbírósági tanácsa lett.⁹⁶ Az igazolási ügyekben így, másodfokon eljáró népbírósági tanácsok az elsőfokú igazoló bizottságok határozatait tehát bármely módon megváltoztathatták, azaz, akár egy marasztaló határozat hatályon kívül helyezésére, és az igazolás utólagos megadására is volt hatásköri jogosultságuk. Csak mintegy „mellékesen” jegyzem meg, hogy ez a hatásköri jogosultság aztán a későbbiek során megint csak a politikai támadások keresztjébe állította a népbíróságokat.⁹⁷

Tehát 1945. június 27-én *Dálnoki Miklós Béla* aláírta a 4080/1945. ME. számú rendeletet (1945. július 1. napján jelent meg a Magyar Közlönyben), és ezzel a népbíróságok lettek az *igazolási eljárások* másodfokú hatóságai, és így például a Budapesti Népbíróság, mint igazolási fellebbezési hatóság csak az 1945. évben már 5625 ilyen ügyben hozott határozatot.

Érdekeséggé válhat, hogy e rendelet az igazolási ügyekben eljáró népbírósági tanács összetételén egy módosítást vezetett be. Ha a megfellebbezett igazolási eljárás egyetemi nyilvános rendes tanár és nyilvános rendkívüli tanár vagy magántanár ellen folyt, akkor a népbírósági tanácsot ki lehetett egészíteni. A népbíróság értesítette ugyanis az illető egyetem tanácsát, és az a bírósági tanácsba egy, már igazolt egyetemi tanárt delegálhatott.⁹⁸

Az igazolási fellebbezési eljárások komoly munkaterhet jelentettek a már amúgy is leterhelt népbírósági tanácsok számára, nézzünk meg egy számadatot: „Szeptember 10 – 15-e között 5 napra 102 ügy tárgyalását tűzték ki, ezenkívül 30 igazolási fellebbezési ügyet.”⁹⁹

1945 végére egy kommunista párti felmérés szerint az igazoló bizottságok elé került köztisztviselők 3,1%-át távolították el. Ez egy országos adat, Budapesten ennél „radikálisabb” határozatok is születtek, már csak a százalékos számarányok tekintetében (közel 2000 alkalmazottat mozdítottak el valamilyen módon eredeti állásából) is. Az igazoló bizottságok marasztalásai következtében sokan veszítették el állásukat vagy iparendélyüket, a szerencsésebbeket csak kényszernyugdíjazták.

A következő évben életbe lépett az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében alkotott 5000/1946. ME. sz. rendelet, amely egy teljesen újfajta bizottságokat is felállított, méghozzá a már igazolt személyek magatartásának felülbírlására annak tisztázása végett, hogy vajon az ismételt vizsgálat alá vont – egyszer már igazolt – személy hivatali működése „Magyarország demokratikus szellemű újjáalakítását” ténylegesen és tervszerűen szolgálja-e vagy éppen ellenkezőleg, a hivatali kötelességét és feladatait – például a szükséges rátermettség vagy szorgalom hiánya miatt – nem tudja a megfelelő, megkívánt mértékben ellátni. Ezeket az újfajta szűrőbizottságokat nevezték „B-lista” – *bizottságoknak*.

A „B-lista” – bizottságok 3 tagból álltak, egy tagot a Szaktanács (szakszervezet), egyet a miniszterelnökség és egyet pedig a szakminisztérium küldött ki. Itt már egyértelműen a politikai szempontok domináltak, a „B-listázás” célja az igazolt, de politikailag mégis megbízhatatlan, vagyis a régi, Horthy-rendszer hívének tekintett személyek közigazgatásból való eltávolítása volt.¹⁰⁰

Dr. Major így emlékszik: „Az igazolási eredmények a delegáltak pártpolitikai állásfoglalásán múltak. A mun-

kaspártok igyekeztek megszabadulni a Horthy-rendszert kiszolgáló államapparátus tagjaitól, a polgári pártok viszont hatalmi bázisként igyekeztek ebből a rétegből minél nagyobb részt megmenteni. A B-listázások után, 1948 őszén az igazolt közalkalmazottak nyugdíját megvonták, majd az új káderek gyors kiképzése után a BM, a HM és az IM vonalán igazolt, majd a B-listázás során is visszatartott dolgozókat alkalmatlanság címén elbocsátották. Ugyanakkor az 1949. május 6-án megjelent rendelet megszüntette az igazolási eljárás során megállapított hátrányos megkülönböztetéseket. Engem 1945. május 10-én igazoltak. Az Igazságügyi Igazoló Bizottság elnöke dr. Ries István, tagjai kiemelkedő szerepet játszó kommunista jogászok: dr. Feri Sándor, dr. Kádár Miklós, dr. Zolnay Kálmán voltak.”¹⁰¹

4. A népbírósági külön (ötös) tanácsok

„A politika folytonos küzdelem a nyíltan jelentkező és a rejtett erőkkal. Ebben a küzdelemben a helyes utat felismerni, arra idejében rálépni, a kínálkozó móddal élni, a megfelelő eszközöket felhasználni – ez a politika.”¹⁰²

„... minden politika helyességét a következményei igazolják.”¹⁰³

„Ami pedig az új államrend védelmét illeti, nekünk is lesz olyan törvényünk, mint az 1921:III. tc. volt, amit mi, illegális kommunisták a bőrünkön ismertünk meg. Előre megmondom nektek, hogy ez a bírászkodás is a ti megtisztelő feladatotok lesz és remélem, hogy majd kisebb hibaszálalékkal csináljátok, mint a háborús bűnösök felelősségre vonását.”¹⁰⁴

A magyarországi népbíróságok működési gyakorlatának kialakításában nem kis szerep jutott a koalíciós pártoknak, de külön is igyekeztek a pártok – főleg a kisgazdapárt, illetve a Magyar Kommunista Párt vezetősége – a politikai céljaiknak az elérésére felhasználni a népbíróságokat. Főleg a demokrácia és a köztársaság védelme érdekében alkotott 1946. évi VII. törvény adott aztán lehetőséget arra, hogy a népbíróságok koncepciók perkeit is tárgyalhassanak az eddigi háborús és népellenes bűnügyek mellett. Tehát előtérbe került immár a politikai jelleg, megjelentek a politikai deliktumok, és ez egyértelműen – összekapcsolódva az egyre éleződő pártpolitikai harcokkal, a kommunisták egyre nagyobb és erőszakosabb térnyerésével – rossz fényt vetített a népbíróságokra, hiszen mindenképpen eltértek ezzel az eredeti irányvonaluktól. Pedig már a Horthy-rendszer alatt világossá vált, hogy „az anyagi büntetőjognak nincs kényesebb, bizonytalanabb és tisztázatlanabb kérdése, mint a politikai bűncselekmény fogalma.”¹⁰⁵

1946. március 23. napján hirdették ki tehát az 1946. évi VII. törvényt „a demokratikus államrend és köztársaság büntetőjogi védelméről”.¹⁰⁶ A hatályába eső eseteket az ítéletablak székhelyén működő¹⁰⁷ népbíróságokon belül alakuló külön tanácsokhoz utalták.

Ezek a tanácsok ötös beosztásokban ítéleztek. A törvény kihagyta a külön tanácsokból a Polgári Demokrata Párt és a Szakszervezeti Tanács küldöttjét is¹⁰⁸, így tehát a népbírósági különtanács elnöke egy, az igazságügyminiszter által kinevezett ítélobíró, tagjai pedig a négy koalíciós párt képviselői voltak. Egyre jobban éleződtek ekkorra már az ellentétek a pártok között, úgyhogy e törvény vitája kapcsán közvetlenül támadták már a népbíróságokat is. Pedig itt tulajdonképpen nem a már megismert népbíróság, hanem az annak a kebelében alakuló külön (ötös) tanácsok ítéleztek. És nagyon lényeges az a tény is, hogy népbíróságokkal kapcsolatban előfordult koncepciók perек is mind ezekhez a külön népbírósági tanácsokhoz voltak köthetők.

Dr. Major is megemlíti kötetében, hogy nem minden összeesküvés-elmélet volt koncepció, léteztek valódi, tényleges szervezkedések is a demokrácia, az új rend ellen, ezek kezdeményezői nyilván a Horthy-korszakhoz inkább „húzó” személyek közül kerültek ki. Ilyen volt Major szerint a *dr. Kádár Mihály* és *Bilkey Papp Zoltán* vezetése alatt indult szervezkedés, amiben volt – az ekkorra már feloszlott, fasiszta kötődésű – MONE tagok és orvostanhallgatók vettek részt¹⁰⁹, aztán a *Kis Szaléz* és *Lukács Pelbárt* páterek által vezetett, ún. „mátra-aljai” összeesküvés¹¹⁰, amely ügybe – a munkáspárti sajtó szerint – két kisgazdapárti országgyűlési képviselő, *Fillér László* és *Gyulai László* is belekeveredtek. 1946 június elején tartóztatták le *Unden Miklós* joghallgatót röpcédulázásért („Íme kiáltom, íme üvöltöm, halld meg magyar nép!” címmel röplapozott), míg például június 17-én, délben az Oktogonon egy szovjet őrnagyot lőttek agyon, az elkövető a környező házak egyikének padlásablakából tüzelte. A nyomozók még aznap megtalálták az egyik ház padlásán *Pénzes István* felsőipari iskolai tanuló felgyújtott hulláját, mellette az elkövetéshez használt puskával. Az eset megoldatlan maradt annyiban, hogy gyilkosként, majd ez miatt öngyilkosságot elkövetőként *Pénzest* jelölték meg, holott nyilvánvaló, hogy ennél jóval több történhetett...

Major „első kézből” írt még e témakörben a Budapesti Ítéletábrá területén az első „ötöstanács” népbírósági büntetőügyről, az 1946. május 21. napján történt *kunmadarasi* pogromról. Itt egy előző napra kitűzött népbírósági tárgyalással, illetve „a középkori vérvád meséjével” felizgatott piaci tömeg helybeli zsidókra támadt rá. Két halottja, illetve két súlyos és 13 könnyű sérültje lett a véres incidensnek, lincselésnek. A véres történet előzménye, hogy a Szolnoki Népbíróság 1946. május 20. napjára tűzte ki Karcagra *Nagy János* kunmadarasi tanító, volt levanteoktató megismételt népbírósági tárgyalását.

Itt egyébiránt jó példát láthatunk egy *abszolút semmisségi okra* is. A népbírósági tárgyalás megis-

métlésére azért volt szükség, mert az egyik meg nem jelent polgári párti népbíró helyett az eljáró tanács elnöke egy munkáspárti pótbírót ültetett, ami pedig abszolút semmisségi oknak minősült. Ezért a NOT a meghozott ítéletet hatályon kívül helyezte, és új eljárás lefolytatására utasított.

Az 1946. május 20. napi tárgyalás elmaradt, mégpedig azért, mert a kisgazdapárti szervező titkár, *Takács Gergely* a kunmadarasi lakosokkal azt oly módon akadályozta, hogy Kunmadaras határából visszatértek a községbe az éppen Karcagra tartó vádlottat, illetve a tanúkat is. Este Takács már aláírásgyűjtést folytatott a vádlott érdekében, és itt került szóba a zsidókérdés, negatív felhanggal. Az indulatok fokozódtak, majd másnap reggel a kunmadarasi piacon az elmebeteg *Kabai Tóth Eszter* felvetette a „tisaeszlári vérvád” történetét, és telekiabálta a piacot, hogy napokkal korábban Kunmadarasról is eltűnt egy gyermek. Erre a helyi lakosok rátámadtak a zsidókra, először a piacon, utána pedig az egész községben.

A Budapesti Népbíróság különtanácsa – *dr. Nagy Károly* elnökletével – 3 hétig tárgyalta az ügyet, majd 1946. július 25-én az első, másod és harmadrendű vádlottakat – köztük Takácsot – halálra, két vádlottat életfogytiglani fegyházra, míg további 52 személyt öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztésre ítélték, két főt pedig felmentettek a vád alól.¹¹¹ Az ítélet természetesen politikai vihart kavart, ami a parlamentbe is eljutott. Persze a kisgazda képviselők támadták elsősorban az ítéletet, arra hivatkozva, hogy a Belügyminisztérium – illetve a kommunisták – beavatkozott az igazságszolgáltatás menetébe, ugyanis ezt az ügyet statáriális bíróságnak, és nem pedig a népbíróságnak kellett volna elbírálnia. Az interpelláló *dr. Reicher Endre* szerint a „megtorlás gyorsasága nem indokolhatja a jogtalanságot”. Dr. Reicher szerint az eset másnapján az illetékes bíróság székhelyére érkező *dr. Szebenyi Endre* kommunista belügyminisztériumi tisztviselő tett lépéseket a rögtönítélő eljárás leállítására, amivel a végrehajtó hatalom bírói jogkörbe avatkozott. Az interpellációját azzal zárta, hogy az ügy el fog jutni a NOT elé, és a kisgazdáknak lesz még szavuk az esethez.¹¹²

A NOT 1946. november 30. napján hirdetett ítéletet a kunmadarasi pogrom ügyében. Az eljáró NOT tanácsot a híres jogász, *dr. Sarlós Márton* (korábbi budapesti ügyvéd) vezette. Dr. Sarlós tanácsa alapjaiban – mind a *bűnösség*, mind a *minősítés*, mind pedig a *büntetés kiszabása* kérdésében – változtatta meg az elsőfokon eljáró különtanács ítéletét. A három halálra ítélt közül a közvetlen tettes elsőrendű vádlott büntetését életfogytiglani fegyházra, a kisgazdapárti szervező titkár – Takács – büntetését, akit összeesküvés helyett izgatásban mondott ki bűnösnek a NOT, kettő év hat hónapi börtönre, a társtettesi minőségben változatlanul – immár jog-

erősen is – bűnösnek kimondott V. – X. rendű vádlottak büntetését pedig 5 és 8 év közötti börtönre enyhítette. A halálra ítélt tanítót, Nagy Jánost pedig a NOT bűncselekmény hiányában felmentette. Dr. Major szerint egyértelműen a politikai befolyásolás hatására változtatta meg az ítéletet a NOT, még hozzá úgy, hogy a parasztpárti szakbíró a kisközgazda és a polgári demokrata párt által delegált bírókkal együtt szavazott, és így az elsőfokú ítélet helybenhagyásához ragaszkodó munkáspárti szakbírók kisebbségben maradtak.

Említést tesz még Major az 1946 nyarán történt miskolci zavargásokról. 1946 júliusának legvégén, augusztus elején ipari munkások támadtak rá két – feketézés gyanújával korábban internált – zsidóra, *Rejtő Sándorra* és *Jungreis Ernőre*. Utóbbit a helyszínen agyonverték, és Rejtőt is csak szovjet katonák segítségével sikerült kimenekíteni és kórházba szállítani. Az ügyben intézkedő – a lincselőket letartóztató – politikai rendőrség helyi vezetőjének a helyettesét, *Fogarasi Artúr* rendőr századost néhány órával később szintén megtámadták és agyonverték a miskolci munkások a dolgozótársaik őrizetbe vétele miatt.

A miskolci kedélyek lenyugodása után a letartóztatottakat a Miskolci Néppügyészség – dr. *Ries* intézkedésére – a Budapesti Néppügyészséghez továbbította, amely pedig a Budapesti Népbíróság (elnöke dr. Major után dr. *Nagy Károly*, elnökhelyettese pedig dr. *Jankó Péter* lett) dr. *Gálfalvy István* vezette „ötös” különtanácsa előtt emelt vádat. A különtanács 1947. február 20. napján rendelte el a – gyilkossággal és a demokratikus államrend elleni szervezkedéssel – vádlottak szabadlábra helyezését, mert „a kiszabható büntetés előrelátható nagysága miatt szökésüktől tartani nem kell”.¹¹³ A Budapesti Néppügyészség e végzés ellen jogorvoslattal nem élt. Az ügyre pontot az 1848-as centenáriumi kapcsán hirdetett közkegyelem tett. A Budapesti Népbíróság V. számú tanácsa 1948. június 17-én a vádlottak ellen indított büntetőeljárás, „büntethetőséget megszüntető ok” fennforgása miatt megszüntette, viszont érezhető, hogy a munkások érdekében itt a „nagypolitika” is megmozdult.¹¹⁴ Nem úgy 1956 végén, 1957 elején, amikor az októberi események alatt, több miskolci rendőrtisztet is agyonverőket rögtönítélő bíróság elé állították, és a közvetlen tetteket egytől-egyig felakasztották...

5. Kísérletek a további hatáskörtelepítésekre

A népbíróságokat a továbbiakban még két (!) további hatáskör-telepítés „fenyegette”. A kormány 1945. október 18-án kelt 9600/1945. ME. számú rendeletével – elsősorban a tömegesen jelentkező, erőszakos jellegű bűncselekmények megfékezésé-

érdekében az egész ország területére, elrettentésként – kihirdetett rögtönbíráskodást is szerették volna először a népbíróságok hatáskörébe utalni. Az Igazságügyminisztérium Népbírósági Osztályának heves tiltakozása után azonban döntéshozók elálltak ettől a tervtől. Az ezután felállított budapesti és más illetékességű *rögtönítélő tanácsok* – a már megismert, „klasszikus” öttagú szaktanácsok – a köztörvényes erőszakos ügyekben bizony egyre másra hozták meg a halálos ítéleteket, ami viszont – viszonylag – rövid időn belül a közbiztonsági helyzet javulását eredményezte.¹¹⁵

A másik hatásköri „fenyegetés” az új magyar fizetőeszköz, a forint bevezetése után jelentkezett. Elsősorban a kommunisták szerették volna a hatályba eső eseteket a népbíróságok hatáskörébe utalni. A kisközgazda tiltakozása nyomán azonban a forint védelme, illetve a hasonló esetek elbírálása az uzsorabíróságok hatáskörébe került, pontosabban az újonnan felállított *uzsorabírósági különtanácsok*, az ún. „munkásbíróságok” hatáskörébe.¹¹⁶

Fontos ide még megemlíteni, hogy – már az 1945. évi választójogi törvény szerint is – a NOT elnöke egyben a *Választási Bíróság* elnöke is volt, és ez fontos szerepet elsősorban az 1947. évi országgyűlési képviselőválasztások során jelentett a népbíráskodásban – mintegy ahhoz kapcsolódó jelleggel – „ismét” ...¹¹⁷

Jegyzetek

¹ Dr. Lukács Tibor: A magyar népbírósági jog és a népbíróságok (1945-1950). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Zrínyi Kiadó, Budapest 1979. 486. o. Idézet Sztodolnik Lászlónak az 1948. évi hévízi jogász vándorgyűlésen elmondott beszédéből.

² Dr. Papp Attila: A politika játékszerei voltak. Zalai Hírlap, 2013. január 5. napi sz.

³ Dr. Papp Attila: 70 éves a népbírósági jogszabályunk – még mindig „aktuális”... JURA2014. 2. szám; Dr. Papp Attila: A népbíráskodás az Alkotmánybíróság mérlegén – egyensúlyban? JURA 2015. 1. sz.; Dr. Papp Attila: Esküdtbíróság vagy pártbíró, avagy a pártok bírósága? Gondolatok a magyar népbíráskodás elméletéről és gyakorlatáról. JURA 2015. 2. sz.

⁴ Pethő Tibor: A háborúk ára. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1966. 280 – 282. o.

⁵ Karsai Elek – Karsai László: A Szálasi per. Reform Lap- és Könyvkiadó RT. 1988. 460. o.

⁶ Karsai Elek: Ítélt a nép. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1977. 262. o.

⁷ Karsai Elek – Karsai László: i.m. 462. o.

⁸ Karsai Elek – Karsai László: i.m. 413. o.

⁹ Lásd erről bővebben: Gosztonyi Péter: A Magyar Honvédség a Második Világháborúban. Európa Könyvkiadó, Budapest 1992. 265. o.

¹⁰ Pethő Tibor: i.m. 282. o.

¹¹ Gárdos Miklós: Nemzetvesztők. Magyar háborús bűnösök a népbíróság előtt. Táncsics Könyvkiadó, Budapest 1971. 15. o.

¹² Gárdos Miklós: i.m. 16. o. Csak összehasonlításképpen, ugyanez zárszámadásban feltüntetve: ugyanekkor az ország gyermekvédelmére 10 692 216 pengő 77 fillért (Belügyminisztérium, 1944-es zárszámadás, 5. cím, 1-9. rovat), míg ún. „Aggkori segély” címén pedig 220 040 pengő 44 fillért fizettek ki. Lásd uo.

2. §-a szerint az előbb említett bűncselekményeknek mind a katonai, mind pedig a polgári személy elkövetői – amennyiben e deliktumok a büntetőbíráskodás körébe vonattak – kizárólag a budapesti honvédtörvényszék illetékességébe tartoztak.

²⁹ Perorvoslatoknak a bírósági szakban érvényesülő jogorvoslatokat nevezzük. A bíróság valódi vagy vélt, jogi vagy ténybeli hibáinak kiküszöbölésére szolgál. A perorvoslat tehát szűkebb fogalom a jogorvoslatnál, de nem minden jogorvoslat perorvoslat. Példának okáért, napjainkban a nyomozások során általában panasszal lehet élni, például egy valamilyen okból sérelmezett nyomozati cselekmény ellen. A panasz ilyenkor jogorvoslat, de mivel nem a bírósági, hanem a nyomozási szakban érvényesül, ezért nem perorvoslat. Egyébként az elsőfokú bíróság eljárása során előfordulhatnak: 1. error in iure (anyagi törvénysértések), 2. error in procedendo (alaki, azaz eljárási szabálysértések) illetve 3. error in facto (ténybeli hibák). Erről bővebben lásd Herke Csongor: Büntető eljárásjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2010. 283-332. o. „A perorvoslatok” című fejezetet.

³⁰ Ez utóbbi a 4000/1945. ME. sz. rendelet 3. § 4. b. pontja alapján.

³¹ Lásd ide még: Földesi Margit – Szerencsés Károly: Halványkék választás. Kairosz, 2001. illetve Szerencsés Károly: Kékcédulás hadművelet. IKVA, 1992.

³² A népbíróságokba beosztott bírák és ügyészek névsorának egy részét közli Szerencsés Károly „Az ítélet: halál.” Magyar miniszterelnökök a bíróság előtt. Batthyány Lajos, Bárdossy László, Imrédy Béla, Szálasi Ferenc, Sztójay Döme, Nagy Imre. Kairosz Kiadó, Budapest 2002. című műve 46-47. oldalán, valamint egy nem teljes lista a Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban MOL) XX-4-a-I.a-1946. (1.d.) szám alatt is található.

³³ Haladás. A Magyar Radikális Párt hetilapja. 1946. február 14. Lásd „Az ember, aki a bűnösöket halálra ítéli” című cikket.

³⁴ Dr. Major Ákos: i.m. 187. o.

³⁵ Ez ma is hasonlóan működik a bírósági rendszerünkben. A másodfokú bíróság határozatát az elsőfokú bíróság által megállapított tényállásra alapítja, vagyis a tényálláshoz kötöttség elve érvényesül. Főszabályként a másodfok tehát csak jogkérdésekkel foglalkozik, nem módosíthatja az elsőfokú bíróság ítéletében megállapított tényállást, bizonyítást sem folytathat le és a bizonyítékokat sem mérlegelheti az elsőfokú bíróságtól eltérően. Két esetben van lehetőség az elsőfokú bíróság által megállapított tényállás módosítására. Akkor, ha az elsőfokú bíróság ítélete megalapozatlan, vagy ha a fellebbezésben új bizonyítékokra hivatkoztak. Lásd Herke Csongor: i.m.

³⁶ 1928. évi X. törvénycikk (II. Büntetőnovella)

³⁷ Esztergomi Népbíróság Nb. 190/1946. (1946. július 26.) ~ NOT. I. 5869/1946/9 (1946. szeptember 14.). Itt jegyzem meg, hogy a levéltári irattározási szám nélkül közölt népbírósági ítéletek dr. Lukács Tibor idézett művéből valók.

³⁸ NOT. II. 3539/1946/8 (1947. május 2.)

³⁹ Akár a felülvizsgálat, akár a jogegységi határozatok tekintetében, persze e megnevezések oda nem adekvátak.

⁴⁰ T. 22. § (1). A jogegységi perorvoslatot a Népbíróságok Országos Tanácsának évégből alakított jogegységi tanácsa intézte el. A jogegységi tanács elnöke a NOT elnöke volt, akit akadályoztatása esetében az általa kijelölt tanácsvezető helyettesített. A tanácsnak az elnökön felül tíz tagja volt. A tanács két tagját a tanácselnökök közül, többi tagjait pedig a NOT bírái sorából a Népbíróságok Országos Tanácsának elnöke jelölte ki akként, hogy a tanácsban az idézett törvény 12. §-ában említett politikai pártok mindegyike két-két taggal legyen képviselve [T. 22. § (2)].

⁴¹ Dr. Lukács Tibor: i.m. 488. o.

⁴² Szabadság. 1945. április. Idézi: Dr. Major Ákos: i.m. 172. o.

⁴³ Szabadság. 1945. március 13. napi szám. Lásd az 1. oldalon a „Népbíróság vagy gyermekbírósg” című cikket.

⁴⁴ Halálbüntetést akkor lehetett kiszabni, ha a cselekmény tárgyi súlyával és a vádlott alanyi bűnösségének fokával egyedül csak a halálbüntetés állt arányban.

⁴⁵ A Budapesti Népbíróság Major-féle tanácsa számos tanú meghallgatása után 1945. november 3. napján hirdette ki az ítéletet dr. Bárdossy László volt miniszterelnök büntetőügyében. A vádlottat bűnösnek találta az Nbr. 11. § 2.-3.-4. pontjába, és a 13. § 1. pontjába ütköző háborús, valamint az Nbr. 15. § 1. pontjába és úgyszintén a 17. § 1. pontjába ütköző népellenes bűncselekmények elkövetésében, és ezért kötél általi halálra ítélte. Bárdossy nem kért kegyelmet. Az ügyész fellebbezéséhez dr. Berend György ügyvéd is csatlakozott, meghozzá a vádlott javára. Berend védő kegyelmi kérvényt is intézett a Nemzeti Főtanácshoz. A NOT az ügyet a Parlament egyik épületben maradt kongresszusi termében, a nyilvánosság kizárásával, de a sajtó nyilvánossága előtt tárgyalta le. Az Országos Tanács dr. Bojta Béla vezetésével az ítéletet helybenhagyta, azzal, hogy a vádlottat felmentette az Nbr. 11. § 4. pont szerinti háborús bűncselekmény vádjáról is. Ez a bűncselekmény a nyilas lázadáshoz való segítségnyújtást jelenti a hatalom megszerzése érdekében. A NOT a Budapesti Népbíróság véleményét nem osztotta, szerinte a vádlott cselekményei kifejezett segítségnyújtásként nem értékelhetők, így anyagi halmazat sem létesülhetett, ezért a vádlottat föl kellett menteni. Védő fellebbezéshez való csatlakozását azért zárta ki, mert az ügyvéd csak az elítélt hozzájárulásával jelenthet be fellebbezést és ugyanolyan korlátok között, mint az elítélt /lásd Nbr. nov 21. § (5)/. Az elítélt pedig fellebbezni nem kívánt és kegyelmet sem kért. Megállapította a NOT továbbá azt is, hogy a népügyész fellebbezésének – az Nbr. 11. § 5. pont szerinti háborús bűncselekmény elkövetésének megállapításáért (bácsiak razia), ami helyesen az Nbr. nov 6. § szerinti háborús büntetést – nincs alapja. Lásd: Budapesti Népbíróság Nb. I. 3557/1945/30. (1945. november 2.) valamint NOT. I. 2946/1945/53. (1945. december 28.) A Nemzeti Főtanács, kegyelemből, a kötél által való halálbüntetés végrehajtását golyó általival történőre módosította. Bárdossy 1946. január 10. napján lőtték agyon.

⁴⁶ Nbr. 53. § (vö. 1928. évi X. törvénycikk 29. §)

⁴⁷ Nbr. 53. § illetve Nbr. nov 21. §

⁴⁸ NOT. I. 7621/1946/15 (1946. december 28.)

⁴⁹ Jogtudományi Közlöny. 1947. évi 8-9. szám. 47. o. (idézet Bajor László: A NOT probléma című cikkéből)

⁵⁰ Dr. Lukács Tibor: i.m. 304. o.

⁵¹ Világ. Lásd az 1945. június 8. napi szám vezércikkét (a Polgári Demokrata Párt lapja).

⁵² Az adatokat a szófiai magyar követ 391/1948. számú jelentésére hivatkozással Berend György tette közzé A népbíráskodás (Acta Universitatis Szegediensis, Szeged 1948) című munkájában.

⁵³ Zinner Tibor: Háborús bűnösök perei. Internálások, kitelepítések és igazoló eljárások 1945–1949. Történelmi Szemle, 1985. évi 1. szám. 135. o.

⁵⁴ Zinner Tibor: Adalékok az antifasiszta számonkéréshez és a népi demokrácia védelméhez, különös tekintettel a budapesti népbíróságokra. In: Budapest Főváros Levéltára Közleményei '84. Budapest 1985. 150. o.

⁵⁵ Zinner Tibor: Adalékok... i.m. 151. o.

⁵⁶ Ennek értelmében az Nbr. 53. §-a, illetve az Nbr. nov 21. §-a helyébe az a rendelkezés lépett, hogy a népbíróság ítélete ellen semmisségi panasznak lett helye a törvény lényeges rendelkezésének megsértése miatt, mégis azzal, hogy ténykérdésben semmisségi panasszal élni nem lehet. A vádlott által az ítélet ellen bármilyen formában vagy elnevezéssel bejelentett jogorvoslat semmisségi panasz volt tekintendő. A népfőügyész a vádlott által bejelentett semmisségi panaszhoz csak a vádlott terhére csatlakozhatott (vö. 1928:X. tc. 29. §).

⁵⁷ Dr. Lukács Tibor: i.m. 293. o.

⁵⁸ Kádár Jánost a Szabad Nép 1945. szeptember 12. napi száma idézi.

⁵⁹ Ma az ún. „fegyverek egyenlőségének elveként” emlegetjük, ami tulajdonképpen azt jelenti, hogy a vádnak és a védelemnek a büntetőper során egyenlő „fegyverekkel”, azaz perbeli eszközökkel és lehetőségekkel kell rendelkezniük, ideértve mind az ügy megismerésével (jelenlét, iratbetekintés, kérdezés), mind pedig az ügy előbbre vitelével (észrevételek megtétele, bizonyítási és jogorvoslati indítványok, felszólalások) kapcsolatos jogokat. Erről bővebben lásd Herke Csongor: i.m. 29. o.

⁶⁰ T. 10. §. Érdemes megismerni egy, a népbírósági büntetőügyekben aktív védő, dr. Varga László visszaemlékezéseit is a témában. Lásd: Varga László: Kérem a vádlott felmentését! Püski, 1981.

⁶¹ Nbr. 24. § 4. fordulata szerint a népbíróság alkalmazása ideiglenes. Többek között ez is a népbírósági rendszer ideiglenes jellegére és specialitására utalt.

⁶² Ezt általánosságban az Nbr. preambulumból vezették le, ami a magyar népet ért történelmi katasztrófából indult ki. Elsősorban ez miatt, az egész népet ért tragédia miatt alakították ki külön a politikai ügyészi posztot is. Major említi meg visszaemlékezésében: „Dr. Szücs János kezdeményezésére új miniszterünk elrendelte, hogy a népbíróság mellett, kiemelkedő képességű keresztény politikusok mint politikai ügyészek képviseljék a sértett nép nevében a vádat. Az első politikai ügyész dr. Ortutay Gyula 1945 szeptemberében a már említett páter Kun András – tömeggyilkos – volt szerzetes népbírósági tárgyalásán szólalt fel. Dr. Ortutay remek beszédében a krisztusi eszmék árulójává lett papnak, a keresztény egyház tagjának a homlokára sütötte a Kain-bélyeget. Ez a keresztény-nemzeti Magyarországon oly sok mindent átélt tömegeknek nem tett.” Dr. Major Ákos: i.m. 186. o.

⁶³ A levél fényképmását dr. Lukács Tibor az idézett művének a 119. oldalán közli.

⁶⁴ A T. 15. §-a az Nbr. 33. §-a hatályon kívül helyezésével úgy rendelkezett, hogy a népbíróság által elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás miatt felfolyamodásnak volt helye a népbírósághoz, amely a felfolyamodás tárgyában három nap alatt határozni volt köteles. A népbíróság által elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás az új rendelkezés értelmében rendszerint a tárgyalás kitűzéséig, a tárgyalás kitűzésekor elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás pedig a tárgyaláson hozandó érdemleges határozat kihirdetéséig tartott. A népbíróság azonban az előzetes letartóztatást a letartóztatás okának megszűnése esetében kérelemre vagy hivatalból bármikor megszüntethette. A népbíróságnak az előzetes letartóztatás tárgyában hozott határozata ellen perorvoslatnak csak a T. 15. § (2) bekezdésben foglalt esetben, úgyszintén akkor volt helye, ha az előzetes letartóztatás elrendelése, fenntartása vagy megszüntetése az ítélet kihirdetése után történt. Mihelyt az előzetes letartóztatás tartama három hónapot elért anélkül, hogy az ügyben a népbíróság érdemleges határozatot hozott volna, a népbíróság tizenöt nap alatt köteles volt az előzetes letartóztatás további fenntartása kérdésében hivatalból határozni. Ha az ügyben vádiratot még nem nyújtottak be, akkor a népbíróság köteles volt az iratokat az előbb ismertetett rendelkezés értelmében való határozathozatal céljából haladéktalanul a népbíróság elé terjeszteni. A népbíróság határozata ellen felfolyamodásnak volt csak helye a NOT-hoz. Ezt az eljárást mindannyiszor meg kellett ismételni, valahányszor az előzetes letartóztatás tartama újabb három hónapot ért el.

⁶⁵ Nbr. 34. § - 35. §

⁶⁶ NOT. III. 1533/1945.

⁶⁷ 5.900/1945. ME számú rendelet 2. §: „A 81/1945. ME számú rendelet 24. §-a az alábbi rendelkezésekkel egészítették ki: A közzéadó tennivalóinak ellátásával az igazságügy miniszter egyes ügyekben a népbíróság szervezetén kívül álló személyt is megbízhat. A megbízott közzéadót e megbízatása körében ugyanazok a jogok illetik, mint a népbíróságot. A megbízott közzéadó díjazása iránt az igazságügy miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértve esetenként intézkedik.”

⁶⁸ A politikai ügyész tehát laikus volt, legalábbis jogi értelemben véve mindenképpen (de nem minden esetben!), és a magyarságot, az egyszerű magyar embert képviselte a népbíróságon, de gyakran konkrétan is segédkezett a vádat képviselő népbíróságnak a vádlói teendők ellátásában. Például dr. Bárdossy László büntetőügyében a népbíróság dr. Fenesi Ferenc, a laikus (politikai) ügyész pedig dr. Szalai Sándor hírlapíró volt, akik közösen készítették el az 1945. NÜ 5552/I. számú vádiratot (Szabad Nép 1945. október 16. szám). Hain Péter háborús bűnös esetében a politikai ügyész szintén a sajtó képviselője, méghozzá Losonczy Géza újságíró, a Szabad Nép munkatársa volt. Ebben az ügyben dr. Ambrus József ügyvéd, megbízott népbíróság készítette el a vádiratot, melyről a Népbírósági Közlöny 1946. március 2. napi száma a 11. oldaltól kezdve számolt be „A népbíróság összeállította Hain Péter és pribékjei teljes bűnlajstromát” című, több mint egy oldal terjedelmű írásában. Az Állambiztonsági Rendészet (a magyar Gestapó) volt vezetőjét halálra ítélték és főlakasztották, melynek tényét a Népbírósági Közlöny 1946. szeptember 19. napi száma publikálta a 7. oldalon, „190 háborús bűnöst ítélt halálra a népbíróság” című, egy oldal terjedelmű írásában. 1945. november 28. napján kezdte tárgyalni a Pálos-féle népbírósági tanács Rajniss Ferenc nyilas miniszter büntetőügyét. Itt szintén közösen készítették el a vádiratot dr. Eröss János népbíróság és dr. Katona Jenő politikai ügyész. Eredményes munkájuknak köszönhetően 1945. december 7. napján bűnösnek mondta ki a vádlottat a népbíróság többrendbeli háborús és népellenes bűncselekmény elkövetésének büntetésében, és ezért kötél általi halálra ítélt. Rajniss – a korabeli sajtóbeszámoló szerint – mozdulatlanul, mélyen elgondolkozva hallgatta az ítélet indokolását, majd csatlakozott a védője által bejelentett fellebbezéshez. A NOT a fellebbezést 1946. február 28. napján elutasította, és „a háborús főbűnösök között is a legalantasabbak egyikén” a halálos ítéletet 1946. március 12-én végrehajtották (lásd: NOT. I. 1348/1946/9.). Dr. Imrédy Béla népbírósági büntetőpere 1945. november 14. napján kezdődött el a Zeneakadémia nagytermében, dr. Nagy Károly népbírósági tanácsvezető elnökletével. A Budapesti Népbíróság részéről dr. Sulyok Dezső népbíróság az egykori miniszterelnököt öt fejezetbe foglalt részletes vádiratban több háborús bűntettel, népellenes bűntettel és hűtlenség büntetésével vádolta, amely vádiratot Horváth Zoltán politikai ügyésszel együtt készített el (lásd az 1945/Nü.5569/1. számú vádiratot). A vádlottat 1945. november 23. napján halálra ítélték. Imrédy halálos ítéletét a NOT Bojta-féle tanácsa is helybenhagyta 1946. február 4. napján, így kegyelmi kérvényének elutasítása után, 1946. február 28-án a vádlottat agyonlőtték (lásd: Budapesti Népbíróság Nb. 3953/1945-11 valamint Népbíróságok Országos Tanácsa 304/1946. 18.).

⁶⁹ Budapesti Népbíróság Nb. I. 4418/1945/2 (1945. december 15.) ~ NOT. I. 365/6/1946 (1946. február 1.). A NOT helybenhagyta az első fokú bíróság által kiszabott és „egyedül megfelelő, jogszabálysértés nélkül kiszabott kötél általi halálbüntetést”. Pálffy 1946. március 2. napján akasztották fel a Markó utcai fogház udvarán.

⁷⁰ Dr. Lukács Tibor: i.m. 131 – 132. o.

⁷¹ Lásd a Budapesti Népbíróság 1945. Eln. IV/A. 32. számú jegyzőkönyvét. Feltalálási helye: 005772/1945. IM. – 1945. július 7.

⁷² Egeri Népbíróság 1945. El. 1/6. szám

⁷³ Nbr. 54. §. Az Nbr. 24., 25. és 26. §-ai a népfőügyészre és helyetteseire is megfelelően alkalmazandók voltak.

⁷⁴ Lásd: Néplap. 1945. március 30. napi szám

⁷⁵ Lásd: Néplap. 1945. április 12. napi szám

⁷⁶ Palasik Mária: A politikai rendőrség háború utáni megszerzése. In.: Államvédelem a Rákosi-korszakban. Szerkesztette: Gyarmati György. Történelmi Hivatal, Budapest 2000. 42. o.

⁷⁷ Dr. Lukács Tibor: i.m. 488. o. Az idézet Lukácsnak, a magyar népbíróságok működésére vonatkozó, összegző értékeléséből való.

⁷⁸ Kizárólag egy esetben volt mégis szavazati joguk, méghozzá csak a népbírák szavazategyenlősége esetén.

⁷⁹ Itt említeném még meg a dr. Kiss Endre által vezetett tanácsot, aki Omelka Ferenc nyilas államtitkárt halálra, míg például Deák Ferencet 10 év kényszermunkára ítélte. Dr. Lukácsy Sándor tanácsa ítélkezett Grassy József és Zöldy Márton felett, mindkettejüket halálra ítélve. Periratok erre a MOL XIX-E-1-i szám alatt találhatóak. Dr. Gálfalvi István tanácsa ítélkezett Budinszky László nyilas igazságügyi miniszter felett, az ítélet halál volt. Basch Ferenc magyarországi Volksbund vezért szintén halálra, míg Hóman Bálint korábbi kultuszminisztert életfogytiglani fegyházbüntetésre ítélte az általa vezetett tanács. De ítélkezett „kisnyilasok” ügyében is, Kelemen Irén nyilas párttagot például 5 év fegyházra ítélte Gálfalvi tanácsa. Ugyanez a tanács ítélte el 10 év fegyházra Berend Béla szigetvári főrabbit is, akit besúgással, illetve a németekkel és a nyilasokkal való együttműködéssel vádolt a Népügyészség. A másodfokon eljáró, dr. Szabó Zoltán vezette NOT tanács azonban 1947. június 11-én felmentette a vádlottat, aki szabadon eltávozhatott Magyarországról. Az esetről bővebben lásd: Schmidt Mária: Kollaboráció vagy kooperáció? A Budapesti Zsidó Tanács. Minerva, 1990. 339. o. Dr. Nagy Károly népbírósági büntetőtanácsa ítélkezett az Inrédy-perben, de például Illés II. István rendőr ügyében is, aki 4 árva gyermeket adott át a nyilasoknak, amiért a Népbíróság 5 év börtönre ítélte... Dr. Jankó Péter tanácsa Szalasiék perén kívül ítélkezett például Endre László, Bakó László és Jaross Andor büntetőügyében, a halálba küldve a százezrek gyilkosait, szintén a halálos ítélet kihirdetése után 2 órával már a bitóra „rendelte” Kun András „pátert”, nyilas tömeggyilkost, 1945. szeptember 30. napján, akit már egyszer az ostromlott Budapesten az I. hadtest tábori bírósága is halálra ítélte az általa vezényelt tömeggyilkosságok és kínzások miatt. Szalasi azonban távirati úton kegyelmezett meg neki, és a büntetését életfogytiglani fegyházra változtatta. De dr. Jankó tanácsa ítélkezett például Gál Lajos református lelkész ügyében is, akit háborús uszítás vádjával illeltek, és szabott ki rá a Népbíróság emiatt 4 év börtönt. Ez a tanács ítélkezett Koppány György házfelügyelő és felesége ügyében is, akik több zsidót is feljelentettek a házukból, akiket aztán elhurcoltak a nyilasok. Koppány 5 év, míg a felesége 3 év fegyházbüntetést kapott. Dr. Pálosi Béla tanácsa a Sztójay-per mellett intézte például Kraválcsik Mária ügyét, akit kötéltre ítélték, mert baloldali munkásasszonyokat gyilkoltatott meg, de ugyanígy halálra ítélte Dövényi Nagy Lajost írásaiért, akinek ítéletét aztán a Nemzeti Főtanács változtatta meg – kegyelemből – életfogytiglani kényszermunkára. Erről a Világ 1946. január 8. napi száma is tudósított, Dövényi egyébként a börtönben hunyt el. De aktív tevékenységet fejtett ki ezeken kívül a dr. László Dezső által vezetett népbírósági tanács, csakúgy, mint a Gerenday-, a Téchy-, a Palásthy-, a Késmárky-, a Gátay-, a Dékány-, a Mező-, a Keresztes-, a Roósz-, a Rátay-, a Kató- és a Rigó-féle tanácsok is. Népbírósági tanácsvezetők voltak még dr. Dán András, dr. Krajcsa Andor, dr. Aradi István, dr. Sággy Imre és dr. Egyed Lajos. A dr. Horváth László vezette tanács ítélte Demény Pált 4 év kényszermunkára, míg a Bartha-féle népbírósági tanács a nyilas Gömbös Ernőt 10 év fegyházra.

⁸⁰ Szabad Nép. 1945. szeptember 16. 3. o. Lásd dr. Major Ákos nyilatkozatát.

⁸¹ Csizmadia Andor: A nemzeti bizottságok állami tevékenysége 1944-1949. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1968. 176. o.

⁸² A népbírósági rendelet hatálybalépésétől számított 8 nap alatt (ami azonban a gyakorlatban kivitelezhetetlen volt) a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba tömörült öt politikai párt (Demokratikus Polgári Párt, Független Kisgazdapárt, Magyar Kommunista Párt, Nemzeti Parasztpárt, Szociáldemok-

rata Párt) helyi szervezetei annyiszor 5 tagot hoztak javaslatba, ahány tanács felállítását az igazságügy miniszter az illető helyre elrendelte. A főispán a tagnévsorok betérjesztésétől számított további 8 napon belül egy-egy rendes és egy-egy póttagot jelölt ki mindegyik névsorból a helyi nemzeti bizottság javaslata alapján. Ekképp a népbíróság tanácsában a felsorolt politikai pártok mindegyike egy rendes és egy póttaggal lett képviselve. Amennyiben a tanács valamelyik rendes tagja akadályozva volt, úgy azon párt póttagja volt behívandó, amely pártnak tagja az akadályozott tag volt. Az Nbr.nov ezt a rendelkezést változtatta meg akképpen, hogy az Országos Szakszervezeti Tanács helyi szervezetét, mint plusz egy jelölő szervezetet rendelte, és most már két-két póttagot kellett kijelölni. A népbírósági tanács a kijelölt rendes tagokból alakult meg. A tanács valamelyik rendes tagjának akadályoztatása esetében a vezető bíró annak a pártnak (szakszervezetnek) az első póttagját hívta be, amely pártnak (szakszervezetnek) tagja az akadályozott személy volt. A póttag akadályoztatása esetében a második póttag behívására került a sor; ha pedig ez is akadályozott volt, új beküldésnek volt helye.

⁸³ A Soproni Népbíróság tagjainak névsora jellemzően mutatja meg egy korabeli, átlagosnak tekinthető népbírósági tanács összetételét. Sopronban tanácsvezető jogász-bíró volt dr. Pitner Árpád törvényszéki tanácselnök, tanácsvezető-helyettes pedig dr. Hofhauser Béla járásbíró. Rendes tagok (népbírák) voltak Tóth István munkás, dr. Márai Lajos tisztviselő, Józsa István asztalos, Juhász Jenő asztalosmester és Lesenyi Ferenc műegyetemi tanár. Póttagok voltak Bodnár Alajos tisztviselő, Balogh János munkás, Heuwald Károly földműves, Rujavec Ferenc lakatosmester, Radó Ferenc tanító, Becska Ferenc építési vállalkozó és Kovács András cipésmester. A Soproni Népügyészségen a népbíró dr. Kynsburg Béla, a népbíró-helyettes pedig dr. Kovács Ferenc Géza volt. Lásd: 001310/1945. IM. – 1945. május 12.

⁸⁴ A vezető bíró /a tanácselnök, aki mindig (de csak ő egymaga!) jogász szakbíró volt/ feladata e körben annyiból állott, hogy véleményt kellett nyilvánítania először abban a kérdésben, hogy a megállapított tényállás alapján milyen bűncselekmény elkövetése látszik valószínűnek, majd (ha van ilyen bűncselekmény) abban, hogy a népbírák által megállapított bűncselekményre milyen nemű és mértékű büntetések szabhatók ki. A tanácskozáson tehát a vezető bíró összefoglalta a tárgyalás eredményét, szakszerű felvilágosítást nyújtott az alkalmazható törvény-, illetve rendeletekéről, a kiszabható büntetésnemekről és azok mértékéről. A vezető bíró köteles volt indokolt véleményt nyilvánítani ugyanakkor abban a kérdésben is, hogy a tárgyalás bizonyítási anyagához képest milyen bűncselekmények elkövetése látszik bizonyítottnak. Tilos volt azonban véleményt nyilvánítania a tekintetben, hogy mint ítélőbíró, milyen nemű és mérvű büntetést szabna ki. Szavazásra a vezető bíró egyetlen esetben volt jogosult tehát: ha valamilyen oknál fogva nem alakult ki három (azaz többségi) egybehangzó vélemény (szavazat), akkor csatlakozhatott bármely két bíró egybehangzó véleményéhez. Végül ugyancsak ő látta el a törvényesség öre szerepét is; ha ugyanis megítélése szerint a népbíróság jogszabálysértő ítéletet hozott, és fellebbezésnek egyébként nem volt helye (ez tehát a halálbüntetés kiszabásának esetére nem vonatkozott), akkor ennek orvoslása érdekében a NOT-hoz fordulhatott.

⁸⁵ A T. 12. §-a értelmében a tanács elnökét (helyettes elnökét) a bírói (ügyvédi) képesítésű személyek sorából az igazságügy miniszter jelölte ki, egy-egy tagját (póttagját) pedig a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt, a Magyar Kommunista Párt, a Nemzeti Parasztpárt és a Szociáldemokrata Párt helyi szervezetei küldték ki. Csak olyan személy volt kiküldethető, aki magyar állampolgár volt, harmincadik életévét már betöltötte, írni, olvasni tudott, szülői hatalom, gyámság, gondnokság, vagy csőd alatt nem állt és büntetés, nyereségvágyból elkövetett, vagy az 1946. évi VII. törvényben meghatározott

vétség miatt büntetve nem volt. A T. hatálybalépésétől (1948. január 1. napjától) számított harminc nap elteltével a népbíró-sági tanácsokba addig beküldött tagok (póttagok) megbízatása megszűnt, tehát a T. szabályozói szerint kellett immár újból megalakítani a népbíró-sági tanácsokat. A beküldő párt a népbíró-sági tanács tagjának (póttagjának) megbízatását új tag (pót-tag) egyidejű beküldése mellett bármikor visszavonhatta. Ezen-től pedig, ahol valamely jogszabály népbíró-sági tanácsvezető bírót (vezetőbírót) vagy helyettes bírót említett, ahelyett tehát a népbíró-sági tanács elnökét, illetőleg helyettes elnökét kellett érteni, aki teljes jogú, szavazattal rendelkező népbíróvá vált most már.

⁸⁶ Ha valamely párt kiküldési kötelességének egyáltalán nem, vagy nem a kellő időben, vagy mértékben tett eleget, akkor a hiányzó tagot (póttagot) az igazságügy miniszter jelölte ki. A kijelölésen alapuló megbízás mégis hatályát veszítette, ha a mulasztó párt kiküldési kötelességének utóbb eleget tett.

⁸⁷ „Nem vagyunk mindenre képesek”

⁸⁸ Dr. Major Ákos: i.m. 138. o. illetve 148. o. Dr. Major 1945. május 11. napján kifejtett álláspontját lásd: Dr. Ries István: A népbíráskodásról szóló 81/1945. M. E. számú és az azt kiegészítő 1440/1945. M. E. számú rendelet szövege és magyarázata. Az előszót írta: dr. Major Ákos. Politzer Zs. és fia Kiadó, Budapest 1945.

⁸⁹ Dr. Major Ákos: i.m. 203. o.

⁹⁰ Nbr. 48. § (A közbenszóló határozat)

⁹¹ 1896. évi XXXIII. törvénycikk 322. §: „A bíróság, ha az ügynek bővebb felderítését tartja szükségesnek, közbenszóló határozattal az eljárás kiegészítését rendeli el.”

⁹² Dr. Major Ákos: i.m. 196. o.

⁹³ Dr. Major Ákos: i.m. 215. o.

⁹⁴ Beér János: A magyar bürokrácia és a reakció. Társadalmi Szemle 1946. 91. 1. Idézi: Csizmadia Andor: A nemzeti bizott-ságok állami tevékenysége 1944-1949. i.m. 330. o.

⁹⁵ A Budapesti Nemzeti Bizottság már a főváros ostroma alatt – 1945. február 2. napján – napirendjére vette a kérdést, majd kinyilvánította: „minden politikai magatartást vizsgáló ügy a BNB hatáskörébe tartozik.” Lásd ezt: Dr. Major Ákos: i.m. 266. o.

⁹⁶ Például: „Budapesti Népbíróság Igazolási Fellebbezési Tanácsa”

⁹⁷ Például a Budapesti Nemzeti Bizottság Igazoló Bizottságá-nak Titkársága, a fővárosi, „igazolási csúcshivatal” körlevélben utasította a fővárosi igazoló bizottságainak az elnökeit, hogy az általuk nem igazoltokról a határozat indokolásának rövid kivona-tával együtt értesítsék a politikai rendőrséget, ezzel véve elejét annak, hogy a másodfokú, népbíróság előtti eljárás végén meghozott esetleges jogerős igazolás esetében az eredetileg nem igazolt eltűnhessen a politikai vezetés (és a politikai rend-őrség) látóköréből. Dr. Major Ákos: i.m. 267. o. Major a követező oldalon megjegyzi: „Arról nem hallottam, hogy a fellebbezési tanács az eljárás alá vont terhére is megváltoztatta volna az első fokú határozatot.” Dr. Beér János, a fővárosi tisztii főügyésze az igazolásokat bírálva kijelentette: „... az igazolási eljárás teljesen zátonyra futott (...) a régi bürokrácia beekelő-dött a nép és a demokratikus vezetés közé (...) várakozásra nincs idő.” Lásd ezt és Beér további megállapításait: Beér János: A magyar bürokrácia és reakció. Társadalmi Szemle. I. évfolyam 2. szám, 1946. február, 87-93. o.

⁹⁸ Dr. Lukács Tibor: i.m. 116. o. A vallás- és közoktatásügyi miniszter, valamint az egyetemek, hivatkozva az egyetemi autonómiára, azt akarták, hogy az egyetemi tanárokat ne a közalkalmazottakra vonatkozó rendelkezések alapján vonják igazolás alá, hanem velük kapcsolatban egyszerűen hagyják jóvá az autonómia által eszközölt minősítéseket (azaz kizárá-sokat vagy eltávolításokat). A Budapesti Nemzeti Bizottság (BNB) rögvest visszautasította a vallás- és közoktatásügyi miniszternek „ezt a jogtalan beavatkozását”, illetve tiltakozott a minisztérium igazolási eljárásokba való beavatkozása ellen, és

megállapította, hogy ragaszkodik az egyetemi igazoltatásoknak az eddig megállapított keretek közt való lebonyolításához, mind első, mind pedig másodfokon. Ehhez azt a megjegyzést fűzte, hogy felszólítja az igazoló bizottságokat, hogy a minősí-tések, illetve ítéletek meghozatalánál legyenek tekintettel az egyetemen betöltött funkciók speciális mivoltára is (például egyetemi tanárt nem lehetett áthelyezésre ítélni). Ezen kívül felhívta őket a Budapesti Nemzeti Bizottság, hogy nyújtsanak módot arra, hogy azok, akik politikailag kompromittálva van-nak, vagyis az ifjúság nevelésére és közfunkciók betöltésére immár alkalmatlanok, továbbra is folytathassák tudományos kutató munkájukat (XXIX/6. – 1945. BNB. sz.). A vita további megnyugtató eldöntése végett a BNB – az egyetemek 3, vala-mint a pártok 1-1 képviselőjéből álló – albizottságot szervezett. Ezen albizottság úgy döntött, hogy egyetemi vagy főiskolai tanár ügyének tárgyalásakor a népbíróság fellebbezési tanácsá-ban az egyetem képviselője tanácskozási joggal részt vehet, egyébiránt pedig az igazoló bizottság a rendeletnek megfelelő összetételben működik. A BNB az albizottság ezen elgondolá-sát tudomásul vette. Vagyis a vallás- és közoktatásügyi minisz-ter eredeti álláspontjával szemben végül mégiscsak a BNB határozata érvényesült, hiszen e határozat elvi lényege beleke-rült a 4080/1945. ME. sz. rendeletbe is. E jogszabály elrendelte, hogy egyetemi nyilvános rendes és nyilvános rendkívüli tanár-al, valamint egyetemi magántanárral szemben e minőségéből kifolyólag folytatott igazolási ügyben a tárgyalás határnapjáról az illető egyetem tanácsát értesíteni kell azzal a megkereséssel, hogy az eljáró bíróság tanácsában való részvétel céljából küldje ki az egyetemnek egy olyan tanárt, akit igazolás során jogerős határozattal már igazoltak jelentettek ki (4080/1945. ME. sz. rendelet 5. § (4) bekezdés).

⁹⁹ Szabad Nép. 1945. szeptember 16. 3. o. Lásd dr. Major Ákos nyilatkozatát.

¹⁰⁰ Major a kötetében több mint 62 ezer, a B-listázások során eltávolított személyt említ. Dr. Major Ákos: i.m. 269. o. Fontosnak tartom azonban hangsúlyozni, hogy ekkor a parlament-ben abszolút kizsáldapárti többség tevékenykedett, tehát a B-listázás „felelősségét” elsősorban a FKGP, és nem a kommu-nisták soraiban kell keresni...

¹⁰¹ Dr. Major Ákos: i.m. 269. o. A nemzeti bizottságoknak a népbíráskodásban, illetve az igazolási eljárásokban betöltött szerepéről lásd még: Dr. Papp Attila: Nemzeti bizottságok – kormányzati vagy önkormányzati szervek? Új Magyar Köz-igazgatás 2012. 2. sz. 34-37. o.

¹⁰² Dr. Major Ákos: i.m. 201. o. Major Bárdossy László gondo-latait idézte, lásd ezt: Bárdossy László: Magyar politika a mohácsi vész után. Egyetemi Nyomda Kiadó, Budapest 1943. 24. o.

¹⁰³ Dr. Major Ákos: i.m. 214. o.

¹⁰⁴ Dr. Major Ákos: i.m. 262. o. Major emlékezett így vissza Péter Gábornak a dr. Szücs Jánoshoz és hozzá intézett szavaira, 1946. január 31-én, a Parlamentben, miközben az Országgyűlés elfogadta az új államformáról rendelkező törvényjavaslatot, és megszületett a II. Magyar Köztársaság.

¹⁰⁵ Finkey Ferenc: A politikai bűncselekmények és a büntető-törvénykönyv. Budapest 1927. 1. o.

¹⁰⁶ Egy ilyen jellegű törvény szükségessége először a Tildy-kormány programjának vitája során, 1945. november 30. nap-ján merült föl Varga Béla kizsáldapárti politikus felszólalásá-ban, aki a Nemzetgyűlési Napló tanúsága szerint kijelentette: „itt törvény fog születni a demokrácia védelméről”. Majd a Kis Újság 1946. január 22. napi számában jelent meg egy cikk „Törvényjavaslat készül a köztársaság védelméről” címmel. A cikk szerint: „... az emberi szabadságjogokat maga az állam-formáról szóló törvényjavaslat biztosítja, ez a törvényjavaslat pedig az államfő személyének és a köztársasági államforma sérthetlenségét van hivatva megóvni.” A törvény halálbünte-tés kiszabását rendelte arra, aki „az 1946: I. törvénycikkben megalkotott demokratikus államrend vagy demokratikus köz-

társaság megdöntésére irányuló cselekményt követ el, mozgalmat vagy szervezkedést kezdeményez, vezet, vagy azt lényeges anyagi támogatásban részesíti”, vagy a köztársaság alapintézményeivel szemben lép fel, illetve arra is, aki a köztársasági elnök életére tör, vagy meg akarja gátolni alkotmányos hatalma gyakorlásában. A törvény különböztetett büntetkek és vétségek között. Büntetett követett el például az, aki „a demokratikus államrend vagy annak alapintézményei ellen gyűlöletre izgat.” Érdekes, hogy vétségnek számított az akár 3 személy között zajló magánbeszélgetés is, amennyiben az ott elhangzottak alkalmasak voltak arra, hogy azáltal valaki „olyan valótlán tényt vagy való tényt olyan módon állít vagy hírszétel, amely alkalmas arra, hogy az (...) államrend vagy köztársaság iránt megvetést keltsen, vagy nemzetközi megbecsülését csorbítsa.” A törvényjavaslat tárgyalása során a legnagyobb vitákat a demokráciát „kizárólagosan védeni jogosult”, újonnan felállítandó, öttagú népbírósági különtanácsok összetétele váltotta ki, hiszen az abból kimaradt pártok érhetően támadták a törvényjavaslat e pontját. A PDP részéről Szent-Iványi Sándor azzal érvelt, hogy „egy törvény, amely hosszú lejáratra készül, nem helyezkedhetik a ma erőviszonyaira, következésképpen nem tartom a törvénybe beiktathatónak a mai állapotokat.” A Demokráta Néppárt részéről Bálint Sándor magát a népbírói fórumot nem tartotta megfelelőnek az ilyen ügyekben való ítélezésre, ezért azoknak a rendes bíróságok elé való utalását javasolta az esküdtbíróságok visszaállításáig. Slachta Margit képviselőasszony is hasonló véleményen volt. Az Országgyűlés az összes módosító indítványt elutasította, Orbán László, a Magyar Kommunista Párt képviselője, egyébként a napirend előadója pedig azzal hátrította el a javaslatokat, hogy tudniillik „a demokrácia védelmét a mai viszonyok között a szakbíróságokra bízni annyit jelentene, mint kecskére bízni a káposztát.” Bővebben lásd: A magyar parlament 1944 – 1949. Gulliver Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest 1991. 82 – 104. o. (Palasik Mária: A törvényhozás demokratizáló jogalkotása.)

¹⁰⁷ Budapestben (elnöke dr. Major Ákos), Debrecenben (elnöke dr. Eöry Kálmán), Győrött (elnöke dr. Horváth Endre), Pécsen (elnöke dr. Kocsis Mihály) és Szegeden (elnöke dr. Bozsó Ferenc). MOL XX-4-a (2.d) (26.399/1946.I.M.X. szám alatt) Összesen 10 878 fő került az ötös tanácsok elé. 5 861 marasztaló, 2 304 felmentő ítélet született, 713 ügyet pedig egyéb módon fejeztek be. A marasztaló ítéletek közül 11 halálbüntetést mondott ki. A MOL-ban fellelhető statisztikai adatokat Zinner Tibor több munkájában is közli. Dr. Major így emlékezik: „A Budapesti Népbíróság különtanácsainak első vezetőivé dr. Nagy Károlyt, és dr. Jankó Pétert jelöltem ki. Megjegyzem, hogy dr. Nagy Károly kúriai tanácselnöki, dr. Jankó, dr. Pálosi és dr. Gálfalvy kúriai bíró, az 1945 ősztől népfőügyész dr. Szücs János ugyancsak kúriai tanácselnöki, dr. Piri Gábor pedig 1945 nyarán őrnagyi kinevezést kapott. Gábor később velem egyidőben lépett elő, én egyelőre hadbíró ezredes maradtam.” Dr. Major Ákos: i.m. 273-274. o.

¹⁰⁸ 1946. évi VII. törvény 11. §

¹⁰⁹ Lásd ezt: Dr. Major Ákos: i.m. 276-278. o.

¹¹⁰ Ebben az ügyben a politikai rendőrség Gyöngyösön egy komoly fegyverraktárt is felszámolt, és a szervezkedés – legalábbis ilyen szinten – mindenképpen valósnak bizonyult.

¹¹¹ „A Budapesti Ítéltábla területén ez az első ötöstanácsai ítélet. Benne a demokrácia ökle sújt le azokra, akik tébolyult eszméktől üzve, gaz lélekkel támadtak a fizikai és szellemi dolgozók boldogulását célzó és biztosító népi köztársasági rend ellen. Így kell eljárni mindaddig, amíg ebben az országban a fasiszta szellemű, országrontó, hitvány emberek ki nem pusztulnak. Ez így lesz, mert a demokrácia és annak népi bírósága elég erős ahhoz, hogy a nép érdekeit szolgáló akaratakat érvényre juttassák.” Az elsőfokú ítélet azt is megállapította, hogy a vádlottak – elsősorban Takács felbujtására – a népbíróság tárgyalását és ítélezését egy tömegmozgalommal hiúsították

meg: „aki pedig a népi állam ilyen jelentős szerve működésének lehetetlenné tételét tűzi célul maga elé, az kétségkívül tudatosan a demokratikus államrend megdöntésére tör.” Részletek az ítéletből, lásd ezt: Dr. Major Ákos: i.m. 286-287. o.

¹¹² Dr. Reicher Endre 1946. július 31. napi interpellációját lásd: Az 1945. november 29-re összehívott Nemzetgyűlés naplója. II. kötet. Athenaeum, Budapest 1948. 689 – 694. o.

¹¹³ A Budapesti Népbíróság döntése miatt természetesen negatív kritikák is érkeztek, holott nyilvánvaló, hogy a miskolci „népítélet” nem azonosítható a kunmadarasi pogrommal: „A miskolci véres tömegzsendülés ügyében a Népbíróság valamennyi vádlott szabadlábra helyezését rendelte el (...) Nem érkezett hír a szabadlábra helyezett vádlottak rendőrhatalmasi őrizetbevételéről (internálásáról) sem (...) súlyos és megmagyarázhatatlan mulasztások egész sorozatával állunk szemben, amelyhez súlyban alig hasonlítható, igazságszolgáltatási rendellenességek esetén a bíróságok egyeteme ellen, drákói intézkedéseket szokott sürgetni a napisajtó. Ezúttal magunkévá tesszük a kívánságot; azonnali és példás megtorlást kívánunk azokkal szemben, akik ennek az igazságszolgáltatási botránynak részesei, vagy okozói voltak.” Lásd ezt: Jogtudományi Közlöny. 1947. április 5. 105. o. Dr. Villányi Pál: Szemle.

¹¹⁴ A Miskolcon történeteket részletesen elemzi: Varga János: A miskolci népítélet, 1946. Medvetánc, 1986. című tanulmányában. Említést tett róla a Népszava is, az 1946. augusztus 7. napi számának 3. oldalán. Zsolt Béla pedig egy nagyon érdekes, sőt mi több, „kötekedő” stílusban, a lincselő munkásokat egyértelműen elítélően megfogalmazott írással jelentkezett a Haladás hasábjain: „Szétfoszlott egy politikai illúzió, melynek sugallatát sokan azt hitték, hogy a nyegedszázas ellenforradalomban megrontott magyar társadalom proletár- és paraszttömegei másfél év alatt teljes egészükben demokratikus néppé változtak át (...) attól, hogy a fasiszták tömeg két év előtti pártigazolványát mai pártigazolványra cserélte fel.” Lásd a Haladás 1946. augusztus 8. napi számának 1. oldalán a „Miskolc vagy a vesztett illúziók” című írást. Az esetről természetesen a Szabad Nép is említést tett, lásd Révai József cikkét „Páris és Miskolc” (1946. augusztus 4. napi szám, 1. oldal) címmel. Személy szerint annyit tennék hozzá, hogy egyrészt a miskolci munkások elégedetlensége – ami később Diósgyőrről Ózdra is átszápott – mögött nem zsidókérdés állt, hanem a feketézőkkel szembeni ellenszenv. Azonban a feketézők itt történetesen zsidók voltak... Másrészt pedig, utólag kiderült, hogy a letartóztatott munkásokat valóban súlyosan bántalmazták a politikai rendőrségen a kihallgatások alatt...

¹¹⁵ Ezekről, a lényeges és jellemző adatokról és összefüggésekről dr. Huszti Rezső legfelsőbb bírósági bíró írt. Lásd ezt: Dr. Huszti Rezső: A fővárosi közbiztonság alakulása 1945 – 1975 között. Budapest, 1980.

¹¹⁶ „Az uszoratanácsok felállítását az 1947:XXIII. tc. rendelte el, ez volt az országgyűlés által meghozott első törvény... S ellenpontként: a törvény meghozatalának a hetében ítélte el a Budapesti Népbíróság népellenes büntett címén dr. Dorosi Miklós törvényszéki tanácselnököt, aki 1945 előtt vezette a Budapesti Büntetőtörvényszék uszoratanácsát.” Dr. Major Ákos: i.m. 275- 276. o. Az uszorabíróságokról lásd bővebben dr. Papp Attila: Uszorabíróságok Magyarországon. JURA 2012. 2. sz.

¹¹⁷ 1848 után először a képviselőház szervezési hatáskörébe tartozott a megválasztott képviselők jogosultságának hivatalból történő vizsgálata, amely jogosultság egészen 1901-ig megmaradt. Az 1899. évi XV. tc. a taxatív felsorolt érvénytelenségi okok esetében való eljárást a Kúria hatáskörébe utalta. A Horthy-rendszer elején ismét a képviselők – akkor a Nemzetgyűlés – döntöttek, majd az 1925. évi XXVI. tc. utalta a választási bíráskodást a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe, amely érvényben a második világháború befejezésének évéig maradt, utána a hatásköri jogosultság kérdésében – meghatározó tényezőként – a NOT következett. Az 1947. évi választási küzdelmekhez kapcsolódó népbírósági részvétel sajátos nézőpontbeli leírását lásd: Dr. Major Ákos: i.m. 334-359. o.

Rab Henriett

egyetemi docens

Zaccaria Márton Leó

tanársegéd

Debreceni Egyetem ÁJK Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

Az egyenlő munkáért egyenlő bér elv szerepe a munkajog aktuális tendenciái között, tekintettel az emberi erőforrás gazdálkodás egyes szempontjaira*

1. Bevezető gondolatok a munkajogi szabályozás új mentén

Az általunk vizsgált kérdés kiindulási alapja a munkajog jelenlegi iránykeresése, hiszen számos szerző¹ a klasszikus munkajog válságáról beszél. Ezen válságot identitási válságként értelmezve arra a kérdésre kereshetjük a választ, hogy hol van a munkajog helye a jogrendszerben. Kiindulási alapként szükséges annak tisztázása, hogy a munkajog nem kizárólag a jogalkotáson keresztül jelenik meg a foglalkoztatási viszonyok keretei között, hiszen ezen a területen a felek megállapodása meghatározó jelentőséggel bír. A hard law-n kívüli területen – vagy nevezhetjük soft law-nak – számos formájával találkozhatunk a munkajogi szabályozásnak. Kiindulhatunk a munkaszervezeten belüli önszabályozó mechanizmusokból, szervezeti szokásokból, vagy magából a szervezeti kultúrából. Ide sorolhatjuk továbbá a szervezeten kívülről érkező ingereket és a verseny által diktált foglalkoztatási menedzsment eszközöket is. Minden önszabályozó mechanizmus teret tud nyerni magának a kötelezően követendő jogforrások rendszerében, amennyiben erre igény merül fel. Ezt a folyamatot elismerve – a munkajog önálló fejlődési pályájával együtt – elméleti kiindulóponttól függetlenül ezzel számolnunk kell. Hiszen a felek bármilyen megállapodása szerződéses formát ölthet, továbbá a munkavállalók nagyobb csoportját illetően ez a szerződés jogszabály által is nevesítésre kerül a kollektív szerződés formájában. Munkáltató által irányított szabályozá-

* A tanulmány a K117009, „Az egyenlő foglalkoztatás követelménye a változó munkajogi elvárásokat tükröző HR tendenciák keretei között” című kutatás keretében készült, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal – NKFIH, szerződés nyilvántartási száma: K 117009.

si folyamatként pedig a belső szabályzatok alkotását nevesíthetjük is, melyet a magyar jog már tényleges munkajogi aktusként is elismer.² A munkajog szerepe leegyszerűsítve az, hogy a foglalkoztatási kérdések rendezését az egyén szintjéről a közösség általános szintjére helyezi át.³ Ezen pozíció a munkajog megítélésének több irányú vizsgálatát teszi lehetővé, illetőleg szükségessé.

A munkajog aktuális tendenciái ezen – fentebb említett – iránykeresés eredményeit veszik alapul, vagyis arra a kérdésre keresik a választ, hogy mi lehet a munkajog szerepe a gazdasági fejlődésre fókuszáló foglalkoztatási trendek között.

2. A munkajog változó tendenciáit érintő kérdések a HRM szempontjából

A fentebb feltett kérdésre – a kiindulási alap sokirányú magyarázhatósága révén – többféle további problémán keresztül többféle válasz adható. Így a munkajog klasszikus pozíciójából kiindulva vizsgálhatjuk azt, hogy a munkajog gazdasági szabályozási eszköz vagy fékeket jelentő jogi garancia. Ezen felfogás keretében Arthurs kifejezetten amellett foglal állást, hogy a munkajog fókuszát ki kell terjeszteni a jogi szabályozáson kívüli területekre,⁴ amely egyúttal azt a választ is sugalmazza, hogy a jog feladata az ehhez szükséges garanciális keretek biztosítása. Ezzel alapvetően ellentétes, konzervatívabb jogfelfogást tükröző szemléletek – lásd például Weiss álláspontját, aki a munkajog céljait, módszerét tekintve a direkt jogalkotás megtartása mellett foglal állást⁵ – is elismerik a munkajog megújításának szükségességét a szabályozási eszközök hatékonyabbá tétele érdekében⁶. Tehát a kérdés kapcsán összességében megállapíthatjuk, hogy a klasszikus hard law mellett érvelők sem a munkajog megújításától zárkóznak el, hanem garanciális okokból – vagyis az egyenlőtlen erőviszony alapján a gyengébb pozícióban lévő munkavállaló védelme érdekében – szükségesnek látják a munkaerőpiaci folyamatok jogi kereteinek a megteremtését.

A fő kérdés úgy is megfogalmazható, hogy direkt szabályozási szerepe van-e a munkajognak, vagy csak a jogi kereteket, illetőleg a garanciákat kell a foglalkoztatáshoz biztosítani. Mindkét alternatíva esetében tényként ismerhetjük el a munkajog garanciális pozícióját, amely ugyanúgy képes megújulni, mint maga a munkajog. Bellace ez alapján a munkához való jog emberi jogi megítélését is újragondolta a nemzetközi szervezetek egyezményei és az uniós jog fényében, amely összefoglalóból látható, hogy a munkáltatói és a munkavállalói érdekek ellentétes álláspontot képviselnek e kérdésben.⁷ Ebből kifolyólag a munkaerőpiaci folyamatok hatásának szintje a munkajog szabályozási szerepét is eltérő pozícióba helyezi. A munkavállalók védelme indokolja, hogy a munkajog garanciákat ad-

jon, ne csak kereteket, sőt ennek magasabb szintre emelését jelenti, ha a munkajog direkt szabályozó szerepét is elfogadjuk. Ezzel szemben a munkaerőpiaci folyamatoknak kitett, folyamatosan változó körülmények között tevékenykedő munkáltatók pozíciójában az alapvető jogok elismerése is sokszor kérdéses,⁸ következésképpen a munkajog közvetlen szabályozási szerepét a minimálisra kívánják csökkenteni.

Az előző kérdésből adekvátan adódik a következő probléma: annak eldöntése, hogy a jogalkotás irányának igazodnia kell-e a piaci igényekhez vagy magasabb szintről vezérelt irányvonalat kell-e képviselnie. Ebben a kérdésben szintén igencsak megoszlanak a munkajogi álláspontok. A konzervatívabb nézőpontból közelítő kutatók⁹ egyértelműen függetleníteni kívánják a munkajogot a gazdasági elvárásoktól, mintegy a munkajog pozícióvesztését látják a kettő túlságosan szoros egymásra utaltságában. A modernebb álláspontok képviselői – akik elsősorban az angolszász jogot veszik alapul álláspontjuk igazolására, mely alapvetően más szerepet szán a tételes jognak – egyenesen elismerik, hogy a munkajog tartalmát a piac diktálja. Deakin megközelítése szerint a munkaerőpiaci folyamatok és változások kimenetele alapvetően determinálja az ezzel szoros kapcsolatban lévő munkajogot.¹⁰ Tovább lépve, egyes szerzők a munkajog hatókörét is kiterjesztik, így Vosko álláspontja szerint a munkaerőpiaci viszonyok teljes spektrumát célozza a munkajog, nem korlátozva a foglalkoztatás munkaviszonyt érintő szegmensére e hatókört.¹¹ Mitchell és Arup a munkajogot ez alapján már „munkaerőpiaci jogként” is definiálja.¹²

Az előző kérdés megválaszolása érdekében újabb kérdések is feltehetőek. Egyik oldalról felvethető, hogy befolyásolja-e egyáltalán a munkajogi szabályozás mikéntje és tartalma a jogkövetési hajlandóságot. E kérdés szintén másképp kerül megítélésre a konzervatívabb és a modernebb munkajogi álláspontot képviselők körében, azonban itt nem szabad megfeledkeznünk a munkajog új irányvonalairól sem, nevezetesen a külön kiemelésre kerülő emberi erőforrás menedzsmentről (HRM) vagy a munkajogi megfelelés ösztönzésére kidolgozott újszerű jogi eszközökről, soft law metódusokról.¹³ Másik oldalról viszont ez felveti azt a kérdést is, hogy ez a szabályozási irány, a jogalkotás mikéntje rontja-e az érdekegyeztetés, érdekvédelem szerepét. Amennyiben a modern állásponttal azonosulni tudunk, akkor erre a kérdésre a soft law szabályozási terület alapvetően nemleges válasszal szolgál. Ezeknél a mechanizmusoknál ugyanis pont az önkéntes megfelelés igénye adja a felek általi elfogadás alapját, szemben a jogszabály által diktált előírásokkal. Ezzel egyidejűleg pedig az érdekegyeztetés is megvalósul a munkajog által nem kötelezően szabályozott módon. Ha azonban a soft law megoldások konkrét normaalkotás hiányában

is képesek – akár még az emberi erőforrás menedzsment tendenciákat is elfogadható módon – integrálni a foglalkoztatási viszonyok közé, akkor célszerűen vetődik fel a kérdés, hogy nem a soft law szabályozási iránya felé kellene-e nyitni inkább a piaci igényekhez szabott jogalkotás helyett? Ennek a kérdésnek az angolszász jogban teljesen más szerepe van, mint a kontinentális jogrendszerekben, ott ezt inkább elhatározás kérdésnek tekintik, míg a kontinentális jogrendszerek esetében a jogérvényesítés, jogvédelem problémája is azonnal felmerül a kérdés kapcsán. A tételes jogi gondolkodás ugyanis a kontinentális jogrendszerek esetében azt is jelenti, hogy felkészülünk arra az esetre, ha kikényszerítés szükséges. Vagyis a jog által szabályozott kérdések biztonságosabb megítélés alá esnek, és a jogvédelem magasabb szintjét jelentik a jogalkalmazók számára az önkéntes jogalkotással és jogalkalmazással szemben. Ebből a nézőpontból közelítve a szabályozási irány nem tolódhat el teljes mértékben a soft law irányába, mert az az önálló munkajog létjogosultságát is veszélyeztetheti. Álláspontunk szerint a soft law jogalkotó szerepe a kontinentális jogban annak hard law-t formáló erejében mutatkozik meg.¹⁴ Vagy, ahogy a Fenwick-Novitz szerzőpáros megfogalmazza, a modern regulációs módszerek jelentősége az, hogy innovatív módon kívánnak reagálni a hagyományos szabályozási módok gyengeségeire.¹⁵

A munkajogot belülről szabályozó rendszeren belül kiemelt helyet foglal el a bérezés kérdése, hiszen itt a felek konszenzusának, vagy a tarifális megállapodásoknak a hard law-t is felülíró jogalkotási tere van, azonban kellően szennitív kérdéssről van szó ahhoz, hogy az önszabályozás mellett korlátok és jogi garanciák megfogalmazására is sor kerüljön annak ellenére is; hogy például a HRM szempontok is azt sugallják a feleknek a motiváló bérezésen keresztül, hogy a szabad megállapodás csak korlátok között valósulhat meg. A következőkben a munka díjazását fókuszba helyezve vizsgáljuk fel az egyes HRM megoldások és munkajogi elvek együttes jelenlétének lehetőségét, ezzel is rámutatva az említett útkeresés néhány buktatójára.

A korábbiakban láthattuk tehát, hogy a munkajog lényegét és szabályozási formáit tekintve többféle kérdésre többféle válasz adható, különösen egy, a szabályozási keretek tekintetében kógens bérezési szabályozás kapcsán, amely az egyenlő bánásmód révén alapjogilag is védett elem. Ha ugyanis a bérezés problematikájának megítélésére vetítjük a vizsgált kérdéseket, akkor megállapíthatjuk, hogy ezen a területen igen magas a felek önszabályozási igénye, hiszen a bérezés hatékony kialakítása az emberi erőforrás menedzsment alapvető eszközét is jelenti, illetőleg ezen a területen a legnagyobb a kollektív érdekegyeztetés jelentősége is. Azonban az is látható, hogy az eltérő erővi-

szonyokból adódóan a munkaviszony két szereplőjének a pozíciója jelentősen eltér, így a jogi garanciák jelentősége is fokozottan érvényesül. A garanciák megteremtése mindenképpen tételes jogi eszközöket kíván: ez a nemzetközi, uniós és a magyar jogban is egyaránt megjelenik a bérminimumot érintő előírásokon keresztül. Arról sem szabad ugyanakkor megfeledkezni, hogy ezt – az előzetesen a munkaerőpiaci helyzetet is felmérve – a felek önszabályozását is jelentő érdekegyeztetést vagy nemzetközi szinten a tagállami helyzetet is figyelembe véve állapítják meg. E körben a piaci folyamatok által vezérelt, hatékonyságelvű emberi erőforrás menedzsment ösztönzési funkciójának szempontjait beépítő munkajogi szabályozás és a soft law önszabályozó mechanizmusok azonos pozíciót betöltve megfeleltethetők egymásnak.

A munkabér viszonylatában továbbá az is megállapítható, hogy a HRM teljesítményfokozó megközelítése az alanyát tekintve ugyanúgy a munkaviszony munkavállalói oldalának befolyásolása révén igyekszik a munkaerőpiacra hatást gyakorolni, mint jogi oldalon az alapjogi oldalról közelítő piaci önszabályozó mechanizmusok, a vállalati felelősség és az egyenlő bánásmód kérdése is.

A munkajog világtendenciái mellett külön vizsgálható a magyar szabályozás helyzete, mivel a jelenleg hatályos magyar Mt. a kógens munkajogi szabályozás szükségessége mellett igyekszik a legnagyobb teret engedni a magánjogi elemeknek, a felek szerződési szabadságának, természetesen mindezt a jogi garanciák minimumának előírása mellett.¹⁶ A felek említett szabadsága azonban a korábban leírt soft law mechanizmusoknak köszönhetően egyfajta irányított önszabályozást is jelenthet, amely a munkajog „megszokott” szerepének megőrzését is biztosítja a munkaerőpiacot alakító eszközök keretei között. Ebben a jogon kívüli szabályozási rendszerben megítélésünk szerint a HRM kiemelése szükséges, mely kettős funkciót tölt be: a hatékony racionalitást megjeleníti a jog számára, továbbá biztosítja az önként vállalt kereteket és garanciákat a jog mellett, így a jogalkotást előkészítő szerepe mellett – a már említett – önkéntes jogalakító pozíció lehetőségét is megjeleníti. Mint minden soft law szabályozásnál, így itt is visszafogó tényezőként jelenik meg a korlátozott érvényesülés lehetősége: a fejlettebb szervezeti kultúrával rendelkező munkáltatók esetében lehet csak igazán alkalmas a munkajogi szabályozás helyettesítésére.

3. A munkadíjazás emberi erőforrás menedzsment-szempontú vizsgálata

Ezen a ponton vizsgálendő az emberi erőforrás menedzsment munkajogi megítélése is. A HRM az em-

beri erőforrás igényének hatékonyság alapú szabályozó eszköze, mely általánosságban a munkajog mellett létező, de nem a jog által rendezett szervező elveket összesít. A kérdés azonban az, hogy a piaci önszabályozás ezen formája a munkajogra hatást tud-e gyakorolni, vagyis a munkajog szereplői által elismert HRM megoldások alkalmasak-e a munkajog fejlődési irányának alakítására (például a vállalati felelősségvállalás által befutott fejlődési pálya analógiájaként).¹⁷ Ahogy az előzőekben említettük, a munkabér esetében a HRM és az egyéb soft law megoldások nemcsak egymás mellett létezhetnek, hanem meg is feleltethetők egymásnak. Így a bérezés HRM szempontú ösztönző funkciójának elterjedése a munkaerőpiac szereplői között alapvetően képes lehet a munkajogi szemlélet megváltoztatására is. Kölcsönhatásba kerülhet akár a diktált bérminimum munkaerőpiaci elfogadtatása és a felek megállapodása révén intézményesített bérezési gyakorlattal, akár a bérmegállapítás érdekegyeztetési jellege miatt a HRM szerinti tárgyalási folyamatokkal is. A HRM amellet, hogy megfeleltethető az egyéb soft law megoldásoknak, speciális többletjellemzőkkel is rendelkezik, mert belső szabályzatokkal (tételes joghoz közelítő megoldás) rendezhető, mivel fontos a szabályozottság. Illetőleg a racionalitás-központúság és a piaci hatékonyság mint alapelvek révén nem alapjogias szempontú felelősségvállaláson nyugszik.

A munkabér kérdése tehát az előzőekben vázolt szemléletváltást tekintve különösen érdekes lehet, hiszen a tételes munkajogi szabályozásban és a nemzetközileg (EU és nemzetközi szervezetek szintjén) koordinált jogban is meghatározó jelentőségű a foglalkoztatás területén.¹⁸ Megjelenik a vállalati felelősségvállalás körében, és alapvető eleme a HRM motivációs eszközeinek, mindez pedig szükségképpen elhelyezendő az egyenlő bánásmód koordináta rendszerében is, mivel az egyenlő munkáért egyenlő bér elv alkalmazása az emberi erőforrás menedzsment hatékony eszköze is lehet a bérstruktúra kialakításában, a teljesítményösztönzésben és általában a motiváció relevanciájában. Az egyenlő díjazás elvének betartása és áttörése a munkáltató tervezett, racionalitáson és hatékonyságon alapuló döntésének eredménye, egyúttal az alapja lehet az indokolt különbségtételnek. A munkáltató alapvető érdeke a bérviszonyok rendezése, ami az elvégzett munkák összehasonlítása során szintén fontos.

4. Esettanulmány: a Cadman ítélet

Tanulmányunk következő nagyobb szerkezeti egységében egy európai bírósági ítéleten keresztül vetünk fel olyan lehetőségeket, amelyek a HRM-szempontok és az egyenlő munkáért egyenlő bér elv összehangolását segíthetik elő, tekintettel elsősorban a korábban felvázolt probléma munkajogi

aspektusaira. Fontos megjegyezni, hogy a tanulmányban felvetett, főként gyakorlati problémák munkajogi vonatkozásai leginkább az egyenlő díjazás alapelvében érhetők tetten, ugyanis a diszkriminációtól mentes díjazás alapvető követelménye könnyen merevvé, akár méltánytalanná is tehet egy adott bérrendszert, vagyis azt kell valójában megvizsgálnunk, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér elv mennyire „rugalmas” ebben az összefüggésben.

E jogi problémákkal kapcsolatban tartalmaz fontos megállapításokat a Cadman-eset,¹⁹ amely a nemi diszkrimináció tilalma és az egyenlő munkáért egyenlő bér elv értelmezése felől közelít ugyan a kérdéshez, de mivel éppen egy alapvetően diszkriminatív elemeket hordozó, sajátos bérrendszer jogszerűségének megítélése volt az Európai Unió Bíróságának feladata, így indokoltnak tartjuk ezt az esetet részletesen elemezni. Az elemzés eredményeit munkajogi és HRM szempontból egyaránt hasznosíthatónak tartjuk. Azért tartjuk fontosnak ezen a ponton egy európai bírósági ítélet elemzését, mert abban egyik oldalról a bérezés kapcsán éppen az egyenlő bánásmód elvének alapkérdései és a teljesítmény-, valamint tapasztalat-alapú bérbesorolási rendszer közötti ellentmondások kerülnek elemzésre, másik oldalról pedig azért, mert európai bírósági ítéletként valamennyi tagállam jogára tényleges befolyást gyakorolhatnak az itt kimondottak. Az uniós szabályozást és joggyakorlatot iránymutatónak tekinthetjük a tagállamok, így Magyarország vonatkozásában is, vagyis az eset szemléletes példaként szolgál az abban közvetett módon megjelenő munkajogi elvek és a HRM módszerek közötti közvetlen kapcsolatra.

Az eset tényállása szerint a munkavállaló – Cadman kisasszony – hosszabb ideje dolgozott a munkáltatónál, ahol a bérezési elvek és módszerek többször változtak. A bérbesorolási szempontok kialakítása és többszöri módosítása során a munkáltató eltérő, egymásnak esetenként ellentmondó elveket alkalmazott, ugyanis a munkavállaló panasa éppen abból származott, hogy munkabérének változása részben a munkáltatónál megszerzett munkatapasztalat, részben pedig a munkateljesítmény alapján történt.²⁰ Vagyis már önmagában a bérmegállapítási és bérbesorolási szempontok felvethetik az egyenlő munkáért egyenlő bér elv érvényesülésének kérdését, azonban az a tény, hogy a felperes nő volt, a vele összehasonlítható helyzetben lévő kollégák pedig férfiak, további aggályokra ad okot.

A jogi konfliktus abból bontakozott ki, hogy a felperes munkabére a bérmegállapítási szempontok miatt alacsonyabb volt, mint az említett férfi kollégáé.²¹ Ez a probléma pedig rávilágít egy olyan tipikus jelenségre a munka díjazásával mint lehetséges HRM-tényezővel összefüggésben, amely

középpontjában a nőekkel szembeni munkahelyi diszkrimináció áll, így az is felmerülhet kérdésként, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér elv alapvető munka- és szociális jogi garanciái segíthetnek-e leküzdeni az ilyen típusú, gyakran előforduló hátrányos megkülönböztetést.²²

A bérezési rendszer kezdetben indexált emelésen alapult, vagyis minden munkavállaló rendszeres – éves – béremelésben részesült egészen addig, amíg az adott besorolási fokozathoz tartozó legmagasabb fizetési fokozatot el nem érte munkabérének összege. A munkabérek közötti különbségek az eltérő besorolásokból adódtak, ami viszont jogszerű oka a megkülönböztetésnek, hiszen az eltérő besorolási fokozatban dolgozó munkavállalók alapvetően nincsenek összehasonlítható helyzetben. A munkáltató később módosított ezeken a feltételeken, és a korábbi – végeredményben a munkáltatónál eltöltött időt alapul vevő – rendszerhez képest bevezetett egy új bérezési elemet, méghozzá a munkateljesítményt. E szerint a rendes éves bérnövekedés összege korrigálható oly módon, hogy a tényleges összegek tükrözzék a munkavállaló munkateljesítményét, és ne kizárólag a fokozaton belüli automatikus előrelépés lehetőségét biztosítsák.²³ Ezáltal – és ez HRM-szempontból különös jelentőséggel bír – a munkavállalók jobban motiválhatóká váltak, hiszen anyagilag is érdekelték lettek a magasabb színvonalú munkavégzésben. Ebben a rendszerben lassabbá vált a több, illetve kevesebb tapasztalattal rendelkező munkavállalók munkabére közötti különbségek csökkenése. A díjazási rendszer később újra módosult, méghozzá úgy, hogy a legalacsonyabb fizetési fokozatba sorolt munkavállalók rendszeres éves fizetésemelése nagyobb összegben valósult meg, mint a nagyobb összegű munkabérral díjazott kollégáé, így pedig a fokozaton belüli előmenetel vált gyorsabbá.²⁴ Jól látható tehát, hogy a munkáltatónál alkalmazott bérrendszer egyfajta több elemű struktúra, amelyben lehetőség van a munkavállalók munkatapasztalata alapján eltérni az azonos fokozaton és besoroláson belül.

Az eset fő jogi problémája éppen ebből adódott, ugyanis Cadman kisasszony szerint ez a bérezési rendszer vele szemben nemi alapú közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósított meg, ugyanis négy megjelölt férfi kollégájához képest kimutathatóan alacsonyabb összegű munkabérben részesült annak ellenére, hogy álláspontja szerint egyenlő értékű munkát végeztek. A megjelölt férfi kollégák e mellett ugyanabba a besorolási fokozatba tartoztak, mint Cadman kisasszony, az egyetlen érdemi különbség közöttük az volt, hogy mindannyian nagyobb mértékű munkatapasztalattal rendelkeztek, mint a felperes.²⁵

A Bíróságnak tehát abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy kizárólag a tapasztalat alapot adhat-e a munkavállalók közötti igazolt eltérő díja-

zásra annak ellenére, hogy a munkavállalók egyenlő értékű munkát végeznek. Szükséges megjegyezni, hogy a Bíróság a Danfoss-ügyben²⁶ részletesen foglalkozott ezzel a kérdéssel, és ott arra a következtetésre jutott, hogy a díjazásnak a szolgálati idő kritériuma alkalmazásából származó egyenlőtlenségét nem kell külön igazolni, így ez alapján arra a következtetésre juthatnánk, hogy a munkáltató jogszerűen tett jelen esetben különbséget. A munkáltatónak ugyanis lehetősége van a HRM és motívációs szempontból nagy jelentőségű munkavégzési tapasztalatot mint a díjazás egyik meghatározó elemét definiálnia.

Az előzetes döntéshozatal iránt folyamodó bíróság – Court of Appeal – álláspontja szerint a munkáltató bérrendszere alapvetően figyelembe veszi a munkavállalók tapasztalatát,²⁷ így a díjazásbeli különbségek nyilvánvalóan ezen alapulnak. Hozzáteszi, hogy mivel a munkáltatónál a női dolgozók átlagosan kevesebb szolgálati idővel rendelkeznek, mint a férfiak, ezért az ilyen elven működtetett bérrendszer hátrányos a nőkre nézve.²⁸ Véleményünk szerint ez gyakorlatilag közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít meg nemi alapon,²⁹ mivel „a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalma a lényegi egyenlőség követelményét is magában foglalja.”^{30 31}

Az előterjesztő bíróság – a már említett Danfoss-ügy mellett – utal a Gerster-³² a Nimz³³- és a Hill és Stapleton³⁴-ítéletekre is³⁵ hangsúlyozva, hogy adott esetben felmerülhet a díjazásbeli különbség objektív alapú igazolása akkor is, ha az eltérés oka a munkavállalók eltérő mértékű munkatapasztalata.³⁶

A Bíróság álláspontja szerint a munkáltatónak tudnia kell igazolnia az egyenlő értékű munkák eltérő díjazását, hiszen ez alapvetően ellentmond az egyenlő bánásmód elvének.³⁷ Az igazolásnak objektív alapokon nyugvónak kell lennie, és jogszerű célon kell alapulnia.³⁸ A munkáltató akkor tud ilyen objektív igazolást eredményesen felmutatni, ha a felhívott bérezési szempontok semmilyen módon nem kapcsolódnak a hátrányos megkülönböztetéshez,³⁹ jelen esetben tehát nem áll semmilyen összefüggésben Cadman kisasszony, illetve az összehasonlítható helyzetben lévő négy kolléga nemével.

Az ítélet 33-34. pontjaiban a Bíróság kimondja az ítélet HRM-szempontból legfontosabb megállapítását, miszerint, bár a szolgálati idő mértéke alapján történő eltérő díjazás kétségkívül differenciálhat – nem feltétlenül igazoltan – a női és férfi munkavállalók között, de mivel az végeredményben annak elismerése és jutalmazása, hogy a munkavállaló a nagyobb munkatapasztalattal eredményesebben, hatékonyabban tudja végezni munkáját, így ez jogszerű cél lehet. Felvethető persze az is,⁴⁰ hogy az említett jogi probléma nem kizárólag nők és férfiak, hanem általában véve valamennyi munkavállaló

relevanciájában felmerülhet; ugyanis nézetünk szerint nem biztos, hogy a nagyobb tapasztalat automatikusan jobb minőségű munkavégzéshez vezet, így ezt a módszert általánosan legitimálni kockázatosnak tűnik az egyenlő munkáért egyenlő bér elv jogszerű áttörése szempontjából.

A Bíróság álláspontja szerint⁴¹ nem szükséges a munkáltatónak a munkavállaló konkrét feladatai vonatkozásában igazolnia a tapasztalat alapján történő jogszerű eltérést, hiszen – más megközelítésben – akkor is jogszerűen jár el, ha önmagában a szolgálati idő hosszabb tartamát jutalmazza. Az ítélet 39. pontjában a Bíróság – hasonló érvek alapul vételével – kimondja, hogy a munkáltatónál alkalmazott olyan bérrendszer, amely a teljesítmény mellett a munkatapasztalatot is alapul veszi a díjazás meghatározása során, nem sérti az egyenlő munkáért egyenlő bér elvet.

Így a Bíróság végeredményben arra a következtetésre jut, hogy a munkáltató főszabály szerint „automatikusan” díjazhatja eltérően az egyenlő értékű munkát végzőket abban az esetben, ha a bérezésbeli eltérés a munkavállaló nagyobb munkatapasztalatát és – vélelmezhető – jobb munkateljesítményt jutalmazza. Ez alól csak az az eset képez kivételt, ha a munkavállaló olyan bizonyítékokat szolgáltat, amelyek komoly kételyt ébresztenek e tekintetben, vagyis a bérrendszer működési elveire nézve a munkavállalók közötti megkülönböztetés kerül előtérbe a tapasztalat honorálásával szemben. Cadman kisasszony esetében ilyen kételyekről azonban nem beszélhetünk.

HRM-szempontból fontos az is, hogy a Bíróság azt is kimondja, hogy amennyiben az adott munkakör-besorolási rendszer a munkavállaló teljesítményének értékelésén alapszik, úgy a munkáltatónak nem kell igazolnia azt, hogy az adott időszakban a munkavállaló olyan tapasztalatot szerzett, ami lehetővé teszi a hatékonyabb, eredményesebb munkavégzést; azaz, ha maga a bérrendszer a teljesítmény és a tapasztalat szempontjaira együttesen épül, abban az esetben nem kell a munkáltatónak a szempontok jogosságát és megfelelőségét valamennyi munkavállaló vonatkozásában igazolnia, mivel a besorolási rendszer objektív alapokon nyugszik és jogszerű célokra épül.

Érdeemes néhány szót szólni az eset „utóéletéről” is, ugyanis a vizsgált munkajogi kérdések fontosságát mutatja az is, hogy az Európai Unió Bíróságának néhány későbbi döntésében is hasonló kérdések merültek fel, és jelen ítélet is említésre kerül ezek kapcsán. Mindennek azért van jelentősége, mert ez az eset a munkadíjazás – vagyis az egyenlő munkáért egyenlő bér elv – mentén számos fontos megállapítást tartalmaz, így a munkáltató által alkalmazható bérrendszerek diszkriminatív voltának vizsgálata kapcsán nehezen megkerülhető. Úgy véljük, hogy a gyakorlatban a bérgazdálkodási

szempontok – jelen esetben a teljesítmény- és tapasztalatalapú bérezés – és az egyenlőség elve gyakran nem találkoznak, e jelenségre pedig éppen a Cadman-eset és az alábbi döntések szolgálhatnak példaként.

A C-7/12.⁴² ítélet 47. pontja értelmében a díjazás tekintetében jogszerű a munkavállalók között azok eltérő mértékű munkatapasztalata alapján differenciálni, hiszen a munkavégzés során megszerzett tapasztalat lényegében a feladatok hatékonyabb teljesítését teszi lehetővé, márpedig a munkáltatónak természetesen lehetősége van a számára hasznosabb, hatékonyabb munkavégzést nagyobb mértékű munkabérral díjazni még akkor is, ha az összehasonlított munkavállalók alapvetően egyenlő vagy egyenlő értékű munkát végeznek. E döntés tehát – explicit módon visszautalva a Cadman-döntésre – arra is rámutat, hogy a bérpolitika kialakítása kétség kívül a munkáltató érdekkörébe tartozik, így pedig joga van azt úgy kialakítani, hogy az számára a leghatékonyabb legyen. Ilyen értelemben akár egy indokolatlanul szigorú korlátozásnak is tűnhet az egyenlő munkáért egyenlő bér elv betartása, hiszen – amennyiben eltérő nézőpontot választunk – azt látjuk, hogy még a fentebb felvázolt esetben sem lehet feltétlenül jogszerűen különbséget tenni a munkavállalók díjazása tekintetében, hiszen a munka egyenértékűsége akkor is megállapítható, ha az egyenértékűségi szempontok közül nem mindegyik mutat egyenértékűséget az elvégzett munkák között.⁴³ Véleményünk szerint az egyenlő értékű munka fogalmának lényege éppen abban rejlik, hogy az adott esetben releváns valamennyi attribútumot – a munka minősége, mennyisége, természete, felelősség, szükséges tapasztalat, stb. – meg kell vizsgálni, és ezek alapján összességében kell a döntést meghozni. Így véleményünk szerint ugyanúgy megkérdőjelezhető a Bíróság azon álláspontja, amely szerint kizárólag eltérő munkatapasztalat alapján – feltételezve tehát a nagyobb mértékű tapasztalatból következő nagyobb értékű munkavégzést – lehet jogszerűen áttörni az egyenlő munkáért egyenlő bér elvet, mint ahogyan hiba volna az elv túlzottan merev értelmezésével azt a következtetést levonni, hogy egyedül az eltérő munkatapasztalat alapján sosem lehet differenciálni. Végeredményben tehát azt a kérdést kell feltenni, hogy az adott elvégzett munkák lehetnek-e egyenértékűek a munkavállalók eltérő tapasztalata ellenére; e kérdésre pedig a válasz talán az utóbbi állásponthoz áll közel, míg a munkáltató érdekei az elsőnek való megfelelést diktálják. Mindenesetre érdemes arra is rámutatni, hogy amennyiben az adott munka elvégzéséhez feltételként szükséges bizonyos mértékű és/vagy mennyiségű munkatapasztalat, úgy természetesen nem beszélhetünk egyenlő értékű munkáról, így az egyenlő bánásmód elvét nem kell megtartania a munkálta-

tónak. Utóbbi kérdés az előzőekben felvetett emberi erőforrás menedzsment- és munkajogi problémán túlmutat.

Hasonló elvek mentén jelenik meg a Cadman-döntés a C-427/11.⁴⁴ számú ítélet 37. pontjában, a Bíróság ugyanis az egyenlő munkáért egyenlő bér elv megsértésével megvalósuló diszkrimináció alóli munkáltatói kimentés körében úgy fogalmaz, hogy a munkavállaló nagyobb mértékű munkatapasztalatának ilyen módon történő díjazása jogszerű célként jelentkezik, és mivel az valójában ösztönzőleg hat a munkateljesítményre, illetőleg a jobb feladatellátást méltányolja, ezért alkalmas és szükséges eszköznek kell tekinteni az említett jogszerű cél – gyakorlatilag: teljesítményösztönzés – eléréshez. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a teljesítmény – pontosabban a mérhetően növekvő, vagy éppen jobb minőségű teljesítmény – nem feltétlenül, de semmiképpen sem kizárólagosan a munkaviszony fennálltának hosszától függ, bár kétségtelenül komoly hatása lehet rá. Vagyis nézőpontunk szerint önmagában az az indokolás, mely szerint azért igazolható objektíve a nagyobb mértékű tapasztalat alapján fizetett eltérő munkabér egyenlő értékű munka esetén, nem teljes mértékben meggyőző, ugyanis a teljesítményösztönzésnek vannak más módszerei,⁴⁵ így nagyvonalúságnak tűnik a szakmai tapasztalatot a jobb teljesítmény anyagi elismerésének alapjául tenni.

Lényegében ugyanezt mondja ki a Bíróság a C-297/10. és C-298/10.⁴⁶ számú egyesített ügyekben hozott ítélete, ugyanis e szerint – utalással a már említett Danfoss ítéletre – a munkavállaló jobb minőségű teljesítése, munkateljesítménye objektív igazolási oknak minősül,⁴⁷ ezzel lényegében ki-mondva azt, hogy a szolgálati idő egyet jelent a szakmai tapasztalattal, ami pedig teljesítményjavuláshoz vezet. Ez a megközelítés szintén aggályosnak tűnik az egyenlő bánásmód megtartása szempontjából, azonban a munkáltató érdekeit kétség kívül az olyan munkavállalók alkalmazása szolgálja leginkább, akik megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkeznek, ezzel megteremtve a jobb munkateljesítmény alapjait. Ugyanakkor ismét feltehető az a kérdés, hogy hogyan lehet ezt a kategóriát objektívvé tenni, hiszen a munkaviszonyban eltöltött idő nem feltétlenül egyenesen arányos a tényleges szakmai tapasztalattal, azonban azt mindenképpen el kell fogadnunk, hogy szakmai tapasztalatra valóban csak a szakmai tevékenységgel eltöltött minél több idővel lehet szert tenni. De azt, hogy például tíz évnyi szolgálati időhöz valóban tíz év munkájának megfelelő szakmai tapasztalat tartozik-e, vagy éppen a munkavállaló a tíz évnyi tapasztalatot hat év alatt is meg tud szerezni, avagy tíz év alatt sem szerez meg hatévnit, esetenként lehet csak eldönteni, vagyis elvi szinten helyeseljük a szakmai tapasztalat objektív alapú kimentési okkénti minősít-

tését; azonban azt nehezen lehet abszolútizálni, vagyis – a korábbiakban elmondottaknak megfelelően – az csak egy, a munka egyenértékűségi szempontjai közül.

Végül érdemes megemlíteni a C-88/08.⁴⁸ számú ítélet 47. pontját, amely megerősíti, hogy általánosan elfogadott és jogszerű módszer a munka világában az, hogy a munkáltató a nagyobb mértékű tapasztalatot mint a hatékonyabb munkavégzés megnyilvánulását honorálja. Vagyis a munkateljesítmény egy kvázi mérőszáma lehet a tapasztalat, amely persze egyúttal egyfajta ígéret is a jövőre nézve a tekintetben, hogy a munkavállaló eddigi érdemeinek elismerése mellett a munkáltató el is várja, és a díjazással érvényre is juttatja, hogy az adott munkavállaló számára kiemelten fontos a jövőben is. Szem előtt kell tartani azt is, hogy a tényleges szakmai tapasztalat és az ebből adódó érték objektíven, számszerűen szinte egyáltalán nem mérhető.

5. Konklúzió

Általánosságban megállapítható, hogy a piaci elvárásoknak, ha tervezett folyamatokon alapulnak – mint a HRM – jogalakító jelentőségük lehet, vagyis a munkaerőpiaci folyamatok – anélkül, hogy azt el kellene fogadnunk, hogy a gazdasági folyamatok meghatározzák a munkajog tartalmát – a felek szerződési szabadságán keresztül a tételes jogot helyettesítő szerepet tölthetnek be. Mindezen jogalkotási mechanizmusok mellett az alapjogi garanciák körében is jelentőséget nyerhet a bérezés keretében a HRM szemléletmódja, hiszen egy tervezett, rendszerszintű bérezési struktúra indokolt különbségtételt eredményezhet a munkavállalók között, még az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvére figyelemmel is. A motiváció alapját adó bérezési rendszer egy többszörösen összetett és az egyenlő bánásmód szempontjából indokolt különbségtételt rögzíthet, de nézetünk szerint e célszerűségi és hatékonysági szempontok mellett a munkavállalók egyenlőségének védelme nem sikkadhat el. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elv többről szól, mint nők és férfiak munkahelyi egyenlősége, vagy a munkafeladat-azonosság esetén elvárható azonos díjazás, hiszen az az egyenlő bánásmód általános elvén belül értelmezendő,⁴⁹ így pedig kulcsszerepe van a munkavállalók jogainak védelme relevanciájában. Véggöveztetésként pedig felvetjük, hogy nem biztos, hogy a kérdést úgy kell feltenni, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér elv akadályozó tényező-e – azaz megmarad-e az elmélet szintjén – a munkáltató gazdaságos és következetes bérpolitikájának kialakításakor, hanem úgy, hogy hogyan érhető el az, hogy a munkáltató az elvet ne „szükséges rosszként” alkalmazza, hanem, hogy az egyenlőség eszméjének valódi értékei tényleges

szerepet kapjanak díjazási rendszerében. E tekintetben a soft law megoldások meghatározó jelentőségre is szert tehetnek a munkajogi szabályozás egyensúlyának kialakításakor, amellett, hogy a HR eszközök hard law keretek közötti megvalósítása a jogi garanciák okán nagyobb eredményességgel szabályozhatóak, továbbá az egyenlő munkáért egyenlő bér elve a tételes jogi szabályozás mellett magasabb szintű alapjogi védelem biztosítását és a jogérvényesítés lehetőségének magasabb fokát teszi lehetővé.

Jegyzetek

¹ Például Harry W. Arthurs, Leah F. Vosko, Simon Deakin, Bob Hepple.

² Lásd a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 17. §-át, amely a jognyilatkozatok körében nevesíti a munkáltatói szabályzatot.

³ Hepple hasonlóképpen fogalmaz: „Labour law stems from the idea of the subordination of the individual worker to the capitalist enterprise...” Idézi: Simon Deakin – Gillian S. Morris: Labour Law (5th edition). Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2009, 1. o. Lásd az eredeti forrást: Bob Hepple (ed.): The Making of Labour Law in Europe. Mansell, London 1986 Introduction 11. o.

⁴ Harry W. Arthurs: Labour Law after Labour. Osgood CLPE Research Paper 2011. 5. sz. 12-29. o.

⁵ Manfred Weiss: Re-Inventing Labour Law. In: The Idea of Labour Law (Szerk. Guy Davidov – Brian Langille). Oxford University Press, New York 2011. 43-57. o.

⁶ John Howe: The Broad Idea of Labour Law. In: Davidov – Langille (szerk.) i.m. 299-300. o.

⁷ Janice Bellace: Who Defines the Meaning of Human Rights at Work? In: The Transnational Dimension of Labour Relations (Szerk. Edoardo Ales – Iacopo Senatori). A new order in the Making? Collana Fondazione Marco Biagi, G. Giappichelli Editore, Torino 2013. 111-135. o.

⁸ Bellace a sztrájkhoz való jog vonatkozásában fogalmazza meg a munkáltatói aggályokat. Lásd: Bellace i.m. 111-135. o.

⁹ Például Rolf Birk és Prugberger Tamás.

¹⁰ Deakin – Morris i.m. 2. o.

¹¹ Leah F. Vosko: Out of the shadow? In: Davidov – Langille (szerk.) i.m. 368. o.

¹² Idézi: Kun Attila: A munkajogi megfelelés ösztönzésének újszerű jogi eszközei. L'Harmattan, Budapest 2014. 21. o.

¹³ Lásd: Kun Attila idézett művét.

¹⁴ Ezen túlmutató mélységeket is feltár Kun Attila. Lásd: Kun: i.m. Azonban a jelen tanulmányban vizsgált fő kérdések terjedelmét ezen aspektusok meghaladják.

¹⁵ Idézi: Kun i.m. 21. o. Lásd az eredeti forrást: Colin Fenwick – Tonia Novitz: Conclusion: Regulation to Protect Workers' Human Rights. In: Human Rights at Work (Szerk. Colin Fenwick – Tonia Novitz). Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2010. 605. o.

¹⁶ Vö.: Nadas György: The role of liability for damages in Labour Law. Procedia Economics and Finances 2015. 23. sz. 1567-1572. o. és Sipka Péter: The Regulation of The Working Conditions as A Limit of Flexible Working – The Effects of The Green Paper Through The Example of Hungary. Procedia Economics and Finances 2015. 23. sz. 1515-1520. o.

¹⁷ Utóbbival kapcsolatban lásd: Kun i.m.

¹⁸ Lásd tipikusan az uniós jogban az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 157. cikkét és az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelvét (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód

elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról, illetve az 110., 111. és 156. számú egyezményeit szintén az egyenlő díjazással összefüggésben; valamint a 94., 95., 131. és 173. számú egyezményeket általában a munkadíjazással kapcsolatosan.

¹⁹ C-17/05. B. F. Cadman kontra Health & Safety Executive [2006] ECR I-9583.

²⁰ Az ítélet 14-16. pontjai.

²¹ Az ítélet 14. pontja.

²² Ezzel kapcsolatosan lásd: Egyenlőbben! A nők és férfiak esélyegyenlősége az Európai Unióban és Magyarországon (Szerk. Gyulavári Tamás – Kardos Gábor). INDOK, Budapest 2000. 11-12. o.

²³ Az ítélet 13. pontja.

²⁴ Az ítélet 13. pontja.

²⁵ Meg kell jegyezni, hogy az említett kollégák alacsonyabb besorolású pozíciókban is több munkatapasztalatukat nem kizárólag a vitatott időpontban betöltött pozícióban szerezték.

²⁶ C-94/10. Danfoss A/S és Sauer-Danfoss ApS kontra Skatteministeriet [2011] ECR I-9963.

²⁷ Az ítélet 20. pontja.

²⁸ Az ítélet 20. pontja.

²⁹ A közvetett hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatosan lásd: Christina Tobler: A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law. Intersentia, Antwerpen – Oxford 2005. 57. o.

³⁰ Poiares Maduro Főtanácsnok indítványának 23. pontja, 2006.05.18.

³¹ Lásd: Sacha Prechal: Equality of treatment, non-discrimination and social policy: achievements in three themes. Common Market Law Review 2004. sz. 533-551. o.

³² C-1/95. Hellen Gerster kontra Freistaat Bayern [1997] ECR I-5253.

³³ C-184/89. Helga Nimz kontra Freie und Hansestadt Hamburg [1991] ECR I-0297.

³⁴ C-243/95. Kathleen Hill és Ann Stapleton kontra The Revenue Commissioners and Department of Finance [1998] ECR I-3739.

³⁵ Az ítélet 23. pontja.

³⁶ Lásd a C-94/10. Danfoss A/S és Sauer-Danfoss ApS kontra Skatteministeriet [2011] ECR I-9963. számú ítéletet.

³⁷ A Bíróság e körben utal a következő ítéletekre: C-320/00. A. G. Lawrence és mások kontra Regent Office Care Ltd, Commercial Catering Group és Mitie Secure Services Ltd [2002] ECR I-7325., C-43/75. Defrenne kontra Sabena [1976] ECR 455., C-381/99. Susanna Brunnhofer kontra Bank der Österreichischen Postsparkasse AG [2001] ECR I-4961., C-96/80. J.P. Jenkins kontra Kinggate (Clothing Productions) Ltd. [1981] ECR 911 és C-237/85. Gisela Rummeler kontra Dato-Druck GmbH [1986] ECR 2101. Ezen ítéletek alapján a

Bíróság összefoglalja az egyenlő munkáért egyenlő bér elv lényegét.

³⁸ Az ítélet 32. pontja és C-170/84. Bilka - Kaufhaus GmbH kontra Karin Weber von Hartz [1986] ECR 1607. számú ítélet.

³⁹ Az ítélet 31. pontja, utalással a C-94/10. Danfoss A/S és Sauer-Danfoss ApS kontra Skatteministeriet [2011] ECR I-9963., C-33/89. Maria Kowalska kontra Freie und Hansestadt Hamburg [1990] ECR I-2591., C-243/95. Kathleen Hill és Ann Stapleton kontra The Revenue Commissioners and Department of Finance [1998] ECR I-3739. és C-4/02. Hilde Schönheit kontra Stadt Frankfurt am Main és C-5/02. Silvia Becker kontra Land Hessen egyesített ügyek [2003] ECR I-12575. számú ítéletekre.

⁴⁰ Ez a felvetés a Court of Appeal második kérdésében jelenik meg.

⁴¹ Az ítélet 36. pontja, utalással a C-94/10. Danfoss A/S és Sauer-Danfoss ApS kontra Skatteministeriet [2011] ECR I-9963. számú ítéletre.

⁴² C-7/12. Nadežda Riežnice kontra Zemkopības ministrija és Lauku atbalsta dienests [2013] ECR I-32310.

⁴³ Lásd például az Mt. exemplifikatív felsorolását, amely magában foglalja az elvégzett munka természetét, minőségét, mennyiségét, a munkakörülményeket, a szükséges szakképzettséget, fizikai vagy szellemi erőfeszítést, tapasztalatot, felelősséget és a munkaerő-piaci viszonyokat, azonban az eset összes körülményeit figyelembe véve ezeket együttesen kell vizsgálni.

⁴⁴ C-427/11. Margaret Kenny és társai kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform, Minister for Finance és Commissioner of An Garda Síochána [2013] ECR I-31159.

⁴⁵ Lásd: Humánerőforrás-menedzsment és teljesítményértékelés a közigazgatásban (Szerk. Poór József). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest 2004. 162-177. o.

⁴⁶ C-297/10. Sabine Hennigs kontra Eisenbahn-Bundesamt és C-298/10. Land Berlin kontra Alexander Mai egyesített ügyek [2011] ECR I-7965.

⁴⁷ Jelen jogértelmezés alapját a Tanács a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK (2000. november 27.) irányelv 6. cikk (1) bekezdés első albekezdése képezi.

⁴⁸ C-88/08. David Hütter kontra Technische Universität Graz [2009] ECR I-5325.

⁴⁹ Ez az elv a magyar joggyakorlatban gyakorlatilag szó szerint jelenik meg a Kúria EBH 2014. M.19. számú elvi döntésében előírva azt, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér elv annak ellenére, hogy az Mt. 12. § (1) bekezdés első fordulatóban lényegében önállóan szerepel, nem hívható fel önmagában egy jogvitában az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény vonatkozó rendelkezései nélkül.

Rónay Zoltán
doktorandusz, SZTE ÁJK

Vezetői felelősség alakulása a felsőoktatási autonómia és a munkajogi szabályok változása tükrében

„A felsőoktatás sajátosan szerepkultúrás szervezet, pontosan hierarchizáltak a vezetési szintek, tagolódások.”¹ E megállapítás nem csupán szervezetszociológiai, szervezetkulturális, de kodifikációtörténeti szempontból is jelentőséggel bír. Ugyanis álláspontom szerint ebben gyökerezik az, hogy a felsőoktatási intézményekben dolgozók, illetve vezetők sajátos munkavégzési, foglalkoztatási és felelősségi szabályai évszázadokon át egyáltalán nem, és a mai napig is csak szüksézávan kerültek meghatározásra. A jelenleg hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) is csak utalás jellegű rendelkezéseket tartalmaz, miközben a korábbi jogszabályokhoz hasonlóan hiányzik pl. a határozott idejű foglalkoztatás eltérő szabályozása, a munkaerő nemzetközi szintű rekrutációját elősegítő különös szabályok sora, vagy a kutatók foglalkoztatásának sajátos feltétel-rendszere².

Még ennél is szükségesebbek a jogszabályok a vezetői felelősség tekintetében. Áttekintve a felsőoktatási kodifikáció történetét, szembeötlő, hogy az első átfogó felsőoktatási jogszabály, a Ratio Educationis sem tartalmazott erre irányadó rendelkezéseket, és a Kiegyezést követő jogalkotásra jellemző módon a részletszabályokat rögzítő vallás- és közoktatásügyi miniszteri rendeletek³ is csak a gazdasági vezetés tekintetében szabályozták a kérdéskört.

A második világháborút követő, a felsőoktatást intenzívebben érintő jogalkotás sem hozott változást e téren. A felsőoktatási intézmények szervezeti kérdéseiről szóló 1956. évi 4. törvényerejű rendelet, majd az e jogszabályt hatályon kívül helyező, a Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvénynek a „Felsőfokú oktatás” című fejezete, illetve az ez utóbbi részletszabályait összefoglaló, a felsőoktatási intézményekről szóló – és egyébként gyakorlatilag minden korábbi felsőoktatási tárgyú jogszabályt dereguláló – 1962. évi 22. törvényerejű rendelet sem tért ki a vezetők felelősségére.

1. Az erősödő autonómia időszaka

Az első jogszabály, amely legalább a szavak szintjén a felsőoktatási intézményi vezetői felelősségre

utalt, az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény (a továbbiakban: Ot.) volt. Az általában a felsőoktatás közelmúltbéli történetét elemző munkák is ezen időponttól kezdik meg a tárgykör vizsgálatát. Hiszen a korábbi évtizedekkel szemben egy klasszikus humboldti modellű⁴ vezetési struktúrát határozott meg, széles körű (még ha a helyi és területi pártszervek erős beleszólási jogával féloldalas) autonómiát biztosítva az intézményeknek⁵. Ezért is nevezhetjük véleményem szerint az 1985-1993 közötti intervallumot az erősödő autonómia időszakának. Ugyanis gyakorlatilag e szellemiség – immár demokratikus körülmények közötti – fejlődésének eredménye lett a felsőoktatási autonómia csúcspontját jelentő 1993-as törvény⁶, amelyhez képest az azt követő két törvény az autonómia mind erőteljesebb visszafaragását jelentette, illetőleg jelentő⁷.

A mind a mai napig fennálló, érdemben minimálisnak mondható munkajogi és különösen felelősségi szabályozás magyarázata álláspontom szerint részben abban rejlik, hogy az 1945 utáni időszakban folyamatosan átfogó jelleggel szabályozó munkajogi normák születtek és voltak hatályban, ezek esetében pedig a jogalkotó elegendőnek gondolta a mögöttes szabályozást.

Az 1985. évet követő időszakban, a munkajogi normák rendszerének 1992-es átstrukturálásáig a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény (a továbbiakban: Mt.2.) volt hatályban.⁸

Ezért amikor a felsőoktatási intézmények vezetőinek hatályos (illetőleg már 1992-t követő) felelősségi szabályait vizsgáljuk, elengedhetetlen a hatályos munkajogi szabályok vizsgálata is. A felelősségi szabályok tekintetében itt a fenntartó függvényében eltérést tapasztalunk, hiszen az állami fenntartású intézmények költségvetési szervként működnek, így a munkajogi normákat elsődlegesen a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény, mögöttes szabályként pedig a munka törvénykönyve, a magán és egyházi fenntartású intézmények esetében kizárólag ez utóbbi jogszabály az irányadó.

Az előbbieken vázolt szabályozási struktúra viszonylagos állandósága ellenére feltűnő, hogy a jogalkotó időről időre – legalábbis az utóbbi tíz évben – beillesztett, majd módosított, majd hatályon kívül helyezett felelősségi szabályokat. Mindez azt mutatja, hogy a jogalkotó is érzi: indokolt az ágazatspecifikus szabályozás, de érdemben nem tud vele mit kezdeni. Ennek a kérdésnek a megnyugtató kodifikációs rendezése véleményem szerint a közeljövőben nem mellőzhető.⁹

Az Ot. rendelkezései a megelőző szabályok visszafogottságához képest annyi előrelépést jelentettek, hogy részben utaltak a munkajogi szabályok mögöttes jellegére¹⁰, részben a vezetők egyéni felelősségére¹¹.

Ugyanakkor, ha figyelembe vesszük, hogy az Ot. időbeli hatálya alatt csaknem valamennyi munka-

viszonyra alkalmazandóan¹² az Mt.2. volt hatályos, akkor – különös szabály hiányában – valóban nem is volt szükséges annak kimondása, hogy a felsőoktatási intézmények oktatói és így vezetői is munkaviszony keretében látják el feladataikat.

A későbbi szabályozásoktól eltérően az Mt.2. és végrehajtási rendelete (a továbbiakban: Mt.2. Vhr.) viszonylag részletesen rendezte a vezetői felelősség kérdéskörét.

Ez utóbbi 85-88. § rögzítette a munkavállalókra hatályos szabályoktól eltérő rendelkezéseket, amelyek közül a 85. § (2) bekezdése a vezetők, a 86. § (2) bekezdése pedig a magasabb vezetők körét húzta meg. Tehát az Mt.2. Vhr. a későbbi közalkalmazotti szabályokhoz hasonlóan két vezetői szintet különített el: a vezető állásúak és a magasabb vezető állásúak csoportját. Az elsőbe az osztályvezetők, az ezzel egy tekintet alá eső és ezeknél magasabb beosztású dolgozók. A másodikba a vállalat igazgatója tartozott. Ugyancsak hasonlóan a későbbi közalkalmazottak jogállásról szóló törvényhez, felhatalmazta a munkavállalók egy köre esetében az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal elnökét, egy másik kör vonatkozásában a hatáskörrel rendelkező minisztert, hogy részben önállóan, valamint a nem vállalati formában működő szervezetek tekintetében az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal elnökével egyetértésben a magasabb vezető állásúak körét meghatározzák¹³. A későbbi kodifikációval kapcsolatos problémák miatt előjáróban külön is szükséges rámutatni, hogy míg az Mt.2. első végrehajtási rendelete tisztázta a vezető helyettesének vezetői mivoltát, a második végrehajtási jogszabályban ilyen rendelkezést már nem találunk.

Érdekessége a magasabb vezetői kört meghatározó rendelkezésnek, hogy a felsőoktatás területén a felhatalmazó szabály, illetve a vezető állásúak körében maga a végrehajtási rendelet sem volt alkalmazható, mivel az intézmény irányításáért felelős személyi kört az Ot. határozta meg. Ez kimondta, hogy az egyetemet rektor, a főiskolát főigazgató, az egyetemi kart dékán, a főiskolai kart kari főigazgató vezeti, akik munkájukat helyettesek közreműködésével végzik, továbbá a klinika, intézet, továbbképző élén igazgató, az egyéb oktatási egységek élén vezető áll, valamint, hogy a pénzügyi és az igazgatási szervezetet gazdasági (fő)igazgató, illetve főtitkár irányítja.

Az Mt.2. Vhr. már ismerte a vezetői felelősség szigorúbb megítélését. Első helyen említendő, hogy a jogszabály az anyagi felelősség tekintetében egységesen kezelte a két vezetői kört kimondva, hogy e szempontból minden vezető állású dolgozó felelős beosztásúnak minősül.¹⁴ Továbbá hosszabb elévülési időt írt elő: vezető állású dolgozóval szemben kettő, a magasabb vezető állású dolgozó esetében pedig öt éven belül következik be, mely határidő kezdőnapja a kötelezettségszegés elkövetése.¹⁵

Emellett lehetővé tette, hogy a magasabb vezető állású részére járó prémiumot és a részesedési alap terhére adott bármely juttatást külön jogszabályban meghatározott feltételek szerint törvényi fegyelmi felelősségi szabályok között rögzített eseteken kívül is, korlátozás nélkül csökkentésük, illetve megvonásuk.¹⁶

A fegyelmi felelősség körében az Mt.2. is tartalmazott szigorúbb rendelkezést, ugyanis a magasabb vezető állású dolgozóval szemben pénzbírság fegyelmi büntetés kiszabását is lehetővé tette.¹⁷ Ehhez igazodott az Mt.2. Vhr. azon szabálya, miszerint a magasabb vezető állású dolgozóval szemben fegyelmi büntetésként kiszabott pénzbírság összege nem haladhatja meg a magasabb vezető állású dolgozó havi átlagkeresetét.¹⁸

2. Vezetői felelősség a legteljesebb felsőoktatási autonómia időszakában

A következő korszak a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.1.) hatálybalépésével kezdődik¹⁹. Nem tekinthetjük azonban az Ftv.1. időbeli hatályát teljes egészében az autonómia csorbíthatlansága időszakának. E törvényt ugyanis az elfogadását követő alig három éven belül, 1996-ban jelentősen – és később még számos alkalommal – módosították.

Itt jegyzem meg közbevetőleg, hogy – amint arra már utaltam – az Ftv.1. munkajogi utaló rendelkezései már tekintetbe vették a munkajogi törvények 1992. évi elfogadását. E törvény a hatálybalépésekor annyit rögzített, hogy az oktató és tudományos kutató tekintetében a kinevezés, a megbízás, a besorolás, valamint a közalkalmazotti jogviszony, illetve a munkaviszony megszüntetése során követett eljárás részletes szabályait a jogszabályok keretei között a felsőoktatási intézmény állapítja meg; illetőleg, hogy az állami felsőoktatási intézmények közalkalmazottaira a közalkalmazottakra vonatkozó rendelkezéseket e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni²⁰. A 2003. évi módosítás – az akkor hatályos munka törvénykönyve, valamint a Kjt. nevesítésén túl – mindössze annyit pontosított a kezdeti szabályokon, hogy az intézményi szabályozási autonómia körében megjelenő norma alapjaként a szabályzatok mellett – mint új elemet – a kollektív szerződést is megemlítette²¹.

Polónyi István szerint az 1996. évi módosítások közül azok, amelyek az állami intézmények költségvetési szervi státuszát megerősítették, egyúttal működésüket kifejezetten az államháztartási jogszabályok hatálya alá sorolták – azáltal, hogy így a gazdasági vezető [(fő)igazgató] kinevezésének és felmentésének hatásköre a felsőoktatási intézmény vezetőjétől a felügyeleti szerv vezetőjéhez került át –, egyértelműen az autonómia csorbítását jelentették²².

A felelősségi szabályok körében, álláspontom szerint, ennél nagyobb a jelentősége az ugyancsak 1996-ban beiktatott 124/B. §, valamint 74/A. §-nak.

Előbbi azt mondta ki, hogy az intézmény vezetője (rektor, főiskolai rektor²³, főigazgató) a gazdasági feladatok tekintetében az intézmény – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott szabályok szerinti – egyszemélyi felelős vezetője.

Az egyszemélyi felelős vezetői mivolt azonban nem csupán az államháztartási jogszabályokra utalással nyer jelentőséget, hanem a törvényességi felügyelettel összefüggésben is. Itt van ugyanis különös szerepe a 74/A. §-nak, amely az oktatási miniszter hatáskörében szabályozta a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlását. Ennek keretében a miniszter vizsgálni volt köteles, hogy a felsőoktatási intézmény szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, illetőleg döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak. Jogszabálysértés észlelése esetén felhívta az intézményt a törvényes állapot helyreállítására. Ennek hiányában a miniszter kettős jogosultságot kapott, részben köteles volt a jogszabálysértő szabályzatot vagy döntést megsemmisíteni, részben a felsőoktatási intézmény vezetőjének fegyelmi felelősségre vonását, illetve – a cselekmény jellegétől függően – bírósági eljárást kezdeményezni.²⁴

Az Ftv.1. 74/A. § rendelkezésének jelentősége abban áll, hogy első ízben rögzített egyértelmű munkajogi és egyéb felelősségi szabályokat. A fegyelmi eljárásra utalás világossá teszi, hogy a miniszteri utasításnak az intézmény vezetője részéről történő negligálása, egyúttal a miniszter által jogszabálysértőnek minősített döntés vagy szabályozás fenntartása megjelenik fegyelmi felelősséggént. A hivatkozott szabályban szintén említett „egyéb bírósági eljárás” emellett – annak akár utaló szóval, akár kifejezett rendelkezéssel történő korlátozása hiányában – a polgári jogi – elsősorban kártérítési – felelősséget is magában foglalhatta. Nem következett azonban abból büntetőjogi felelősségre vonás, így az csak a hatályos büntetőjogi normákon nyugodhatott, hiszen a kriminalizált cselekmények vizsgálata nem a bíróságon (hanem a nyomozati szerveknél) indul(t).

Különösen figyelemreméltó e felelősségi szabály annak tükrében, hogy a jogszabálysértő szabályzat vagy döntés fennmaradásán alapul, annak ellenére, hogy az Ftv.1. már akkor is úgy rendelkezett, hogy csak az intézményi (egyetemi vagy főiskolai) tanács alkothat szabályzatot²⁵.

Ugyancsak számos esetben adott lehetőséget, vagy írta elő kötelező jelleggel e testületeknek, vagy más testületek számára döntés meghozatalát.²⁶ Ráadásul az intézményi tanács az autonómia letéteményeseként az azt megtestesítő szervként határozott. E döntései olyan szigorú, részben vagy tisz-

tán gazdasági jellegű kérdésekre terjedtek ki, mint döntés²⁷:

- az intézmény vagyonát képező ingatlan vagyon elidegenítéséről;
- az intézmény fejlesztési tervének elfogadásáról;
- az intézményi költségvetési javaslatokról és a jóváhagyott költségvetési előirányzatok felhasználásának elveiről;
- az előző évi költségvetés teljesítéséről szóló beszámoló elfogadásáról;
- a rendelkezésre álló vagyoni eszközök felhasználásának elveiről;
- az intézmény gazdasági tevékenységére vonatkozó javaslatokról;
- a vagyonnal való gazdálkodást értékeléséről;
- oktatási, kutatási és más szervezeti egységek létesítéséről, illetőleg megszüntetéséről.

Ebből következően, ha e testület jogszabálysértő döntést hozott, majd azt nem volt hajlandó módosítani, akkor az intézmény vezetőjét hozhatta egy fegyelmi eljárással fenyegető helyzetbe. Még ha feltételezzük is, hogy a jogalkotó azzal számolt: a mindenkori miniszter ilyen esetekben mérlegelve a helyzetet eláll a kógensen kötelező fegyelmi eljárástól, meglehetősen kidolgozatlan volt a szabályozás. Különösen, ha figyelembe vesszük a felsőoktatási intézményekben tetten érhető – sok tekintetben finoman szólva is sajátos – viszonyt, amely az értelmetlennek, helytelennek tekintett jogszabályokhoz való hozzáállást jellemzi. Ezzel kapcsolatban fejti ki Polónyi István, hogy az egyetemi tanács hatásköre – különös tekintettel költségvetéssel, gazdálkodással összefüggésben – „rendkívül erős menedzsmentfunkciókat tartalmaz”.²⁸ Polónyi ugyanitt hozzáteszi, hogy amíg e hatáskörök változatlanok, kevés esélye van a valódi felsőoktatási menedzsment kialakulásának. Azt már én teszem hozzá, hogy az autonómiát – gazdálkodási szempontból – gyengítő gazdasági tanács, majd a kancellár és legutóbb a konzisztórium jogintézményének bevezetése mellett is – megmaradtak e hatáskörök. Részben ez is, részben az előbbieken felsorolt három jogintézmény helytelen kidolgozása is eredményezi, hogy tíz évvel Polónyi István megállapításai után²⁹, még mindig nem beszélhetünk megfelelő színvonalú felsőoktatási menedzsmentről.

Az egyszemélyi vezető körének felelőssége azért is különösen fontos, mert az állami – és ezáltal költségvetési szervként működő – felsőoktatási intézményekre hatályos, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.), és a nem állami (egyházi, magán) intézményekben alkalmazandó Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XII. törvény (a továbbiakban: Mt.3.) egyaránt szigorú, a nem vezető állású munkavállalókra, illetőleg vezetői vagy magasabb vezetői

megbízással nem rendelkező, közalkalmazottakra irányadó szabályoktól eltérően általában teljes körű kártérítési felelősséget állapított meg.

Míthogy a Kjt. az Ftv.1. időbeli hatálya alatt, tehát 2006. március 1. napjáig is – ahogy jelenleg is változatlanul – akként rendelkezett, hogy a közalkalmazotti jogviszonyra a Munka Törvénykönyve szabályait a benne foglalt eltérésekkel kell alkalmazni³⁰, ezért a vezetői felelősségi szabályok kapcsán vizsgálni kell, hogy a Kjt. nem zárta-e ki az akkor hatályos Mt.3. rendelkezéseinek alkalmazását, vagy nem rendelkezett-e attól eltérően. Itt 2007. augusztus 31. napjáig egészen különös szabályozással szembesülünk, ugyanis ezen időpontig egyrészt a Kjt. 24. § teljes körben kizárta az Mt.3. vezető állású munkavállalókra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását, másrészt külön rendelkezéseket sem tartalmazott (egészen 2009. január 1. napjáig). Mindössze azt írta elő, hogy gondatlan károkozás esetén a közalkalmazott háromhavi illetménye erejéig felel, amennyiben a munkáltató gazdálkodására vonatkozó szabályok súlyos megsértésével, az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával, illetve hiányos teljesítésével okozta a kárt, vagy a kár olyan – jogszabályba ütköző – utasítása teljesítéséből keletkezett, amelynek várható következményeire az utasított közalkalmazott előzőleg a figyelmét felhívta³¹. Látható, hogy a felelősség alapját képező cselekmények jellemzően – de nem kizárólag – vezetői, magasabb vezetői megbízással rendelkező közalkalmazottak által elkövethetők. Míthogy egyebekben az Mt.3.-nak a munkavállaló kártérítési felelősségéről szóló rendelkezései – a jelen mű szempontjából egyébként nem releváns szabályok³² kivételével – alkalmazandóak voltak, azt láthatjuk, hogy a közalkalmazott egyetemi vezetők kártérítési felelőssége nem tért el lényegesen a nem vezető közalkalmazottakétól.

Ez azért is sajátos megoldás, mert a gazdálkodás volumene, dolgozói, hallgatói létszáma tekintetében akkor még jelentősen kisebb súlyú nem állami intézmények esetében viszont alkalmazandóak voltak az Mt.3. szigorúbb szabályai.

A munkáltató, tehát a felsőoktatási intézmény vezetője mint vezető állású munkavállaló³³ nem csupán az egyéb munkavállalókhöz képest, de az állami intézmények vezetőihez képest is szigorúban felelt³⁴. A munkáltatóval szemben vezetői tevékenységének keretében okozott kárnál a polgári jog szabályai, egyéb esetekben – azaz a nem mint vezető okozta károkért – az általános, tehát az egyéb munkavállalókra irányadó, felelősséget korlátozó szabályok voltak az irányadóak. Ez utóbbi esetben a gondatlan károkozás esetén a felelősség mértéke korlátozott volt: a vezető tizenkét havi átlagkeresetéig terjedhetett.³⁵

Ezzel kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy – különös tekintettel a felsőoktatási intézmények

vezetési rendszerének cizelláltságára – elengedhetetlen annak tisztázása, hogy ki is volt vezetőnek tekinthető a felsőoktatási intézményben. Bizonyos körben már az Ftv.1.-ben megjelent a fenntartó személyétől független egységes vezetői fogalomhasználat.

Az Ftv.1. rendelkezett ugyanis arról, hogy a felsőoktatási intézményt a rektor, a karokra nem tagozódó főiskolát a főigazgató (a továbbiakban együtt: az intézmény vezetője) vezeti helyettesek közreműködésével.³⁶

Azt azonban nem rögzítette, hogy e vezetők közül állami intézmény esetében ki minősül magasabb vezetőnek, ki pedig vezetőnek, a nem állami intézmények esetében pedig vezető állású munkavállalónak. Előbbi esetben a Kjt. megfelelő alkalmazásával – felhatalmazó rendelkezés alapján – miniszteri rendelet³⁷ határozta meg ezt a kört.

A felsőoktatási intézményekben magasabb vezető beosztás volt a rektor, a rektorhelyettes, a főigazgató (főiskolán, illetve egyetemen szervezett főiskolai karon), a főigazgató-helyettes (főiskolán, illetve egyetemen szervezett főiskolai karon), a szövetségi elnök³⁸, a dékán, a dékánhelyettes, az egészségtudományi, illetve agrártudományi centrum vezetője³⁹, az önálló oktatási szervezeti egység vezetője, a (kar)igazgató (főiskolán), a főtitkár, a gazdasági (fő)igazgató. Vezető beosztás volt a (kar)igazgatóhelyettes (főiskolán), az önálló oktatási szervezeti egység vezetőhelyettese, a nem önálló oktatási szervezeti egység vezetője, gazdasági (fő)igazgatóhelyettes, a más szervezeti egység vezetője⁴⁰.

Míthogy a hivatkozott rendeletek hatálya az állami felsőoktatási intézményekben foglalkoztatott közalkalmazotti jogviszonyára terjedt ki, a nem állami intézmények esetében az Ftv.1.-ben nevesített vezetői beosztások esetében az egyes intézmények belső szabályozására, szervezetalakítási autonómiájuk körébe tartozott, hogy az egyes vezetői szinteket milyen elnevezéssel határoztak meg. Természetesen az Mt.3. keretei között, amely akkor a vezető állású munkavállaló fogalmát ekként rögzítette: a munkáltató vezetője és helyettese. Azonban e definíció – különösen a helyettes tekintetében – még nem adott kellő iránymutatást. Ezért tételes felsorolásra nem vállalkozhatunk, azonban az egyes tevékenységek tartalmát tekintve abból indulhatunk ki, amit Lőrincz György az Ftv.1. hatályba lépését követően másfél évtizeddel, de a korábbi szabályozásra is érvényes állításként megfogalmazott: mivel a munkajog egyik alapfunkciója a védelem biztosítása a munkaerőpiacon a gyengébb fél, azaz a munkavállaló számára, sajátossá válik a vezető helyzete ebből a szempontból. Ugyanis minél magasabb pozícióba kerül valaki, annál inkább a munkáltató képviselőjeként jár el – adott esetben a többi munkavállalóval szemben is –

ezért indokolt a védelmi pozíciójának gyengítése, egyidejűleg a velük, mint munkavállalókkal szemben támasztott követelmények szigorítása.⁴¹

Ebből következően minden olyan személy, aki e fogalom-meghatározásnak megfelelő, tehát vezető jellegű pozícióba került (függetlenül attól, hogy annak megnevezésében maga a vezető szó megjelent-e) vezető állású munkavállaló kellett, hogy legyen. Ennek egyik tipikus megoldása a vezetői hatáskör teljes vagy akár csak részleges átruházása volt.⁴² Az Ftv.1. lehetővé tette, hogy az intézmény szabályzata a vezető hatásköreit a dékánra, a kari főigazgatóra, a gazdasági (fő)igazgatóra, a főtítkár-ra, illetőleg más személyre átruházhassa⁴³.

3. Vezetői felelősség az intézményes autonómiakorlátozás kezdeti időszakában

Míg az Ftv.1.-ben a felsőoktatási intézmények akadémiai és a gazdasági vezetése érdemben nem vált el egymástól – lásd Ftv.1. 124/B.§ –, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.2.) egyértelmű kísérletet tett erre.⁴⁴ Az, hogy az intézményirányítást a professzionalizáltság irányába szükséges elmozdítani, több tényező is alátámasztotta. A felsőoktatási intézmények némelyikének „polgársága” – hallgatói létszámot is figyelembe véve – a harminc ezres nagyságrendet is elérhette, ami megfelel egy megyei jogú város népességszámának. Márpedig egy ekkora szervezetben – akár annak differenciáltságra, akár az általa kezelt vagyron és pénzeszközök volumenére gondolunk – elengedhetetlen a szakmailag felkészült menedzsment. És itt nem csupán az általános igazgatási, gazdasági feladatokra kell gondolnunk, hanem az ekkorra már perfektuálódott európai uniós tagsággal együtt járó, a korábbinál nagyobb precizitást igénylő, bonyolultabb pályázati adminisztrációs, szigorodó közbeszerzési, valamint a kutatási, innovációs tevékenységre is.⁴⁵ Mindeközben Magyarország az uniós átlaghoz képest is jelentős lemaradást mutatott a professzionális intézményvezetés terén.⁴⁶

Ezt kívánta kezelni az Ftv.2. előkészítő anyaga⁴⁷, majd az Országgyűlés által elfogadott változata oly módon, hogy az egyetemi, főiskolai tanács helyébe lépő szenátus hatáskörében hagyta az akadémiai jellegű ügyeket, míg a gazdasági típusú döntésekre egy irányító testület elnevezésű új intézményt hozott létre.

A kialakított szabályozást ugyanakkor az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozata felülírta, és ezt a fajta hatáskör-elválasztást az Alkotmány 70/G. §-ban⁴⁸ foglalt autonómia-klauzulába ütközőnek nyilvánítva megsemmisítette.

Polónyi István egyértelműen elítélően foglal állást az alkotmánybírói határozat kapcsán, kife-

lentve, hogy végső soron annak köszönhetően bukkott el a felsőoktatás irányításának korszerűsítése⁴⁹. Az biztos, hogy egyfajta fejlesztési iránynak gátat szabott, de álláspontom szerint a valódi bukást az azt követő törvénymódosítás, illetve annak végrehajtása okozta. Nem csupán az irányító testület helyébe lépő – előkészítő, tanácsadó és csak szűk körben egyetértési jogot gyakorló – gazdasági tanácsok kialakítása, hanem az azokban helyet foglaló tagok felelősségi körének szabályozatlansága, kiválasztásuk szempontrendszer vagy inkább annak hiánya is előrevetítette, hogy érdemi változást e jogintézménytől sem lehet várni.⁵⁰ Jelentős előrelépés, hogy a vezetői felelősség kérdését ezúttal sikerült a korábbihoz képest sokkal részletesebb szabályozással körülhatárolni.

A munkajoghoz való viszonyát illetően az Ftv.2. sem hozott lényeges változást. Ez a törvény is kimondta, hogy az alkalmazottak foglalkoztatására költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény esetén a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt, más felsőoktatási intézményekben a Munka Törvénykönyvét az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.⁵¹

Az Ot. és az Ftv.1. rendelkezéseitől eltérően az előzőekben ismertetett eredeti tervek annyiban mégis láthatóak az Ftv.2. szabályrendszerében, hogy az autonómia normatív keretei és tartalma megjelenik törvényi szinten, illetve a törvény a gazdálkodási felelősséget is nevesíti. Továbbá a korábbitól eltérően sokkal nagyobb részletettséggel szabályozza a vezetői hatásköröket. Az autonómia és a gazdálkodási tevékenység szabályozásának vizsgálata azért sem mellőzhető, mert a vezetői felelősség – jogszabályi keretek közötti – azonosítása csak e viszonyrendszerben végezhető el.

Az Ftv.2. rögzítette⁵², hogy a törvényi szabályozás célja a tanítás és a tanulás alkotmányos jogának érvényesüléséhez szükséges jogi garanciák megteremtése, amelyhez szükséges a tanítás, a kutatás és művészeti élet szabadsága, mely a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg. Ez az autonómia oktatási, kutatási, szervezeti és működési, illetve gazdálkodási tartalommal bír. Az autonómia tartalmát azonban ennél részletesebben az Ftv.2. sem határozta meg, de még az Alkotmánybíróság sem vállalkozott [a 41/2005 (X.27.) sz. határozatában sem] arra, hogy teljes körben definiálja azt.⁵³

Anélkül, hogy az egyes autonómiaelemeket elemezném, most csak a gazdálkodási autonómiára szűkítem a kört, amely az Ftv.2. szerint az intézményre és személyekre bízott szellemi és anyagi javakkal való gazdálkodás lehetőségét és felelősségét jelenti. Ez elválaszthatatlan attól a szabálytól, miszerint a felsőoktatási intézmény autonómiáját a törvényesség, a hatékonyság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a személyi felelősség biztosí-

tásával együttesen érvényesíti, e körben biztosítja a jogszabályok megtartását, az ellenőrzési feladatok ellátását és a mulasztás jogkövetkezményeinek érvényesítését. Mindezt pedig a felsőoktatási intézmény belső szervezetének kialakítása során is figyelembe kell venni, gondoskodva az intézményi működést biztosító funkcionális és fenntartási feladatainak szakszerű, hatékony, gazdaságos ellátásáról.⁵⁴

Az Ftv.2. azt is kimondta, hogy a felsőoktatási intézmény feladatait a közpénz és a közvagyon hatékony használata követelményének érvényesítésével és felelősségével végzi⁵⁵.

Az Ftv.2. mindehhez képest – mint egyszemélyi vezetőre – a rektorra telepítette a teljes felelősséget. A 29. § kimondta ugyanis, hogy a rektor felelős a felsőoktatási intézmény szakszerű és törvényes működéséért, az egészséges és biztonságos munkafeltételek, oktatási és kutatási feltételek megteremtéséért, gyakorolja a munkáltatói jogokat, és dönt a felsőoktatási intézmény működésével kapcsolatosan minden olyan ügyben, amelyet jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. Ezen az általános vezetői felelősségi körön túl kifejezetten a rektorra terhelte a teljes pénz- és gazdálkodási felelősséget is: a felsőoktatási intézmény vagyongazdálkodásába, használatába adott, illetve a felsőoktatási intézmény tulajdonában lévő vagyon rendeltetészerű igénybevételéért, az alapító okiratban előírt tevékenységek jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő ellátásáért, a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítéséért, a tervezési, beszámolási, információszolgáltatási kötelezettség teljesítéséért, annak teljességéért és hitelességéért, a gazdálkodási lehetőségek és kötelezettségek összhangjáért, az intézményi számviteli rendért, a belső kontrollrendszer és ennek részeként⁵⁶ a folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés, valamint a belső ellenőrzés megszervezéséért és hatékony működtetéséért. A rektor továbbá felelős volt a felsőoktatási intézményben működő testületek munkájához szükséges feltételek megteremtéséért, a szenátus jogkörébe tartozó ügyek előkészítéséért, a hozott döntések végrehajtásáért.

Látható, hogy a rektor felelőssége teljes körű volt, gyakorlatilag egyesült az akadémiai és a gazdasági felelősség.⁵⁷ Azonban e felelősségi szabályok egyfelől megalapozatlanul szigorúak, másfelől azonban szankció nélküliek voltak.

Megalapozatlanul szigorúaknak gondolom a felelősségi szabályokat, mivel számos olyan kérdésért tette a törvény felelőssé a rektort, amelyben döntési jogosultsággal nem rendelkezett. Az Ftv.2. a rektori felelősség körébe tartozó gazdálkodási kérdésekben a szenátus számára adott hatáskört, bizonyos kér-

désben pedig e testületi döntés előtt is kikötötte a gazdasági tanács egyetértését.

Az Ftv.2. a szenátus hatáskörébe sorolta a szervezeti és működési szabályzat, illetve módosításainak elfogadását⁵⁸; az alapító okiratban meghatározottak figyelembevételével a felsőoktatási intézmény képzési és kutatási feladatainak meghatározását és azok végrehajtásának ellenőrzését⁵⁹; működésének rendjének meghatározását⁶⁰; az intézményfejlesztési terv elfogadását⁶¹; az intézményfejlesztési tervvel összhangban a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia megalkotását⁶². Kifejezetten pénzügyi, gazdálkodási tárgyú hatáskörben eljárva a szenátus fogadja el a felsőoktatási intézmény minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveit, elemi költségvetését, éves, illetve éven túli kötelezettségvállalási tervét és végrehajtásának ütemtervét, továbbá vagyongazdálkodási tervét és a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját⁶³. Ugyancsak súlyos gazdasági következményekkel járó hatáskörként határozta meg az Ftv.2., hogy a szenátus dönt fejlesztés indításáról; gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről, gazdálkodó szervezettel történő együttműködésről, feltéve, ha azt a gazdasági tanács tagjai legalább kétharmadának igenlő szavazatával meghozott véleménye támogatja; a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, illetve tulajdonában lévő ingatlanvagyon hasznosításáról, továbbá, ha azt a gazdasági tanács tagjai legalább kétharmadának igenlő szavazatával meghozott véleménye, ezen belül a gazdasági tanács szenátus által delegált, illetve hivatalbóli tagjai közül legalább három tag szavazata támogatta, értékesítéséről; az Ftv.2. által meghatározottak szerint a hitelfelvételről, szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről.⁶⁴

A jogalkotó a szenátus fenti hatáskörei gyakorlásának mindössze a szempontját adta meg: miszerint döntései során köteles figyelembe venni a közpénz és a közvagyon hatékony és felelős használatának, rendeltetészerű igénybevételének, a vagyon elidegenítésénél az értékarányosság követelményét, mely célból figyelemmel kíséri a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítését.⁶⁵

Az Ftv.2. szerint a felsőoktatási intézmény javaslattevő, véleményező, a stratégiai döntések előkészítésében részt vevő és a döntések végrehajtásának ellenőrzésében közreműködő szerve a gazdasági tanács volt.⁶⁶ Ennek keretében a gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény feladatainak végrehajtása megalapozásában, a rendelkezésére bocsátott források, eszközök, a közpénz, a közvagyon hatékony és felelős használatát segítő gazdasági stratégiai döntéseket előkészítő és végrehajtásuk ellenőrzésében

részt vevő, a fenntartói döntések előkészítésében közreműködő testületként működött (legalábbis a jogalkotói szándék szintjén).⁶⁷ Állami intézményekben a gazdasági tanács létrehozása kötelező volt.⁶⁸

Bár az Alkotmánybíróság döntése után – ennek a tervezett irányító testület helyébe lépő – szervnek nem voltak döntési jogosultságai, időről időre a jogalkotó megkísérelte a meglévő gyenge (javaslattevő, véleményező, közreműködési) hatásköröket erősíteni.

Ilyen kísérlet volt pl. a szenátusi hatásköröknél már említett egyetértési joggá transzformált véleményezési jog a gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről, gazdálkodó szervezettel történő együttműködésről szóló szenátusi határozatok előtt. Ugyanis a szenátusi döntésnek, technikailag tulajdonképpen a szenátus elé terjesztésnek a feltétele volt, hogy azt a gazdasági tanács tagjai legalább kétharmadának igenlő szavazatával meghozott véleménye támogassa.⁶⁹

Hasonló – a szavazati arányok tekintetében még szigorúbb – feltételt támasztott a törvény a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, illetve tulajdonában lévő ingatlanvagyon értékesítésére irányuló előterjesztéshez: annak feltétele nem csupán a gazdasági tanács szenátus által delegált, illetve hivatalbóli tagjai közül legalább három tagtól érkezzen.⁷⁰ Igaz ugyan, hogy ez a rendelkezés egy korábbi, igencsak rövid életű gazdasági tanácsi hatáskörhöz képest visszalépést jelentett. Kevesebb, mint egy évig hatályos rendelkezés szerint ugyanis a felsőoktatási intézmény vagyonkezelésében lévő kincstári vagyon elidegenítésére, megterhelésére vonatkozó döntést – ide nem értve azokat a döntéseket, amelyeket a felsőoktatási intézmény külön jogszabály alapján saját hatáskörben hozhat meg – a szenátus kezdeményezésére a gazdasági tanács hozza meg a kincstári vagyon elidegenítésére vonatkozó jogszabályi előírások megfelelő alkalmazása mellett.⁷¹

A gazdasági tanács talán legerősebb hatásköre kontroll jellegű volt. Ugyanis, ha megítélése szerint a felsőoktatási intézmény a gazdálkodásával, a rendelkezésére bocsátott vagy tulajdonában lévő ingatlanvagyon működtetésével, hasznosításával, elidegenítésével kapcsolatosan hozott döntésével veszélyezteti a saját működését, a szenátusnál, annak eredménytelensége esetén a fenntartónál⁷² jelzéssel élhetett, 2011. január 1. napjától pedig köteles volt élni.⁷³

Ezek mellett azonban – bár széles körben – de csak véleményezői jogkört gyakorolt a gazdasági tanács, amely szenátus döntéseinek előkészítésében

közreműködve véleményezte a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét; a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveit⁷⁴; a felsőoktatási intézmény költségvetését, illetve éven túli kötelezettségvállalási tervét és végrehajtásának ütemtervét, továbbá vagyongazdálkodási tervét⁷⁵ és a számviteli rendelkezések szerinti beszámolóját; a felsőoktatási intézmény számviteli rendjét, fejlesztés indítását; gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzését, gazdálkodó szervezettel történő együttműködést; a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, valamint a tulajdonában lévő ingatlanvagyonnak (2009. január 1. napjától pedig az ingóvagyonnak – ideértve a szellemi terméket, más vagyoni értékű jogokat – is) a hasznosítását, elidegenítését, az Ftv.2.-ben meghatározottak szerinti hitelfelvételt, együttműködési megállapodás megkötését, a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egysége létesítését, átalakítását, megszüntetését.⁷⁶

A gazdasági tanács emellett gazdasági szempontból véleményezte – 2008. december 31. napjáig a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben – a felsőoktatási intézmény által készített pályázatokat; majd ezen időpontot követően a törvény erejénél fogva a felsőoktatási intézmény kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiáját, kutatási programját, továbbá a felsőoktatási intézmény által készített, egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű, illetve az intézmény költségvetését önrész biztosításával terhelő pályázatokat. Ez utóbbit kört 2011. január 1. napjától kiterjesztette a törvény módosítása az intézmény tulajdonában álló, vagy többségi részesedésével működő jogi személyek által készített ugyanilyen típusú pályázatokra is.⁷⁷

A törvény azt is előírta a szenátus számára, hogy a szervezeti és működési szabályzatban meghatározza azt az összeget, amely felett a gazdasági tanács véleményét a kötelezettségvállaláshoz be kell szerezni.⁷⁸ E rendelkezés a rektor számára adott egyfajta támpontot, hiszen egy vitatható kötelezettségvállalás esetén hivatkozhatott a gazdasági tanács támogatására. E rendelkezés megint csak lehetőséget adott a felelősség szétterítésére is.

Minthogy az Ftv.2. biztosította a szenátus számára, hogy a gazdasági tanács részére döntési felhatalmazást adjon, akár e testület, akár rajta keresztül a rektor is „szabadulhatott” bizonyos döntésekkel járó felelősségtől.⁷⁹

Akárcsak a szenátus esetében, a törvény a gazdasági tanács számára is előírta, hogy ügyeljen arra, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeit érvényesítése, ennek érdekében köteles volt rendszeresen áttekinteni a felsőoktatási intézmény működését, gazdálkodását, az alapító

okiratában meghatározott feladatok végrehajtását, a szervezeti rendnek a feladatok hatékony ellátásához való igazodását.⁸⁰

Ráadásul a legtöbb esetben a rektor nem rendelkezett (nem is kellett neki rendelkeznie) olyan kompetenciával, amely alapján a fentiek szerinti felelősséget megalapozó döntést egymaga meghozhatott volna. Sőt, költségvetési szervek esetében az államháztartási jogszabályokból következően a gazdasági vezető ellenjegyzési joga is korlátozta a felelősséghez igazodó hatáskör gyakorlásában.

Szembetűnő azonban, hogy sem a szenátus, sem a gazdasági tanács, mint testület, illetve az egyes tagok felelőssége nem került meghatározásra. Ugyanakkor a rektori felelősség is alapvetően formális volt. Ugyanis az Ftv.2. 2009-ig külön szankciót nem fűzött a felelősség megállapítására, tehát ezen időpontig az Mt.3., illetve a Kjt. vezetői felelősségi szabályai voltak irányadóak. Ezek pedig – amint azt már az Ftv.1. esetében láthattuk – nem voltak igazán szigorúnak tekinthetők.

Mint általában a munkavállalók esetében, a vezetői kárfelelősségnél is fő szabályként a Polgári Törvénykönyv mögöttes szabályai érvényesültek, két kivétellel: egyrészt a polgári jogi kárfelelősség nem ismeri a korlátozott felelősséget, másrészt a vezető esetében is a munkáltatót terhelte a felróhatóság bizonyítása. További korlátozás volt a nem vezetői tevékenységgel okozott kárért való általános, tehát a munkáltatókra általában érvényes korlátozott felelősség bevezetése.⁸¹

A munkajogi felelősség kapcsán elengedhetetlen egy rövid kitekintés e szabályoknak a Kjt.-ben és Mt.3.-ban – az Ftv.2. időbeli hatálya (2006. március 1. és 2012. augusztus 31.) alatt – bekövetkező módosulásaira. E rendelkezések alkalmazhatósága és részben tartalmuk ezen időszak alatt többször jelentősen változott, leginkább a Kjt. azon rendelkezésének szinte követhetetlen módosításai miatt, amely az Mt.3. alkalmazhatóságának kizárását mondta ki.

A Kjt. 2007. december 31. napjáig ugyanis kizárta az Mt.3. vezető állású munkavállalókra irányadó szabályainak alkalmazását, miközben saját szabályt nem tartalmazott. Ezen időszakban tehát az állami intézmények vezetőinek felelőssége nem tért el munkajogi szempontból a (magasabb) vezetői megbízással nem rendelkező munkatársak felelőségétől (leszámítva a Kjt. 81. §-ban előírt, az utasítási joggal összefüggő némileg szigorúbb szabályokat).

Módosítás következtében aztán az Mt.3. rendelkezései 2008. január 1. és december 31. napja között alkalmazhatóvá váltak, mivel az ezt kizáró Kjt. rendelkezés hatályon kívül került, a közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott vezetőkre vonatkozó önálló norma (81/A. §) pedig csak 2009. január 1. napjától volt hatályos. Ez azt jelentette, hogy ebben az évben az állami intézmények vezetőinek

felelőssége a vezető állású munkavállalókéval volt azonos. 2009. január 1. napjától ismét változtak a felelősségi szabályok, mert egyrészt a Kjt. kiegészült a magasabb vezetők felelőségét önállóan szabályozó 81/A. §-sal, ráadásul 2009. december 31-ig az e rendelkezés által „le nem fedett” körben az Mt.3. is alkalmazható, illetőleg alkalmazandó volt. 2010. január 1. napjától 2012. június 30. napjáig azonban ismét kizárt volt az Mt.3. alkalmazása, tehát ezen időszakban csak a Kjt. 81/A. § volt irányadó.

A helyzet – jelenleg is hatályos módon – 2012. július 1. napjától tisztázódott, amikortól az új kódex, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.4.) már ismét alkalmazandó a vezető munkavállalók tekintetében is, illetve a Kjt. rendelkezései is változtak (81-82. §).⁸²

A nem állami felsőoktatási intézmények esetében és az állami felsőoktatási intézményeknél 2008. január 1. és december 31. napja között az Ftv.1. kapcsán már tárgyalt általános munkajogi szabályok⁸³ voltak hatályosak.

A Kjt. 2009. január 1. napjától (2012. június 30. napjáig) hatályos 81/A. § a magasabb vezető kártérítési felelőségét a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott károkért teljes mértékben határozta meg. A magasabb vezető által a vezetői tevékenység keretében szándékosan okozott kárra az Mt.3. szabályait rendelte alkalmazni, tehát a polgári jogi felelősségi szabályokra utalt áttételesen. A nem vezetői tevékenység keretében okozott kár megtérítésével kapcsolatban is az Mt.3. alkalmazását hívta fel azzal az eltéréssel, hogy gondatlan károkozás esetén a felelősség mértéke a vezető hat havi átlagkeresetéig terjedhet.⁸⁴

Az Ftv.1. esetében utaltam már rá, hogy sajátos módon eltért az állami felsőoktatási intézmények (tehát a közalkalmazottként magasabb vezetői, vezetői megbízással rendelkező) és a nem állami intézmények (tehát vezető állású munkavállalóinak minősülő) vezetőinek felelősége. Ezt a különbséget kívánta az Ftv.2. 2009. január 1. napjától hatályos módosítása akként megszüntetni, hogy a magasabb vezetők esetében a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul, illetőleg szándékosan okozott, valamint a nem vezetői tevékenysége keretében okozott kárért egyaránt az Mt.3. (2012. július 1. napjától az Mt.4.) általános felelősségi szabályait írta elő azzal az eltéréssel, hogy a nem vezetői tevékenysége keretében eső gondatlan károkozás esetén a felelősség mértékét egységesen a vezető tizenkét havi átlagkeresetében maximalta.⁸⁵

Fontos rámutatni azonban, hogy e rendelkezések továbbra sem tisztázták a közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott, (nem magasabb) vezetői megbízással rendelkezők vezetői felelőségét. Anál is inkább, mert az Ftv.2. tételesen felsorolta, hogy vezetői megbízások tekinthetők magasabb

vezetőinek és melyek vezetőinek.⁸⁶ Előbbi körbe tartozott a rektor, a rektorhelyettes, a főigazgató, a dékán, a gazdasági főigazgató, ennek hiányában gazdasági igazgató és az igazgatási feladatot ellátó hivatal vezetője (főtitkár vagy a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott más megnevezéssel), továbbá a regionális központ vezetője.⁸⁷ Vezetői megbízás volt kiadható – a rektor és rektorhelyettes kivételével – az előzőekben felsoroltak helyettesei, valamint a szervezeti egységek vezetői és vezetőhelyettesei részére.⁸⁸ A vezetői megbízások a felsőoktatási intézmények jellegéhez, sajátosságához igazodva –fenntartótól függetlenül – egységesek voltak, egységes megnevezéssel bírtak.⁸⁹

Az Ftv.2. azt is kimondta, hogy az Mt.3. (2012. július 1. napjától Mt.4.) hatálya alá tartozó munkáltatónál a vezetői megbízás alatt vezető állású munkavállalót kell érteni.⁹⁰ E rendelkezés hiányában a két típusú foglalkoztatásban álló vezetői megbízással rendelkezők felelőssége azonos lett volna, azonban e külön szabállyal a nem állami intézmények valamennyi magasabb vezetői, vezetői megbízásnak megfelelő vezetői munkakörben foglalkoztatott munkavállalója egységesen a szigorúbb felelősségi szabályok hatálya alatt állt. Az állami intézmények esetében azonban, amíg az Mt.3. alkalmazandó volt, tehát 2009. január 1. és 2009. december 31. napja között, ugyanezen (már ismertetett) Mt.3. rendelkezések voltak irányadóak a (nem magasabb) vezetői megbízással rendelkezőkre. Ezen időpontot követően azonban felelősségük mértéke újra a vezetői megbízással nem rendelkező közalkalmazottak felelősségi szintjére csökkent.

Minthogy a rektor számára biztosított volt, hogy jogkörét esetenként vagy az ügyek meghatározott körében helyettesére vagy az intézmény más alkalmazottjára átruházza, e körben ismét felmerült az átruházott hatáskörben eljáró személyek felelőségének kérdése⁹¹.

4. Vezetői felelősség jelenleg, a korlátozott autonómia időszakában

Mire az Ftv.2. helyébe az azt hatályon kívül helyező, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 2012. szeptember 1. napján hatályba lépett, már hatályban volt Magyarország Alaptörvénye, amelynek X. cikk (3) bekezdése kimondta, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.⁹² E 2013. április 1. napjáig hatályos szöveg is egyértelművé tette, az alkotmányozó teljes felhatalmazást kívánt ahhoz, hogy a törvényben a szervezeti és gazdasági kérdéseket rendezze, ám az Alaptörvény negyedik módosítá-

sával továbbment⁹³, és a kormánynak adott felhatalmazást arra, hogy az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között meghatározza, gazdálkodásukat felügyelje.⁹⁴ Ezen jogkört csupán a kutatás és a tanítás tartalma, módszerei korlátozhatják, ezek azonban érdemi akadályt nem jelentenek.

Az Alaptörvény elfogadását megelőző másfél évtized kodifikációs törekvései egyértelműen mutatják a mindenkori kormányzat törekvését arra, hogy a – legalábbis állami – felsőoktatási intézmények feletti kontrollt növelni, irányításukat minél erősebben befolyásolni képes jogintézményeket alkosson – és ezzel értelemszerűen szűkítse az autonómia területét is⁹⁵.

A törekvés nem magyar, de még csak nem is posztoszocialista sajátosság. Ugyanis miközben pl. Magyarországon a humboldti értelemben vett autonómia kiteljesedését eredményező törvényt fogadott el az Országgyűlés, az Európai Unióban már évek óta tartott az autonómia alapjainak átalakítása⁹⁶. Az „átértelmezett” autonómiában – különös tekintettel a kutatási tevékenységre, teljesítményre – lépcsőzetes, és számos közreműködővel működő rendszer jön létre, a tevékenység irányítására és ellenőrzésére olyan összetett rendszereket bevezetve, amelyek tulajdonképpen az állam elszámoltatási rendjét jelentik, és amelyben a kutatók „átveszik annak ellenőrzési módszertanát, jogosítványokat kapnak, de egyúttal a számonkérés sokkal szigorúbb, a konkrét projektekhez sokkal közelebb kerülő ellenőrzési formáit is el kell fogadniuk”.⁹⁷

A nemzetközi szakirodalomban az autonómiát nem az intézmény zárt keretei között, hanem az érintett felek (és ez a kör bővebb, mint a szűk értelemben vett egyetem) szervezetalakításban és a stratégiai döntéseknek a szervezeten belüli meghozatala során történő részvételével határozza meg.⁹⁸ Ebbe a folyamatba a kormányzat többféle módon kapcsolódhat be: John Field például három megoldást határoz meg: a kormányzaton belüli alacsonyabb szervre, egy erre kialakított külön testületre, vagy magukra az intézményekre történő delegálást.⁹⁹

Hogy mégis miért tekintem a gazdasági autonómia felszámolását az autonómia zsugorításának? Mert ugyan globálisan is látható a törekvés a kormányzat nagyobb befolyására, kontrolligényére¹⁰⁰, a gazdálkodási döntéshozatalból történő teljes mértékű kizárás – a stakeholderek bevonásának mellőzése – Alaptörvényben való biztosítása lehetőséget ad a szükségesnél jelentősebb mértékű autonómia-zsugorításra. Ugyanis az oktatás és kutatás nem önmagában áll. Mindkét tevékenység összetett, bonyolult folyamat, közvetlen és közvetett pénzügyi gazdasági vonzatokkal, ráadásul az akár jellegüket, volumenüket, színvonalukat tekintve különféle tevékenységek eltérő költségszerkezettel bír-

nak. Ezért az oktatási-kutatási autonómia és a gazdálkodási autonómia egymással szorosan összekapcsolódik, előbbi az utóbbitól is függ. Az Alaptörvény eredeti, de különösen a negyedik módosítást követő rendelkezése alkalmas arra, hogy a kormányzat közvetve az oktatási-kutatási autonómiát is szűkítse, vagy az a körbe tartozó tevékenységbe beleavatkozzon (sokkal erősebben, mint az Ftv.2. tervezetében szereplő megoldásokkal). „Az Alaptörvény módosított szabályai nem csak az intézmények gazdálkodásának törvényi szabályozását teszik lehetővé, hanem a szabályozási szint lejjebb szállításáról szólnak, így a Kormány közvetlen befolyása alá helyezve az intézményi gazdálkodást.”¹⁰¹

Ezek a rendelkezések megteremtették az alapot az állami felsőoktatási intézmények szervezeti és gazdasági autonómiája megszüntetéséhez, amely radikálisan csak 2014. szeptember 1. napját, a kancellári intézmény hatálybalépését követően következett be. A jogalkotó és az intézmények számára egyaránt kihívást jelent, hogy a már idézettek szerinti szerepkultúrás, hierarchizált vezetési struktúrában¹⁰² – amennyire az Alaptörvényben még megmaradt – az autonóm működés és a demokratikus irányítás miként képes megvalósulni.

Ez utóbbi módosítás tekinthető az igazi fordulópontnak, hiszen az Nftv. időbeli hatálya első két évében a vezetési struktúra még nem sokban tért el az Ftv.2.-ben megalkotottól. Ennek megfelelően a vezetői felelősség Nftv.-ben rögzített szerkezeti feltételei radikálisan nem módosultak, változást csak az időközben hatályba lépett Mt.4. némileg eltérő szabályai és a Kjt. ezekhez igazodó kismértékű módosítása jelentett. (Az Nftv. ugyanúgy kimondja, hogy a munka törvénykönyvét, valamint – az állami felsőoktatási intézmény tekintetében – a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.)¹⁰³

Az intézményvezetés szerkezetében – vélhetően kodifikációs átgondolatlanok okán – a kancellári jogintézmény bevezetése nem azonnal, csak egy évvel később, 2015. szeptember 1. napjától hozott változást.

Eddig az időpontig ugyanis – a kancellár 2014. őszi megjelenése ellenére – a felsőoktatási intézmény felelős vezetője és képviselője továbbra is a rektor volt, aki eljár és dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe¹⁰⁴.

A 2014. szeptember 1. napjáig tartó időszakban az akadémiai és a gazdasági vezetés nem különült el, hiszen a rektor volt felelős a felsőoktatási intézmény szakszerű és törvényes működéséért, ő gyakorolta teljes körben a munkáltatói jogokat – a megbízási és a megbízás visszavonási jogkör kivételével a gazdasági vezető és a belső ellenőrzési

vezető esetében is¹⁰⁵. A vezetés egységes mivolta abban is megnyilvánult, hogy a gazdasági főigazgató, ennek hiányában a gazdasági igazgató a szükséges gazdálkodási intézkedések és javaslatok előkészítéséért volt felelős.¹⁰⁶

Ehhez képest jelentős hatáskörszűkülés következett be 2014. szeptember 1. napjával, amikortól a rektor felelőssége az intézmény alaptevékenységnek megfelelő működésre csökkent. Ebben ugyan beletartozott az oktatói, kutatói, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak feletti a munkáltatói, valamint az oktatói, kutatói tevékenységre irányuló megbízási jogviszonnyal kapcsolatos, a megbízót megillető jogok, de ezek tekintetében is az intézmény, illetve juttatás megállapításához a kancellár egyetértése volt szükséges.¹⁰⁷

Bár kodifikációs szempontból helyes, hiszen a 2014. szeptember 1. napját követő vezetés-szerkezeti változásokkal való összhang érdekében szükséges, az intézményi autonómia szempontjából végleges és szimbolikus a 2015. szeptember 1. napja utáni módosítás, amely alapján a rektor, mint első számú felelős vezető és képviselő mellett – hatáskörébe tartozó feladatai tekintetében – a törvény a kancellárt is a felsőoktatási intézmény vezetőjeként és képviselőjeként nevesíti. A kettős vezetés, az egymással – mint később látni fogjuk – átfedésben álló egyes hatáskörök vonatkozásában a felelősség megállapítását is kétségessé teszik. Különösen agályos volt ez a 2014. szeptember 1. és 2015. augusztus 31. napja közötti időszakban, amikor, az Nftv. egyrészt kimondta ugyan, hogy az állami felsőoktatási intézményben a kancellár felelős a gazdálkodási intézkedések és javaslatok előkészítéséért (a nem állami intézmények esetében e felelőség továbbra is a gazdasági vezetőt terhelte)¹⁰⁸, de csupán a kancellár új, 13/A. §-ban meghatározott hatáskörének a contrario értelmezésével lehetett a rektori felelősségi és hatáskört megállapítani. A módosítás 2015. szeptember 1. napjától világossá teszi a rektori feladat- és hatáskört. Ez azonban rendkívül szűkre szabott és az esetek egy részében nem is számonkérhető. A rektor felelős a hazai és nemzetközi oktatási és kutatási kapcsolatokért, együttműködésért; azért, hogy az intézmény képzési programja a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban álljon; végül az intézmény működési engedélyének módosításához, képzések indításához, a doktori iskola nyilvántartásba vételéhez, a felsőoktatási felvételi eljáráshoz szükséges jogszabályban meghatározott intézkedések kiadományozásáért.¹⁰⁹ Ezen túlmenően a rektor a felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény tekintetében – a kancellár hatásköre által korlátozottan – fenntartói jogot gyakorol; a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében kapcsolatot tart az érdekképviseleti szervezetekkel, a hallgatói és a doktorandusz önkormányzattal; koordinálja a fel-

sőoktatási intézmény oktatási, kutatási együttműködéseit más felsőoktatási intézményekkel, a felsőoktatás országos szervezeteivel és testületeivel; kezdeményezésére a kancellárnak belső ellenőrzési vizsgálatot kell elrendelnie.¹¹⁰

E hatáskörök alapvetően reprezentatív jellegűek. Az Ftv.2.-ben szabályozott széles körű, és szigorú felelősséggel terhelt rektori tisztség ezzel egy kiüresített, szimbolikus vezetői szereppé változott.

Különösen szembeűnő ez, ha összevetjük a kancellár 2014. július 24. napja óta kialakított – egy év elteltével (részben a konzisztórium bevezetésével összhangban) kisebb mértékben korrigált – hatásköreivel.

Ahogy azt a törvény lakonikusan megfogalmazza, állami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a kancellár végzi.¹¹¹ A megfogalmazás – még a rektori hatáskörök jelenlegi viszonylagos meghatározottsága mellett is – azért sajátos és aggályos, mert a működtetés nem egy elhatárolható fogalom. A működtetés magában foglalja a teljes alaptevékenységi kört, tehát az oktatást és kutatást is, amely feladat szorosan összefügg az alaptörvényben – még ha csak szűkre szabottan is, de – jelenlévő autonómiakörrel. „A kancellári rendszer így óhatatlanul – de nem feltétlenül – sértheti az egyetem tudományos autonómiáját is.”¹¹² Ezt a bizonytalanságot csak kis mértékben oldja, hogy a törvény taxatív meghatározott csoportokban rögzíti a kancellár felelősségét.

Egyrészt felel a felsőoktatási intézmény gazdasági, pénzügyi, kontrolling, belső ellenőrzési¹¹³, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenységéért, az intézmény vagyongazdálkodásáért, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is, irányítja e területen a működést.¹¹⁴ Másrészt felel a szükséges gazdálkodási, valamint az előzőekben meghatározott területek tekintetében a szükséges intézkedések és javaslatok előkészítéséért, ennek keretében – a nem a konzisztórium hatáskörébe tartozó kérdésekben¹¹⁵ – egyetértési jogot gyakorol a szenátusnak és a rektornak az intézmény gazdálkodását, szervezetét, működését érintő gazdasági következménnyel járó döntései és intézkedései tekintetében. Az egyetértés e döntések érvényességének, illetve hatálybalépésének feltétele.¹¹⁶

A kancellár további hatáskörei sem teljes egészében válnak el az akadémiai tevékenységtől, hiszen a felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával gondoskodik annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa.¹¹⁷

A tisztábban gazdálkodási-igazgatási hatáskörökbe tartozik, hogy gyakorolja az intézmények részvételével működő gazdasági társaságokban és gazdálkodó szervezetekben a tulajdonosi jogokat,

az oktatók, kutatók, tanárok kivételével gyakorolja munkáltatói jogot a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott alkalmazottak felett, gondoskodik a jogszabályoknak megfelelő pénzügyi-szakmai kompetencia biztosításáról, gondoskodik a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról, ennek érdekében megbízza a gazdasági vezetőt, illetve visszavonja a gazdasági vezető megbízását.¹¹⁸

Az akadémiai vezetés felé egyetlen nevesített kötelezettsége, hogy feladatai ellátása során a rektor tekintetében fennálló együttműködési, tájékoztatási kötelezettségének eleget tegyen.¹¹⁹

Ennek másik oldala a rektor számára biztosított jog, miszerint a kancellár döntésével vagy intézkedésével szemben, illetve intézkedésének elmulasztása esetén a fenntartóhoz intézett kifogással élhet.¹²⁰

A kancellári jogintézmény bevezetése tehát végső soron egy „kormányzati ember” kezébe terelte át az intézmény alaptevékenységének alapjait, feltételrendszerét adó működtetés jogát. Ezzel – kodifikációs szinten – beérett az a folyamat, ami 1996-ban indult meg. Beérett, de nem fejeződött be, és eredményét tekintve is erőteljesen kétségesnek tűnik.

Az azonban véleményem szerint jelentősen hozzájárult ehhez a helyzethez, hogy szemben az uniós államokban tapasztaltakkal – ahol az intézményvezetés maga alakította át az autonómia kereteit lehetővé téve ezáltal, hogy a minisztériumi operatív irányítás intézményi szintre delegálható legyen¹²¹ –, a magyar felsőoktatás akadémiai vezetése nem csupán görcsösen elutasított minden kormányzati kezdeményezést, de maga sem tett le alternatív javaslatot. Noha az „egyetemen belül szükséges a megújulás, ami az egyetem iránti és ezzel a hazai tudomány nemzetközi szintre történő emelése melletti elkötelezettség hiányában az egyetemi autonómia keretében nehezen tör utat magának”, írja Móczár Tamás, aki egyértelműen ezzel magyarázza a kancellária iránti kormányzati igényt.¹²² Megjegyzendő, hogy az elképzelés nem új keletű: már Klebelsberg Kuno is felvetette 1931-ben, mint a rektort a nem akadémiai típusú ügyek alól mentesíteni képes megoldást.¹²³

A kancellári jogintézmény bevezetése ugyanakkor továbbra sem oldotta meg a sajátos felsőoktatási felelősségi körök szabályozásának hiányát. Sőt továbbra sem „jelenik meg a számonkérhetőség és felelősség az intézmény működtetéséért, mivel a kormányzat által a rendszerben eleve elhelyezett fék gátolja a kockázatos döntések meghozatalát”.¹²⁴ A felelősségi szabályok tekintetében – a szankció szempontjából – az Nftv. nem rendelkezik. Ugyan felsorol tételes eseteket is, amikor a Kjt. nem vagy csak eltéréssel alkalmazható, de kártérítési, felelősségi szabály nincs ezek között.¹²⁵ A már hivatkozott általános utaló szabályból adódóan az Mt.4. és a Kjt. irányadó szabályai alkalmazandóak.

Az Mt.3. és az Mt.4. közötti különbségek a körben nem számottevőek. Ugyanakkor az új szabályozás vezető fogalma feloldotta a gyakorlatban a vezető és helyettese együttes kezelésének eddigi problémáját, egyértelművé téve, hogy akár részben, akár egészben, akár egy vagy több személy is lehet helyettes. Hogy kik ezek, azt általában a belső szabályok mondják meg. A munkajogi szabályok tekintetében a helyettesnek minősülő személyek esetében általában az a feltétel, hogy a vezető közvetlen irányítása alatt álljanak.¹²⁶ A felsőoktatásban azonban a törvényi rendelkezések és azok felhatalmazása alapján, keretei között a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik erről.¹²⁷

Ahhoz, hogy az Nftv. hatálya alatt meghatározhassuk az Mt.4. és a Kjt. irányadó szabályait, előjáróban jelezni szükséges, hogy az Ftv.2. rendelkezéseihez hasonlóan az Nftv. is rögzíti, hogy a munka törvénykönyve hatálya alá tartozó munkáltatónál a vezetői megbízás alatt vezető állású munkavállalót kell érteni.¹²⁸

A vezetők köre az Ftv.2.-ben előírthoz képest érdemben nem változott. Tehát bár általánosságban a közalkalmazotti körben egymástól elkülönülő két vezetői szintet mindig ágazati végrehajtási rendelet határozza meg¹²⁹, az Nftv. megőrizte a körben a felsőoktatás különállóságát és törvényi szinten tartotta a vezetői hierarchia szabályait. Magasabb vezető a rektor, rektorhelyettes, főigazgató, dékán és a kancellár.¹³⁰ Vezetők pedig ez utóbbi három helyettesei, valamint a szervezeti egységek vezetői és vezetőhelyettesei.¹³¹ Ezen kívül magasabb vezető lehet még az egészségügyi felsőoktatási intézményben az egészségügyi szolgáltatás irányításáért felelős vezető, ha az nem a kancellár.¹³²

Az Mt.4. a korábbinál tágabb értelemben használja a vezető állású munkavállaló fogalmát, érte ezalatt egyrészt a munkáltató vezetőjét, de idesorolva a közvetlen irányítása alatt álló és – részben vagy egészben – helyettesítésére jogosított más munkavállalót is, valamint a munkaszerződés alapján a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy fokozottan bizalmi jellegű munkakört betöltő olyan munkavállalót, akinek alapbéré eléri a kötelező legkisebb munkabér hetszerezését¹³³. Ez azonban nem automatikus, a munkaszerződésben csupán kiköthető, és csak ebben az esetben alkalmazható szabály. Aki csupán a munkaszerződése alapján minősül vezetőnek, tehát nem ex lege vezető állású, a korábitól eltérően nem enyhébb felelősségi, hanem az ex lege vezetővel azonos felelősségi szabályok hatálya alá került.¹³⁴

E körben egyértelmű, hogy amikor a személyi hatályt vizsgáljuk, nem csupán a munkakör megnevezése mutat utat, azaz nem szükségképpen a helyettes megjelölésű vezetői megbízás az, amely alapján egy vezető helyettesnek minősül. Minden esetben elsődlegesen a munkakör tartalma irány-

mutató, feladatai között is szerepelhet olyan, amely helyettesítésnek, helyettesítő jellegűnek minősül. Iránymutatást ad az adott személy munkaszervezeti hierarchiában elfoglalt szerepe, a belső szabályok rendelkezése is.¹³⁵ E szempontoknak elsődlegesen a nem állami intézmények azon vezető állású munkakörben foglalkoztatott munkavállalóinál van jelentősége, akik az Nftv. szerinti (nem magasabb) vezetői feladatokat látnak el.

Az állami és nem állami intézmények vezetőinek felelőssége közötti eltérés azonban nem csupán az Mt.4. alkalmazhatóságának eltérő terjedelméből fakad. Az a körülmény, hogy az anyagi vonzattal járó vezetői döntések szinte kizárólag a kancellári működési körben hozhatóak meg, a kártérítési felelősségi szabályok gyakorlati alkalmazhatóságát is e körre, azaz a kancellárra és az intézményi hierarchiában alatta helyet foglaló vezetőkre szűkíti. A kártérítési szabályokat ennek tükrében is szükséges vizsgálnunk.

Az Mt.4. szerint a vezető gondatlan károkozás esetén a teljes kárért felel.¹³⁶ Ahogy arra már utaltam, a jogirodalom álláspontja egységes a Ptk. szabályainak mögöttes alkalmazását illetően.¹³⁷ Ez további kérdéseket vet fel. Lehetséges-e az Nftv. szerinti vezető munkaszerződésében (esetleg közalkalmazotti kinevezésében) a kártérítési felelősség korlátozása? Lőrincz György szerint csak részben: „jóllehet a Ptk. 6:152. § alkalmazását az Mt. kifejezetten nem rendeli, – szándékosan okozott, továbbá emberi életet, testi épséget vagy egészséget megkárosító szerződésszegésért való felelősséget korlátozó vagy kizáró szerződési kikötés nézetem szerint semmis. Ennek megfelelően az ilyen jellegű károkozásért való felelősség a vezető tisztségviselő esetében sem zárható ki.”¹³⁸

A fentiekből következik, hogy a nem állami felsőoktatási intézményekben a magasabb vezető és vezető megbízással rendelkezőnek megfelelő vezető állású munkavállalók felelőssége korlátlaná vált.

A korábitól eltérően a vezetői felelősség körében nem érvényesül a kártérítés-korlátozás enyhe gondatlanság esetén sem. A bírói gyakorlat azonban abban az esetben, ha egy pénzügyi vonzattal járó döntés az ésszerű kockázatvállalás körét nem haladja meg, akkor sem alapozza meg a kártérítési felelősséget, ha a döntés egyébként gazdasági szempontból rossz volt.¹³⁹

Minthogy a Kjt. 2012. július 1. és december 31. között nem tartalmazott olyan rendelkezést¹⁴⁰, miszerint az Mt.4. nem lenne e körben alkalmazandó, azonban saját rendelkezései között egyezően írta elő, hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott kárért teljes mértékben felel¹⁴¹, az Nftv. ezen időpontban kárfelelősséget megállapító szabálya hiányában az állami intézménynek esetében is érvényesült a korlát-

lan felelősség, és nem csupán a magasabb vezetői, hanem a vezetői megbízással rendelkezők körében is.

Ez csak 2013. január 1. napjától változott meg, amikor a Kjt. visszaállt a szűkítő szabályozásra, kimondva, hogy az Mt. 208–211. §-a, tehát a kárfelelősségi szabály is csak a magasabb vezetőre alkalmazható.¹⁴² Ez – még mindig nem lévén Nftv. különös rendelkezés – azt jelentette, hogy a magasabb vezető korlátlanul felel, a vezető felelőssége azonban azonos lett a vezetői megbízással nem rendelkező közalkalmazottakéval.

A nem koherens szabályozást az Nftv. kiegészítése sem oldotta fel: noha ismét bekerült a szabályozásba, hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott kárért teljes mértékben felel, illetve, hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenység keretében szándékosan okozott kárért, illetve a nem vezetői tevékenysége keretében okozott kárért az általános felelősségi szabályok szerint felel azzal az eltéréssel, hogy a nem vezetői tevékenység során okozott gondatlan károkozás esetén a felelősség mértéke a vezető tizenkét havi átlagkeresetéig terjedhet, ez csak annyit jelentett, hogy az Ftv.2. hatálya alatti állapot állt vissza. Ráadásul az is csak a közalkalmazottak esetében, mert az Mt.4. hatálya alatt dolgozók vonatkozásában az analógiát előíró, már ismertetett szabály hatálya a kárfelelősségi rendelkezésre már nem terjed ki. A hatályos rendelkezések szerint tehát újra egyenlőtlen a szabályozás.

A nem állami intézmények minden vezetőjének felelőssége teljes, az állami intézmények magasabb vezetőinek – a nem vezetői munkakörben okozott gondatlan kárért való korlátozott felelősséggel kiegészülve – szintén teljes, a vezetőké az általános szabályok szerint részben korlátozott¹⁴³: a közalkalmazotti jogviszonyból származó kötelezettség megszegésével okozott kárt kell megtéríteni, ha a közalkalmazott nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, azonban a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a közalkalmazott négyhavi távolléti díjának összegét, kivéve a szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetét, amikor a teljes kárt kell megtéríteni. Súlyosan gondatlannak minősül a károkozás, különösen, ha a közalkalmazott a munkáltató gazdálkodására vonatkozó szabály – szándékosságnak nem minősülő – súlyos megsértésével, vagy az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával, illetve hiányos teljesítésével okozta a kárt, vagy a kár olyan – jogszabályba ütköző – utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek várható következményeire az utasított közalkalmazott előzőleg a figyelmet felhívta.¹⁴⁴

Minthogy az Nftv. is előírja, hogy a rektor jogkörét esetenként vagy az ügyek meghatározott körében helyettesére vagy az intézmény más, magasabb vezető vagy vezető beosztású alkalmazott-

jára átruházhatja¹⁴⁵; ez esetben is kérdés, hogy az átruházott jogkörben eljáró személy felelőssége miként alakul. Állami intézményben, minthogy a vezetői kört az Nftv. taxatív módon felsorolja, e személy az átruházás folytán nem, kizárólag vezetői, magasabb vezetői megbízás esetén minősülhet vezetőnek. Azonban álláspontom szerint a nem állami felsőoktatási intézmények esetében az átruházott hatáskör, ha munkaszerződésben történik az átruházás, és az egyéb törvényi feltételek is fennállnak, kimerítheti az Mt.4.-nek azon vezető állású munkavállalóra vonatkozó fogalmát, aki a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy fokozottan bizalmi jellegű munkakört tölt be, ha alapbére eléri a kötelező legkisebb munkabér hétszeresét.¹⁴⁶

Végül, ahogy arra korábban már utaltam, a kancellári jogintézmény bevezetése nem csupán azért nem tekinthető az autonómiaszűkítő, kormányzati kontrollt jelentősen növelő intézkedések befejezésének, mert a fentiekben ismertetett felelősség szabályozási hiátus továbbra is fennmaradt. A jogalkotó további jogintézményként bevezette a már említett konzisztóriumot, amely jelentősen kihat a vezetői felelősség terjedelmére. A konzisztórium nem csupán kancellári hatáskör – egyetlen – érdemi korlátját jelenti, hanem az autonómia szűkítésének újabb eszközét.

Az Nftv. szerint a konzisztórium az állami felsőoktatási intézményben az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából működik¹⁴⁷. A testületnek a hivatalból tag rektor és kancellár mellett további három tagját az oktatásért felelős miniszter delegálja, a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata javaslatára. E delegált tagok tevékenységükért díjazásra nem jogosultak.¹⁴⁸

A konzisztórium tulajdonképpen a kancellár hatáskörét zsugorította, átvéve tőle a az egyetértési jog gyakorlását a legerősebb, ezáltal a szenátusnak részben ellensúlyát jelentő következő hatáskörök esetén (a szenátus ezen gazdasági következményrel járó döntésének érvényességéhez a konzisztórium előzetes egyetértése szükséges): a középtávra, legalább négyéves időszakra szóló intézményfejlesztési terv, illetve annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégia; a fenntartó által meghatározott keretek között az intézményi költségvetés; a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámoló; az intézmény vagyongazdálkodási terve; gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről szóló előterjesztés elfogadása.¹⁴⁹

A konzisztóriumok még meg sem alakultak, gyakorlati tapasztalatunk működésükről nincsen.

Hogy a jogalkotó pontosan miért tartotta szükségesnek bevezetni, illetve a normaszövegben szereplőn túl mi a célja, dokumentáltan nem derül ki; a törvényjavaslat indokolása a szövegtervezet megismétlésén túl érdemi információt nem ad¹⁵⁰, és a kritikai hangok is az eredeti tervként megjelenő, a végső előterjesztésben nem szereplő, a rektor kiválasztásában is egyetértést biztosító hatáskör miatt erősödtek meg.¹⁵¹ Érdemes említést tenni a 2005-ben tervezett irányító testület és a konzisztórium viszonyáról. Láttuk, több olyan vélemény is napvilágot látott, amely előbbi esetében is vitatta az alkotmányvétséget¹⁵², míg mások épp a 2005-ös alkotmánybíróvási határozatra hivatkozva kifogásolják a konzisztóriumot¹⁵³, sőt kifejezetten az Alaptörvénybe ütköző mivoltát is megfogalmazzák.¹⁵⁴

Olyan testület kialakítása, amellyel nyugat-európai mintára elválaszthatók a gazdasági szempontok a tudományos hatásköröktől, önmagában nem aggályos¹⁵⁵, a kialakítás módja azonban meghatározó. Ennek részletes elemzése jelentősen elvinné jelen tanulmány irányát az eredeti kiindulóponttól, de két rövid gondolat erejéig szükségesnek tartom, hogy elidőzzek a konzisztóriumnál.

Figyelemre méltó ugyanis, hogy hatáskörénél fogva a konzisztórium képes közvetve, de akár közvetlenül is beavatkozni az intézményi alaptevékenységbe, ezáltal átlépve az autonómia határát, még hozzá úgy, hogy az érdemi döntésbe (hiszen az egyetértési jog lényegét tekintve ezt jelenti) a felsőoktatásban érintettek nem vonja be (egyetlen képviselőjük az egyötödös szavazati arányt képviselő rektor), döntésével szemben, illetve annak elmulasztása esetén pedig a négy tag kinevezésében közvetlenül vagy közvetve közreműködő, felettük utasítási, illetőleg a kancellár esetében munkáltatói jogot gyakorló¹⁵⁶ fenntartóhoz intézett kifogással élhet, kétségessé téve, hogy akár vitás, akár egyértelmű autonómiavesztés esetén biztosított-e az érdemi jogorvoslat.

A másik probléma ismét a felelősség, amelynek szempontjából azonban már most joggal merül fel a kérdés, hogy három, egyébként sem az intézményhez, sem a minisztériumhoz munkajogilag nem kötődő olyan személy, aki ellenszolgáltatás nélkül vesz részt a fenti, rendkívüli kockázattal járó döntések meghozatalában – egyúttal átvéve a felelősséget nem csupán az eddig is „felelőség nélküli” szenátustól, de e körben az egyetem két kifejezett felelőséggel rendelkező vezetőjétől is – miként lesz számonkérhető, erre irányadó külön jogszabályi rendelkezés hiányában.

A fentiekén túlmenően további megkérdőjelezhető hatása is lehet a konzisztórium működésének. Ugyanis a korábban a kancellár vonatkozásában tett megállapítás ez esetben már a konzisztóriumra kiegészítve is igaz: „Mindazonáltal így jelentősen lecsökken az esélye a status quo átalakulásának, és

egyúttal az intézmények nagy ívű fejlődésének is, mivel egy aktivista felfogású rektor (anyagilag befektetéssel járó) fejlesztési törekvéseit egy biztonságra törekvő, illetve a törvényi célkitűzést szem előtt tartó kancellár vélhetően akadályozni fogja, míg ellenkező esetben egy bátrabb kancellár aktív szerepfelfogása sem segít akkor, ha a rektor nem kívánja meghozni a szükséges fejlesztési döntéseket”.¹⁵⁷

Amint az előzőekben bemutattam a felsőoktatási intézmények vezetőinek felelőségét, mind a korábbi, mind pedig a hatályos jogszabályi rendelkezések kizárólag a kártérítési felelőséggel azonosítható módon határozták meg, akár közvetve (e jogszabályi előírásokra utalással), akár konkrét normát tartalmazva. Ez azokban az esetekben nem is jelent problémát, amikor az adott vezető kizárólagos hatáskörében eljárva meghozott döntésével, vagy ilyen hatásköréből eredő kötelezettsége elmulasztásával pénzben kifejezhető kárt okoz. Ugyanakkor álláspontom szerint az általános munkajogi felelőségre utaló szabályok nem alkalmasak a felsőoktatási intézmények szerkezeti, szervezeti és működési sajátosságaiból adódó eltérések kezelésére. Számos esetben ugyanis a döntést nem a vezető hozza meg, hanem egy erre hatáskörrel bíró testület, intézkedésének elmaradása adott esetben e testület határozatától függ. Ilyenkor álláspontom szerint nincs tényleges felelősége a vezetőnek, ugyanakkor a jogalkotó a testület, illetve az egyes testületi tagok felelőségét nem teremtette meg. Ez pedig azt is eredményezheti, hogy a vezető a felelőség elhárítása érdekében a testületet akkor is bekapcsolja a döntéshozatali folyamatba, amikor az nem indokolt, vagy jogszabályból nem következik. Ily módon gyakorlatilag a számon kérhetőség, és ezáltal a felelőség eliminálódik. A hatályos jogszabályi környezetben, amikor a rektor pénzügyi felelőség tekintetében minden következményt a kancellárra háríthat, aki pedig a legkritikusabb kérdésekben a felelőség és általában a jogviszony jellege tekintetében teljességgel szabályozatlan konzisztórium egyetértését bírja, sok tekintetben kiürül a vezetői felelőség fogalma.

További probléma, hogy az előzőekben írtak nem csupán a pénzügyi vonzatú döntésekkel kapcsolatban mondhatóak el. Elsősorban az ún. akadémiai vezetésnek, de még a kancellári körbe tartozóknak is számos olyan kérdésben kell dönteniük vagy intézkedniük, amely közvetlenül, vagy akár közvetve sem jár anyagi konzekvenciával, pénzben kifejezhető kárral.

A szakmai, stratégiai tartalmú döntésekért vagy intézkedések elmulasztásáért azonban a felelőség kimondásán túl érdemi következményekkel a magasabb vezetőknek nem kell számolniuk. Ugyan a vezetői megbízás visszavonása lehetséges eszköz, de arról nincs tudomásunk, hogy az utóbbi időben

egy rektort vagy dékánt hibás szakmai döntésért vagy valamely szakmai tárgyú intézkedés elmulasztásáért retorzió ért volna. A kancellári intézmény pedig túl friss ahhoz, hogy e körben tapasztalataink lehetnének, de a magam részéről e kört illetően is erősen szkeptikus vagyok.

Noha az oktatási igazgatási ágazat idejekorán kialakította az állam a beavatkozás eszközrendszerét, „és itt a hagyományos hármasszervezet, a jogalkotás – jogalkalmazás – intézményfenntartás triumvirátusát használta”¹⁵⁸, Magyarországon ennek ellenére sem sikerült egy korszerű, mindkét fél, tehát az intézmény és a fenntartó számára kielégítő megoldást találni.

Álláspontom szerint – amelyet a fentiekben az ezt alátámasztó hazai és nemzetközi vélemények bemutatásával kívántam alátámasztani – nem kérdés, hogy a felsőoktatási intézmények irányításában a korábbinál sokkal erősebb szakmai követelmények és szélesebb körű részvétel indokolt.¹⁵⁹ Egyetértek azzal, hogy az „autonómia nem jelent, nem jelenthet abszolút függetlenséget. Az autonómiának összhangban kell lennie a gazdasági, társadalmi és politikai környezet követelményeivel”¹⁶⁰, azonban ennek érvényesítése nem történhet csak a fenntartó érdekei mentén. Mindennek szoros velejárója, ha úgy tetszik előfeltétele a vezetői felelősség intézményspecifikus kialakítása, viszont a hatályos jogszabály ennek a kihívásnak nem felel meg.

Összességében tehát álláspontom szerint a jogalkotó továbbra is adós maradt a felsőoktatási intézményspecifikus vezetői felelősségi szabályainak kidolgozásával.

Jegyzetek

¹ Szüdi János (Szerk.): Az oktatás nagy kézikönyve. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006. 907. o. A szerepkultúrák szervezet fogalma Charles Handy nevéhez köthető, aki szerinte „az egy adott szervezetre jellemző kultúrát az ott domináns csoport határozza meg, építi ki és adja tovább. Azonban a szervezeti domináns kultúra mellett (alatt) úgynevezett szubkultúrák jöhetnek létre, melyek a szervezeten belül erősíthetők, de gyengíthetők is a szervezet teljesítőképességét.” Ezek egyikeként definiálta a szerepkultúrát, ahol az éppen betöltött pozíció jelenti hatalom fő forrását. Balogh László: Charles Handy szervezeti kultúra modellje. In: Balogh László: Sport-Kultúra-Sportkultúra. http://www.jgypk.u-szeged.hu/tamop13e/tananyag_html/sportkultura/charles_hand_y_szervezeti_kultra_modellje.html

Eltérés a Szüdi János által megfogalmazottakhoz képest, hogy Handy szerint ebben a modellben a szabályozás a legrészletesebb, nem az egyén, hanem a testület, a szerepek a fontosak. Közös vonás is látható, hiszen korábban az egyetemi tanács, jelenleg a szenátus szerepe tekintetében megfigyelhetők ezek a jellemvonások.

² Az oktatók és különösen a kutatók foglalkoztatására vonatkozó törvényi szabályozás kritikáját adja Nadas György. Érdekesége a műnek, hogy a 2005. évi törvény kapcsán írt megfontolások a hatályos jogi környezetben is időtállóak, e körben ugyanis nem történt érdemi változás. (Nadas György: A

felsőoktatásban dolgozó oktatók, kutatók munkajogviszonyának alapkérdései. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009, különösen 161-180. o.)

³ Pl. A m. kir. vallás és közoktatásügyi miniszter 1928. évi 75.000 számú rendelete, a budapesti királyi magyar „Pázmány Péter” tudományegyetem igazgatásának szervezetéről, a m. kir. vallás és közoktatásügyi miniszter 1928. évi 87.769 számú rendelete, a budapesti kir. m. „Pázmány Péter” tudományegyetem új gazdasági igazgatásának életbeléptetéséről, a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1930. évi 410-0-40. számú rendelete, a vidéki tudományegyetemek gazdasági igazgatásának szervezetéről.

⁴ A humboldti egyetemi modellt a vezetők és a professzori testületek megosztott hatásköre jellemzi. Lásd: Polónyi István: Az ezredforduló hazai oktatása. Új Mandátum Kiadó, Budapest 2011. 111. o.

⁵ Polónyi István (2011) 111-113. o.

⁶ G. Karácsony Gergely már az Ot.-t módosító 1990. évi XXIII. törvényt is a jelentős átalakulás első nagy állomásának tekinti, minthogy az liberalizálta az intézményalapítást, szűkítette a miniszteri irányítási jogkört, szélesre tárva egyúttal az intézmények szervezeti alakítási autonómiáját, illetve intézményi hatáskörbe utalva – a rektorok és egyetemi tanárok kinevezésének jogát leszámítva – a személyi döntéseket is. Lásd: G. Karácsony Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. A felsőoktatás területén érvényesülő állami hatáskörök jogi-igazgatási nézőpontú vizsgálata. Doktori értekezés. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Győr, 2014. 41. o.

⁷ Polónyi István már az 1996-os átfogó módosítást is az autonómia visszafaragásának tekinti. [Polónyi István (2011) i.m. 114. o.]

⁸ Lásd a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvényt [valamint a felhatalmazása alapján a végrehajtására kiadott 48/1979. (XII. 1.) MT rendeletet].

⁹ Álláspontom szerint a felelősségi szabályok normatív kezelésének kísérlete látható a 2014-ben bevezetett és azóta már többször módosított kancellári jogintézményre vonatkozó normarendszerben, illetve az egészen friss, azonban a gyakorlatban még nem működő konzisztórium megoldásban. Mindkét jogintézménnyel a jogalkotó a vezetői felelősség eddiginél markánsabb megjelenítésére tett kísérletet.

¹⁰ Az Ot. 40. § (4) bekezdése szerint az oktató a munkaviszony keretében végzett tevékenységével kapcsolatban a büntetőjogi védelem szempontjából közfeladatot ellátó személy.

¹¹ Az Ot. 122. § (1) bekezdése kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény vezetése – külön jogszabályban, valamint az intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon – az egyéni felelős vezetők és a testületi szervek között megosztott hatáskörök gyakorlása útján, ezek együttműködésével valósul meg.

¹² Az Mt.2. hatálya minden olyan munkaviszonyra kiterjedt, amelynek alapján a munkát Magyarországon kell végezni, kivéve azon eseteket, amelyekben eltérő rendelkezéseket kell alkalmazni, és amelyekre így külön jogszabály irányadó (Mt.2. 6. §) A felsőoktatás tekintetében eltérő szabály nem volt.

¹³ Mt.2. Vhr. 86. § (2) bek.

¹⁴ Mt.2. Vhr. 85. § (4) bek.

¹⁵ Mt.2. Vhr. 85. § (3) bek., 88. § (3) bek.

¹⁶ Mt.2. Vhr. 88. § (1) bek.

¹⁷ Mt.2. Mt. 55. § (3) bek.

¹⁸ Mt.2. Vhr. 88. § (2) bek.

¹⁹ Erre a korszakra esik a felsőoktatás szempontjából szűkebb szegmensét szabályozó, a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvény hatályba lépése. Mivel e törvény külön rendelkezést nem tartalmaz, mögöttes szabályként hivatásos állományú tagok esetében a fegyveres

szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló (2015. június 30. napjáig hatályos) 1996. évi XLIII. törvény, egyéb esetben a Kjt. volt alkalmazandó.

²⁰ Ftv.1. 2003. június 30. napjáig hatályos 21. §

²¹ Ftv.1. 2003. július 1. napjától hatályos 21. §

²² Polónyi István (2011) i.m. 114. o. Polónyi ugyanitt a pénzügyi, gazdálkodási szabályok, azaz az államháztartási törvény és végrehajtási rendeletei hatályosulásában is az autonómia csorbulását látja. Álláspontom szerint ezen kijelentése vitatható, hiszen egyrészt 1993 és 1996 között sem volt korlátlan és szabályozatlan a felsőoktatási intézmények gazdálkodási működése, másrészt a gazdasági autonómiájuk – ekkor még – alkotmányos alapjokként megfogalmazott általános autonómiájuk eleme volt, amint arra az Alkotmánybíróság több határozatában [40/1995. (VI. 15.) AB határozat, 41/2005. (X. 27.) AB határozat] rámutatott.

²³ A főiskolai rektor csak 2000. január 1. napját követően – mikor e jogintézményt az Ftv.1. átfogó módosítása létrehozta – került a felsorolásba.

²⁴ Ftv.1. 1996. szeptember 1. napjától hatályos – a (3) bekezdés tekintetében 1998. január 1. napjával módosított – 74/A. §. A rendelkezés a miniszter eljárását nem feltételes módon szabályozta, ebből következően az abban foglaltak kögens előírásaként voltak a miniszterre hatályosak. A 74/A. § 1999-ben még egy alkalommal – a jelen tanulmány szempontjából nem releváns körben – módosult.

²⁵ Ftv.1. 53. § (2) bek. b) pont.

²⁶ Az Ftv.1. 61. § (2) bek. kimondta, hogy a kari tanács, mint a kar vezető testülete véleményét nyilvánít, javaslatot tesz mindazokban az ügyekben, amelyek a kart érintik, és amelyek az intézményi tanács, valamint az intézmény vezetője feladat- és hatáskörébe tartoznak, és dönt a rábízott ügyekben.

²⁷ Ftv.1. 9/G. § (4) bek., 53. § (2) bek. a) pont, 53. § (3) bek.

²⁸ Polónyi István (2011) i.m. 115. o.

²⁹ Polónyi István (2011) i.m. hivatkozott megállapításai a tanulmánynak az Educatio 2006. évi 4. számában megjelent eredeti változatában is szerepelnek.

³⁰ Kjt. 2. § (3) bek.

³¹ Kjt. 2012. június 30. napjáig hatályos 81. §

³² Mt. 167. § (2)-(3) bek., 173. § (2) bekezdésének második mondata és 175. §

³³ Lásd Mt.3. 188. § Az Mt.3. szerint a vezető állású munkavállalóval esett egy tekintet alá

³⁴ A jelen tanulmány szempontjából kevésbé relevánsak, ezért az összeférhetlenségi szabályok megszegésén és a jogviszony jogellenes megszüntetésén alapuló kártérítési szabályok [Mt.3. 191. §, 193. § (3), majd (4) bek.] tárgyalásától eltekintek.

³⁵ Mt. 193. § (1) és (2) bek. A (2) bekezdés számozása 1999. augusztus 17. napjától (3) bekezdésre változott, majd az egész 193. § számozása 2004. május 1. napjától 192/A. § lett, tartalmilag azonban nem módosult.

³⁶ Ftv.1. 52. §

³⁷ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény felsőoktatásban való végrehajtásáról szóló 15/1992. (XI. 12.) MKM rendelet 4. §, majd az azt hatályon kívül helyező, de e körben szó szerint egyező 33/2000 (XII. 26.) OM rendelet 4.§.

³⁸ Csak 1997. február 1. után

³⁹ Csak 1997. február 1. után

⁴⁰ 1997. február 1. után a más szervezeti egység vezetője átfogó kategória váltotta fel az addigi részletesebb felsorolásban szereplő, de tartalmilag az új kategóriába beolvadó elemeket: kollégiumigazgató; kollégiumigazgató-helyettes; rektori (főigazgatói, dékáni, igazgatói) hivatalvezető; gazdasági főigazgató-helyettes; gazdasági igazgatóhelyettes; osztályvezető, illetőleg a vele azonos besorolású közalkalmazott; egyúttal törölve a oktatási szervezeti egység vezetőhelyettesét a listából.

⁴¹ Lőrincz György: A vezető állású munkavállalóra vonatkozó eltérő rendelkezések In: A Munka Törvénykönyve

magyarázata. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2008. 836. o.

⁴² A vezető és helyettese témakört különös hangsúllyal hatáskör átruházásra részletesen elemzi Kiss György: Munkajog. Osiris Kiadó Budapest 2005 112. o.

⁴³ Ftv.1. 57. § (3) bek.

⁴⁴ Polónyi István (2011) i.m. 116. o.

⁴⁵ Polónyi István (2011) i.m. 116-117. o.

⁴⁶ Zsinka László: Felsőoktatás és tudomány az EU csatlakozás után c. előadását idézi Polónyi István (2011) i.m. 117. o. [A társadalomtudományok Magyarországon (1990–2001) Konferencia, 2002 június 5. http://www.atelier-centre.hu/html_hu/konferencia/konf8.htm. A Polónyi István által hivatkozott link már nem elérhető].

⁴⁷ A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója. Részletesen elemzi Polónyi István i.m. 117–119. o.

⁴⁸ Az alkotmány 70/G. § akként rendelkezett, hogy a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát. Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Anélkül, hogy az AB határozat elemzésére kitérnék, véleményem szerint is – talán az eredeti alkotmányozói szándékhoz képest is – jelentősen tágan értelmezett az alkotmány rendelkezéséből következő intézményi autonómia. Nem véletlen, hogy – feltehetően tartva egy esetlegesen hasonló értelmezéstől – az Alaptörvény kodifikátorai fontosnak tartották rögzíteni, hogy (bár) a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza, és az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli [Alaptörvény X. cikk (3) bek.].

⁴⁹ Polónyi István (2011) i.m. 119-121. o. Az Alkotmánybíróság határozatát számos további kritika érte, lásd: M. Tóth Balázs: Keresztüztben az oktatási reform. Fundamentum 2005. 3. sz. 130-131. o., Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Budapest 2011. 109-116. o., és részben Nagy Marianna: Jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban – egy akkreditációs eljárás apropóján. Magyar Tudomány 2010. évi 1. sz. <http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>. Lásd még ehhez G. Karácsony Gergely i.m. 72. o.

⁵⁰ Mindehhez lásd még Polónyi István (2011) i.m. 124-125. o.,

⁵¹ Ftv.2. 81. § (1) bek.

⁵² Ftv.2. 1. § (1), (3) és (7) bek.

⁵³ Nagy Marianna i.m.

⁵⁴ Ftv.2. 19. § (1) bek.

⁵⁵ Ftv.2. 19. § (2) bek.

⁵⁶ A belső kontrollrendszer fogalma, így az azért való felelősség is csak 2010. január 1. napjától jelent meg (beiktatta a 2009. évi CXXXVIII. törvény 8. §).

⁵⁷ A rektori hatáskör kapcsán lásd még Nádás György i.m. 225. o.

⁵⁸ Ftv.2. 21. § (8) bek. A 21. § (1) bek. szerint a szervezeti és működési szabályzat határozza meg a felsőoktatási intézmény működésére és szervezetére vonatkozó rendelkezéseket, amelyek részei: a szervezeti és működési rend, a foglalkoztatási követelményrendszer és a hallgatói követelményrendszer.

⁵⁹ Ftv.2. 27. § (1) bek.

⁶⁰ Ftv.2. 27. § (1) bek.

⁶¹ Ftv.2. 27. § (3) bek. Az intézményfejlesztési tervben kell meghatározni a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával, elidegenítésével kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat, valamint a részét képező

foglalkoztatási tervben azt a létszámot, amelynek keretei között a felsőoktatási intézmény megoldhatja feladatait.

⁶² Ftv.2. 27. § (4) bek.

⁶³ Ftv.2. 27. § (6) bek. c)-e) pont

⁶⁴ Ftv.2. 27. § (8) bek. a)-f) pont. A gazdasági tanács jogosítványa mint érvényességi feltétel a gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos szenátusi hatásköbre 2006. augusztus 27. napjától, a vagyonhasznosítási kérdésekbe (azok szélesítése mellett) 2009. január 1. napjával kerültek be.

⁶⁵ Ftv.2. 27. § (12) bek.

⁶⁶ Ftv.2. 20. § (2) bek. A javaslattevési hatáskör 2009. január 1. napjától került be a szövegbe.

⁶⁷ Ftv.2. 23. § (1) bek.

⁶⁸ Ftv.2. 23. § (2) bek.

⁶⁹ Lásd Ftv.2. 27. § (8) bek. b) pont, illetve az ahhoz fűzött megjegyzést.

⁷⁰ Lásd Ftv.2. 27. § (8) bek. ca) pont, illetve ahhoz fűzött megjegyzést.

⁷¹ E rendelkezés 2007. január 1. napjától szeptember 25. napjáig volt hatályos. E rendelkezéshez kapcsolódott – ugyanezen időbeli hatállyal – a gazdasági tanácsnak az Ftv.2. 25. § (5) bekezdésében előírt azon joga, miszerint a felsőoktatási intézmény vagyonkezelésébe adott állami vagyon elidegenítése, megterhelése kérdésében hozott döntését megküldi a Kincstári Vagyoni Igazgatóságnak, amely kifogással élhetett. A kifogásolt döntés nem volt végrehajtható.

⁷² 2010. június 17. napjától állami felsőoktatási intézmény esetében e bekezdés vonatkozásában fenntartón az állami vagyon felügyeletéért felelős minisztert kellett érteni.

⁷³ Ftv.2. 25. § (3) bek.

⁷⁴ E hatáskör 2009. január 1. napjától került a szövegbe.

⁷⁵ E hatáskör 2009. január 1. napjától egészült ki az éven túli kötelezettségvállalási terv és végrehajtása ütemtervének továbbá a vagyongazdálkodási terv ellenőrzésével.

⁷⁶ Ftv.2. 25. § (1) bek. a) pont. 2010. január 1. és 2011. január 1. napja között a gazdasági tanács hatáskörébe tartozott az egyébként hatályba nem lépő, a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvénnyel összefüggésben a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény szervezeti egységének jogi személyiséggel történő felruházásával kapcsolatos kezdeményezés, valamint az intézmény jogállásának átsorolással történő megváltoztatása véleményezése [Ftv.2. 27. § (1) bek. ak) és al) pont. Beiktatta: 2009. évi CXXXVIII. törvény 6. §. Hatályos: 2010. jan. 1-től Hatályon kívül helyezte: 2010. évi CLIII. törvény 51. § (17) bek. Hatálytalan: 2011. jan. 1-től].

⁷⁷ Ftv.2. 25. § (1) bek. b) pont

⁷⁸ Ftv.2. 25. § (4) bek.

⁷⁹ Ftv.2. 25. § (1) bek. c) pont

⁸⁰ Ftv.2. 25. § (2) bek.

⁸¹ Lőrincz György (2008) 845-846. o.

⁸² Minthogy az Mt.4., illetve a hivatkozott, módosított Kjt. 81–82. § az Ftv.3. mindössze utolsó két hónapjában volt párhuzamosan hatályban, e munkajogi rendelkezéseket a következő fejezetben tárgyalom.

⁸³ Mt. 193. (192/A.) § (1) és (2) / (3) bek.

⁸⁴ Ahogy a vezető állású munkavállaló esetében, itt sem térek ki külön arra az esetre, ha a magasabb vezető a közalkalmazotti jogviszonyát jogellenesen szünteti meg, csak jelzem, hogy a Kjt. 81/A. § (3) bekezdése szerint a felelősség ilyenkor a havi átlagkereset mértékéig terjedt.

⁸⁵ Ftv.2. 96. § (9) bek. [Beiktatta: 2008. évi XCVII. törvény 8. § (2) bek. Módosította: 2012. évi LXXXVI. törvény 58. § c) pont.]

⁸⁶ Ezzel egyébként eltért attól a jellemző szabálytól, miszerint a költségvetési szervek vezetői beosztásban foglalkoztatott munkatársai esetében miniszteri rendelet által rögzített a magasabb vezetők illetve a vezetők sorolhatók e körbe. (Lőrincz György i.m. 837. o.) Az állami felsőoktatási intézmények tehát annyiban is sajátosak, hogy a vezető és

magasabb vezető munkavállalók (közalkalmazottak) körét nem miniszteri rendelet (mint általában) hanem a törvény határoz(t)za meg.

⁸⁷ Ftv.2. 96. § (1) és (4) bek. Emellett az Ftv.2. 141. § (8) bekezdés kimondta, hogy az egészségügyi felsőoktatási intézményben – ha centrum nem jön létre – egészségügyi szolgáltatás irányításáért felelős magasabb vezetői megbízással rendelkező vezetőt kell a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni. Ha az egészségügyi szolgáltatásért felelős vezető nem a rektor, feladatait, kötelezettségeit és kötelezettségvállalási jogosultságát a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni.

⁸⁸ Ftv.2. 96. § (2) bek.

⁸⁹ Szüdi János i.m. 907. o.

⁹⁰ Ftv.2. 96. § (11) bek. A 96. § eredeti (10) bekezdésének számozását a 2008. évi XCVII. törvény 8. § (2) bekezdése változtatta (11) bekezdésre.

⁹¹ Lásd még ehhez: Kiss György i.m. 112. o.

⁹² Az Nftv.-vel nagyjából egy időben (több szakaszban: 2011. október 18. és 26., illetve 2012 január 1. napján) lépett hatályba a Nemzeti Közfoglalkoztatási Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény, amelynek mögöttes szabálya az Nftv. E törvény sem tartalmaz a vezetői felelősség kérdésében saját rendelkezéseket.

⁹³ Hasonlóan vélekedik erről G. Karácsony Gergely i.m. 62. o.

⁹⁴ Az Alaptörvény ilyen irányú megalkotása és módosítása nem volt alkotmányos szempontból előzmény nélküli. Többet rámutattak, hogy az Alkotmánybíróság jelentősen letért a korábbi útról a 62/2009. (VI.16.) számú határozatában, amelyben a gazdálkodási autonómiát alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciájaként és nem önmagában, önmagáért való öncélú alapjogként határozta meg és egyben „megnyitotta az utat a fenntartó általi egyes gazdálkodási, illetve ellenőrzési jogkörök gyakorlása felé.” G. Karácsony Gergely i.m. 72. o., valamint ugyanehhez 99–100. o. Fontos e kérdéskör tárgyalásához Kocsis Miklós i.m. 127–131. o. is.

⁹⁵ Polónyi István: A papírgyárakról másfél évtized után. Magyar Tudomány 2015. 7. sz. <http://www.matud.iif.hu/2015/07/10.htm>

⁹⁶ Bonaccorsi, Andrea – Daraio Chiara (eds.): Universities and Strategic Knowledge Creation, Specialization and Performance in Europe. (PRIME Series on Research and Innovation Policy in Europe), Edward Elgar, Cheltenham, 2007. 241. o. <https://books.google.hu/books?id=8wIPwc5wMzoC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

⁹⁷ Tamás Pál: Nemzetközi mintakövetés a közép-európai akadémiai kapitalizmusban. Magyar Tudomány 2015. évi 8. sz. <http://www.matud.iif.hu/2015/08/06.htm>

Lásd még: Kohler, Jürgen – Huber, Josef (eds.): Higher Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2006. 135–136. o.; Brumlik, Micha: Von Freiburg nach Bologna. Parallelen von faschistischer und neoliberaler Wissenschaftsorganisation. FORUM Wissenschaft, 2015.

⁹⁸ Kogan, Maurice – Bleiklie, Ivar : Organization and Governance of Universities. Higher Education Policy. 2007. 1. o. http://portal.unesco.org/education/en/files/53907/11858773735_Org_governance_Universities.pdf/Org_governance_Universities.pdf

⁹⁹ Fielden, John: Global Trends In University Governance. (Education Working Paper Series 9) The World Bank, Washington, 2008. 14. o.

http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global_Trends_University_Governance_webversion.pdf

- ¹⁰⁰ Polónyi István (2015) i.m.
- ¹⁰¹ G. Karácsony Gergely i.m. 73. o.
- ¹⁰² Szüdi János i.m. 907. o.
- ¹⁰³ Nftv. 5. § (2) bek. Érdekes módon ezen rendelkezést az Nftv. később annyiban megismétli, hogy kimondja: az alkalmazottak foglalkoztatására költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény esetén a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt, más felsőoktatási intézményekben a munka törvénykönyvét az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni [Nftv. 24. § (4) bek.].
- ¹⁰⁴ Nftv. 13. § (1) bek.
- ¹⁰⁵ Nftv. 13. § (2) bek.
- ¹⁰⁶ Nftv. 13. § (4) bek.
- ¹⁰⁷ Nftv. 2014. szeptember 1. napjától hatályos 13. § (2) bek.
- ¹⁰⁸ Nftv. 2014. július 24. napjától hatályos 13. § (4) bek.
- ¹⁰⁹ Nftv. 13. § (7) bek. a) pont
- ¹¹⁰ Nftv. 13. § (7) bek. b)-e) pont
- ¹¹¹ Nftv. 13/A. § (1) bek.
- ¹¹² Bárány V. Fanni: Új irányok a felsőoktatási igazgatásban – a kancellári rendszer közjogi és (szak)politikai dilemmái. *Ars Boni jogi folyóirat* 2014. szeptember 5. <http://www.arsboni.hu/uj-iranyok-a-felsőoktatási-igazgatásban-a-kancellári-rendszer-kozjogi-es-szakpolitikai-dilemmái.html>
- ¹¹³ A belső ellenőrzés a felsorolásba 2015. szeptember 1. napjától került be.
- ¹¹⁴ Nftv. 13/A. § (2) bek. a) pont
- ¹¹⁵ A konzisztóriumra utalás 2015. szeptember 1. napjától szerepel a szövegben.
- ¹¹⁶ Nftv. 13/A. § (2) bek. b) pont
- ¹¹⁷ Nftv. 13/A. § (2) bek. c) pont
- ¹¹⁸ Nftv. 13/A. § (2) bek. d) pont
- ¹¹⁹ Nftv. 13/A. § (2) bek. g) pont
- ¹²⁰ Nftv. 13. § (1) bek.
- ¹²¹ Tamás Pál i.m.
- ¹²² Móczár József: A magyar felsőoktatás és kutatás kihívásai a közgazdaság-tudomány tükrében. *Magyar Tudomány* 2014. évi 6. sz. <http://www.matud.iif.hu/2014/06/10.htm>
- ¹²³ Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek. *Magyar Közigazgatás* 2005. 9. sz. 534. o.
- ¹²⁴ G. Karácsony Gergely i.m. 65. o.
- ¹²⁵ Nftv. 24. § (6) bek., 36. §
- ¹²⁶ Szücs Péter: A munka törvénykönyve 2012–1992. *Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.* Budapest 2013. 98. o.
- ¹²⁷ Nftv. 29. § (7) bek.
- ¹²⁸ Nftv. 37. § (7) bek.
- ¹²⁹ Horváth István: A munkavállaló kártérítési felelőssége. In: *Munkajog*. Szerk. Gyulavári Tamás. ELTE Eötvös Kiadó Budapest 2014. 563. o.
- ¹³⁰ Nftv. 37. § (1) bek.
- ¹³¹ Nftv. 37. § (2) bek.
- ¹³² Nftv. 99. § (3) bek.
- ¹³³ Mt.4. 208. §
- ¹³⁴ Szücs Péter i.m. 98–99. o.
- ¹³⁵ Lőrincz György: A vezető állású munkavállaló. In: *A Munka Törvénykönyvének magyarázata* (Szerk. Kardkovács Kolos) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2014. 379. o.
- ¹³⁶ Mt.4. 209. § (5) bek. Az eredeti (4) bekezdés számozása 2014. március 15-től változott (5) bekezdésre
- ¹³⁷ Lőrincz György (2008) 845-846. o.
- ¹³⁸ Lőrincz György (2014) 389. o.
- ¹³⁹ Kun Attila: A munkavállaló kártérítési felelőssége. In: *Munkajog* (Szerk. Gyulavári Tamás) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2014. 342. o.
- ¹⁴⁰ Kjt. 2014. július 1. napjától hatályos 83. § (1) bek. csak annyit írt elő, hogy a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt.-nek a munkáltató és a munkavállaló kártérítési felelősségére szóló rendelkezései (XIII. és XIV. fejezet) közül a 178. § és a 191. § nem alkalmazható. Tehát a 209. § alkalmazható maradt.
- ¹⁴¹ Kjt. 82. § (1) bek.
- ¹⁴² Kjt. 24. § (2)
- ¹⁴³ Mt.4. 179. §
- ¹⁴⁴ Kjt. 81. § (1) bek.
- ¹⁴⁵ Nftv. 13. § (3) bek.
- ¹⁴⁶ Mt.4. 208. § (2) bek.
- ¹⁴⁷ Nftv. 13/B. § (1) bek.
- ¹⁴⁸ Nftv. 13/B. § (2)–(5) bek.
- ¹⁴⁹ Nftv. 13/C. § (1) bek.
- ¹⁵⁰ Lásd: Magyarország Kormánya T/4767. számú törvényjavaslata egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról. 64–65. o. <http://www.parlament.hu/irom40/04767/04767.pdf>
- ¹⁵¹ A Magyar Rektori Konferencia észrevételei az Nftv. módosításával összefüggésben. http://www.mrk.hu/wp-content/uploads/2015/05/Nftv_velemenysumma.pdf
- ¹⁵² M. Tóth Balázs: Keresztútban az oktatási reform. *Fundamentum* 2005. 3. sz. 130-131. o.
- ¹⁵³ Fábri György: Konzisztórium = alkotmányos jogoktól megfosztott egyetem. *Egyetemi Polgár* 2015. április 23. <http://egyetemipolgar.net/2015/04/23/konzisztorium-alkotmanyos-jogoktol-megfosztott-egyetem/>
- ¹⁵⁴ Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a konzisztóriumokról és az egyetemi autonómiáról. 2–6. o. http://ekint.org/ekint_files/File/a%20konziszt%F3rium%20alkotm%E1nyellenes.pdf
- ¹⁵⁵ Hamza Gábor: Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez. *Magyar Tudomány* 2014. 2. sz. <http://www.matud.iif.hu/2014/02/01.htm>
- ¹⁵⁶ Németh Márton: A kancellár a mi emberünk. *Ars Boni jogi folyóirat* 2015. február 24. <http://www.arsboni.hu/a-kancellar-a-mi-emberunk.html>
- ¹⁵⁷ G. Karácsony Gergely i.m. 65-66. o.
- ¹⁵⁸ Nagy Marianna i.m.
- ¹⁵⁹ Érdekes adalék ehhez a szakirodalomban kibontakozott vita, amelyben Pokol Béla a tudományos kvalitást és kvantitatív teljesítményt helyezi előtérbe, míg Polónyi István következetesen kitarva korábbi álláspontja mellett a menedzsment-professzionizmus elengedhetetlen mivoltát hangsúlyozza. Polónyi István: A tudomány és a felsőoktatás egy minőségibb rendszeréről. *Jogelméleti szemle* 2011/1.sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/polonyi45.html>, Pokol Béla: Akadémia: nem megszüntetni – megváltoztatni! *Jogelméleti Szemle* 2011. 1. sz. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol45b.html>
- ¹⁶⁰ Hamza Gábor i.m.

Szabó Krisztián

egyetemi docens, ügyvéd

Debreceni Egyetem ÁJK Büntető Eljárásjogi

Tanszék

Gondolatok a nyomozás határidejére vonatkozó kodifikációs elképzelésekről

1. Bevezetés

„A törvény rendelkezése a nyomozás határidejéről első sorban a nyomozó hatóságnak és az ügyésznek szól. Nem közömbös azonban a sértett és általában a társadalom számára sem a nyomozás gyorsasága, hatékonysága, tehát megfelelő időben való elvégzése.”¹ A késlekedés a bűncselekmény nyomainak biztosítását, a bizonyítékok beszerzését megghiúsíthatja, veszélyeztetheti. A megindított büntetőeljárás minél gyorsabb lefolytatása tehát több szempontból közérdeknek is tekintendő, de nem feledkezhetünk meg a terheltről sem, hiszen mégiscsak a számára bír a legnagyobb jelentőséggel, hogy meddig folytatható vele szemben az az eljárás, amelynek hatálya alatt személyi szabadsága² és egyéb alapvető jogai elvonhatók vagy korlátozhatók. Figyelembe kell venni továbbá, hogy nem egy esetben a büntetőeljárás hatálya alá kerülés ténye már önmagában olyan súlyos és kedvezőtlen folyamatokat indít el egy-egy terhelt életében, ami később helyrehozhatatlan erkölcsi és anyagi károkat okoz. Nem mindegy tehát, hogy meddig áll, állhat valaki büntetőeljárás hatálya alatt, azon belül pedig meddig folyhat vele szemben a garanciális szabályokkal a tárgyaláshoz képest kevésbé körülbástyázott nyomozás.

Alapvetően a nyomozó hatóság és az ügyész diszkreionális döntésétől függ, hogy a nyomozás eredményességére tekintettel ugyan, de meglehetősen tág törvényi határok között milyen stratégiát és taktikát alkalmaz a nyomozás során. Az alapos és gyors felderítés alapvetően az alkalmazott krimináltechnikától és krimináltaktikától függ, a Be. (a Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény; a továbbiakban: Be.) lényegében csak keret-szabályokat biztosít.³ Hangsúlyozni szükséges, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény⁴ (a továbbiakban: Egyezmény) megsértéséhez vezethet, ha a nyomozó hatóságok késlekednek, nem tanúsítanak különös gondosságot annak érdekében, hogy minél hamarabb befejezzék a nyomozást.⁵ Másrészt viszont a justizmordok, a téves elítélések előfordulását fokozza az alaposág és a gyorsaság követelménye⁶ között

örlődő nyomozó hatóságok feszített munkatempója.⁷ Fenyvesi Csaba a Magyarországon előforduló kriminalisztikai hibák között tünteti fel többek között a helytelen nyomozásszervezést, az idővesztést, a késedelmességet,⁸ a másik oldalon viszont ide sorolhatjuk a közvélemény nyomására a gyorsaságot az alaposág elé helyező nyomozásokat is.

A hatályos büntetőeljárás törvény nem feltétlenül találta meg az előzőekben felvázolt tényezők között az ideális egyensúlyt a nyomozás határideje szempontjából, bár a meghatározott személlyel szembeni abszolút határidő jogintézményét igen fontos előrelépésnek tartom a korábbiakhoz képest. Látható ugyanakkor, hogy a jelenleg zajló kodifikációs folyamatban számos szempontot kell figyelembe venni a nyomozás határidejének szabályozásakor, és ezek megfelelő mérlegelését követően alakítható ki a leendő büntetőeljárás törvény vonatkozó része. A teljesség kedvéért megjegyzést érdemel, hogy nemcsak hazánkban probléma a büntető eljárásjogi rendszer lassúsága, költségessége, a rendszer inkoherenciája, hibrid volta, más európai államokban is folyamatosan napirenden lévő kérdéstről van szó.⁹ Kérdés milyen választ ad ezekre a kihívásokra a magyar jogalkotó a közeljövőben.

2. A nyomozási szakasz szerepe a büntetőeljárásban

A megfelelő szabályozás eléréséhez elsőként eldöntendő kérdés a nyomozási és a bírósági szak egymáshoz való viszonya, a nyomozási és tárgyalási bizonyítás egyenértékűségének fenntartása, vagy elvetése. Nem kétséges, hogy amennyiben a nyomozás során a tényállás teljeskörű megállapítása, perrendszerű bizonyítékok összegyűjtése a cél, úgy ez bonyolultabb, összetettebb tevékenységet igényel az eljáró hatóságok részéről, amelyet figyelembe kell venni a nyomozási határidő törvényi szabályainak kidolgozásánál. Amennyiben viszont a bizonyítás súlypontját a büntetőeljárás tárgyalási szakára, azon belül elsősorban az elsőfokú tárgyalásra helyezzük, úgy egy kevésbé formális, nem perrendszerű bizonyítást lefolytató nyomozás rövidebb határidőn belül is lefolytatható. Tény, hogy a büntetőeljárás e két főszakaszának a viszonya hosszú ideje viták keresztjében áll.

Hazánkban évtizedek óta meggyökeresedett az az elméleti felfogás, amely szerint a nyomozás a büntetőeljárásnak egy önálló főszakasza, *„amelyben – ugyanúgy, sőt ugyanolyan érvénnyel – bizonyítás folyik, mint a tárgyaláson és ugyanúgy megállapítják az igazságot, mint ott.”¹⁰ Az 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: II.Be.) még alapvető szinten rendelkezett arról, hogy a hatóságok feladata az eljárás minden szakában a tényállás alapos és hiánytalan*

tisztázása, valamint valóságnak megfelelő megállapítása, amelyből következett, hogy a nyomozó hatóság is végzett tényállás megállapító tevékenységet, illetve a nyomozás célja nem az ügyész tájékoztatása volt, hanem ugyanolyan bizonyítás folyt a nyomozási szakban is, mint a tárgyaláson.¹¹ Megjegyzést érdemel, hogy ez a törvény éppen ezért a védelem jogait is szélesebb körben biztosította a nyomozás során, mint a jelenlegi.

A hatályos Be. 1990-es évekbeli kodifikációjával kapcsolatos egykori koncepció¹² ezen változtatni kívánt, és az ügyféli tárgyalási rendszer azon sajátosságát juttatta volna érvényre, miszerint bizonyítás csak a bíróság előtt folyik, a nyomozás során nem perrendszerű bizonyítékok összegyűjtése történik. A Be. előkészítésében közreműködő *Erdei Árpád* is leszögezte: „a koncepcióban a tárgyalás kontradiktórius jellegének erősítése komoly hangsúlyt kapott”¹³, minthogy a jogviták eldöntésének legmegfelelőbb színtere a kontradiktórius bírósági tárgyalás. Ezen felfogás tekintetében különös figyelmet érdemel az Alkotmánybíróság majdnem húsz évvel későbbi, 8/2013. (III. 1.) AB határozata, amely a büntetőeljárás ezen két szakasza közötti különbségek tekintetében a következőket rögzíti: „A tárgyalás nyilvánossága a tisztességes eljárás védelme alá tartozó garanciális szabály, amely az igazságszolgáltatás társadalmi ellenőrzését segíti. [...] Ezzel szemben a nyomozás főszabálya szerint nem nyilvános. [...] A nyomozás során foganatosított kihallgatásoknak független résztvevői nincsenek. A nyilvánosság hiányának egyik következménye, hogy a kihallgatáson történtek később nehezebben ellenőrizhetők, rekonstruálhatók.”¹⁴ Álláspontom szerint nem helyeselhető, ha a nyomozás során – kevésbé vagy egyáltalán nem ellenőrzött körülmények között – felvett bizonyítás egyenértékű a tárgyalási szakban lefolytatott bizonyítással. A Be. azonban már megalkotásakor – és főleg hatályba lépésekor – sem követte a koncepcióban megjelölt irányt¹⁵, annyi változás történt csupán, miszerint a Be. 164. § (2) bekezdésének második mondata alapján a nyomozás során a tényállást csak oly mértékben kell felderíteni, hogy a vádló dönthessen arról, vádat emel-e. Ezáltal a nyomozása a vádat előkészítő eljárássá vált és a bizonyítás érdemi része a bírósági tárgyaláson történt volna. Garanciális szempontok alapján így a bírósági tárgyalás elsődlegessége biztosítható lett volna, ami már csak azért is indokolt, mert ez a törvény által a „legtüzetesebben és legkötöttebben”¹⁶ szabályozott, kontradiktórius eljárási szakasz.

Ezzel szemben a gyakorlati tapasztalatok a nyomozás túlsúlyát igazolják a bírósági eljárással szemben, minthogy „a bűnügyek sorsa elsősorban a nyomozás eredményének a függvénye, a bírósági tárgyalás nemritkán a nyomozás eredményeinek és részleteinek meglehetősen formális ellenőrzésére, hitelesítésére szolgál.”¹⁷

A nyomozás során még ma is észlelhető a túlbizonyítotttságra törekvés, a bizonyítékok mennyisége sokszor élvez prioritást azok minőségével szemben.¹⁸ Még ha nem is feltétlenül beszélhetünk a nyomozás praktikumban betöltött szerepe alapján annak elsődleges voltáról (bár a magam részéről sajnálatosan inkább ezt tapasztalom), a Be. jelenlegi egységes eljárás-felfogása legalábbis implikálja a nyomozási és tárgyalási bizonyítás egyenértékűségét¹⁹. Tény tehát, hogy a bírósági tárgyalás elsődlegességét illetően nem sikerült áttörést elérni, és kérdéses, sikerül-e egyáltalán valaha az ügyféli-modellt megvalósítani Magyarországon. Ehhez szemléletváltásra lenne szükség a nyomozó hatóságoktól és az ügyészségtől is, ami még nem történt meg.²⁰ Pedig a tárgyalás primátusának hangsúlyozása nem a nyomozás jelentőségének kétségbe vonását jelenti, hanem azt, hogy a bűnösségről a bíróság dönt az általa lefolytatott bizonyítás alapján, ebben a nyomozásnak előkészítő szerepe van.²¹

A nyomozás szerepének jelenlegi felfogása hosszabb nyomozási határidők meghatározását igényli, amit teljes mértékben alátámaszt a vonatkozó törvényi szabályok történeti fejlődésének rövid áttekintése is.

3. A nyomozás határidejére vonatkozó hazai szabályozás rövid története

Bócz Endre szerint arra a kérdésre, miszerint meddig is kell tartania a nyomozásnak, „a válasz az, hogy addig, amíg sikerül kideríteni, hogy mi történt, s addig tarthat, amíg van ésszerű esély, hogy sikerül ezt – a tervezett intézkedések eredményeként – megtudni.”²² Mindezt természetesen csak abban az esetben tartja érvényesnek, amennyiben a nyomozó hatóság normális munkamenetben, kellő hozzáéréssel, a szükséges nyomozási cselekményeket nem halogatva teszi meg. Erre a logikára épült az 1896. évi Bünvádi Perrendtartás²³ (a továbbiakban: I. Bp.) is, amely a nyomozás időtartamát semmilyen szempontból nem korlátozta. A nyomozás menetéről rendelkező 94. § második bekezdése a rendőri hatóságok és közegek részére csupán annyit írt elő, hogy „A nyomozást a feljelentés megtétele után is tartoznak folytatni és különösen a bűncselekmény nyomainak épségben tartása, a tettes vagy részes elrejtőzésének és megszökésének megakadályozása és a tényállás felderítése végett a szükséges intézkedéseket megtenni és ezekről is a kir. ügyészséget sürgősen értesíteni. A mennyiben a kir. ügyészség intézkedéséig a bűncselekmény nyomainak megsemmisítésétől vagy megváltoztatásától kellene tartani, a szükséges birói cselekmény teljesítése végett a legközelebb levő járásbíróságot keresik meg.”²⁴ A konkrét határidők hiánya ellenére a gyakorlati tapasztalatok azt igazolták, hogy „a bűnper rövidebb, a vizsgálati fogság ritkább és rövidebb [...] az előkészítés rövidebb lett.”²⁵

Az I. Bp.-t felváltó, a Büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény (a továbbiakban: II. Bp.) ebben a tekintetben nem hozott változást, azonban 1954. évi módosítása már előírta, hogy a nyomozást elrendelésétől számított 1 hónap alatt el kell végezni, kivételes esetben ezt a határidőt a megyei ügyész 1 hónappal meghosszabbíthatta, ezen túl történő hosszabbításra a legfőbb ügyész adhatott engedélyt.²⁶ A büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: I. Be.) ezen csupán annyit változtatott, hogy a főügyész 2 hónappal hosszabbíthatta az eredeti 1 hónapos határidőt, vagyis a legfőbb ügyésznek csak a 3 hónapon túli hosszabbításokat kellett engedélyeznie.

Az 1973. évi Be. (II.Be.) eredetileg a nyomozás határidejét 1 hónapban jelölte meg, amelyet az ügy bonyolultsága vagy elháríthatatlan akadály esetében a járási vezető ügyész 1 hónappal, a megyei főügyész további 1 hónappal hosszabbíthatott meg, a legfőbb ügyésznek továbbra is csak a 3 hónapon túli hosszabbításokat kellett engedélyeznie.²⁷ Az 1980-as évektől kezdődően a nyomozások időtartama Bócz Endre szavaival élve „mértéktelenül” növekedni kezdett a bűncselekmények számának drasztikus emelkedésével, amelynek következtében a hatóságok szinte fuldokoltak az ügyekben.²⁸ A rendszerváltás környékén a bűncselekmények száma jelentősen nőtt tovább, a nyomozások eredményessége csökkent, a büntetőeljárások egyre inkább elhúzódtak.²⁹ 1988. január 1-jétől a jogalkotó ennek a helyzetnek a kezelésével akként próbálkozott, hogy visszatérve az I. Bp. felfogásához törölte a normaszövegből az egzakt nyomozási határidőket, és a törvény csupán annyit rögzített, hogy a nyomozás során a valóságnak megfelelő tényállás felderítése érdekében haladéktalanul meg kell tenni minden törvényes és célszerű intézkedést.

Ami azonban az I. Bp. hatálya alatt hosszú évtizedekig működött, az a rendszerváltás környékén már kudarcot vallott. 1989 őszére kiderült, hogy a formális törvényi határidők kiiktatása révén biztosított szabadságuk ellenére a nyomozó hatóságok vezetői semmit sem tettek az időszerűség javítása érdekében, és bár a törvénymódosítás miniszteri indokolása szerint a nyomozási határidők eltörlése bevált, továbbá csökkentette a bürokratizmust, ennek ellenére ismételtlen egzakt törvényi határidőket vezettek be. Az új szabályozás indoka a terhelt alapvető garanciális érdekeinek biztosítása volt, mivel a jogalkotó szerint a nyomozás súlyos hátrányt jelent a részére. Így 1990. január 1-től a törvény ismét tartalmazott az eddigiekhez képest hosszabb, de konkrét határidőket: a nyomozást az elrendelésétől számított 2 hónapon belül be kellett fejezni. Ha az ügy bonyolultsága vagy elháríthatatlan akadály indokolta, a nyomozás határidejét a helyi ügyészség vezetője 2 hónappal, a megyei főügyész további 2 hónappal meghosszabbíthatta, 6

hónapon túl a legfőbb ügyész volt jogosult a nyomozás határidejének meghosszabbítására.³⁰ 2000. március 1-től a legfőbb ügyésznek már csak az 1 éven túli nyomozási határidőt kellett meghosszabbítani, a megyei főügyész, illetve ügyészi nyomozás esetén a feletti ügyész az elrendeléstől számított 1 évig vált jogosulttá hosszabbításra.

A Be. 2003. július 1-jén történt hatályba lépésével az *in rem* nyomozásra vonatkozó törvényi határidők érdemben nem változtak. 2011. március 1-től 1 éven túl a felettes ügyészség vezetője, 2 éven túl a legfőbb ügyész vált jogosulttá a nyomozás határidejének meghosszabbítására. A Be. jelenleg a következők szerint rendelkezik a nyomozás határidejéről: 176. § (1) *A nyomozást a lehető legrövidebb időn belül le kell folytatni, és az elrendelésétől, illetve megindulásától számított két hónapon belül be kell fejezni. Ha az ügy bonyolultsága vagy elháríthatatlan akadály indokolja, vagy e törvényben elrendelt eljárási cselekményt kell elvégezni, a nyomozás határidejét az ügyész legfeljebb hat hónappal, ha ez a határidő letelt, az ügyészség vezetője legfeljebb a büntetőeljárás megindításától számított egy év elteltéig meghosszabbíthatja.* (2) *Egy éven túl a felettes ügyészség vezetője, két éven túl a legfőbb ügyész jogosult a nyomozás határidejének meghosszabbítására. Ha a nyomozás meghatározott személy ellen folyik, a meghosszabbítás legfeljebb a gyanúsítottnak a 179. § (1) bekezdése szerinti kihallgatásától számított két évig terjedhet, kivéve, ha a legfőbb ügyész a 193. § (3) bekezdése alapján a nyomozás időtartamát az engedélyben meghatározott időpontig meghosszabbította.* (3) *Ha az ügyész nyomoz, a nyomozás határidejét az ügyészség vezetője legfeljebb a nyomozás elrendelésétől számított egy év elteltéig, azt követően a (2) bekezdésben meghatározott határidőig a felettes ügyészség vezetője, illetve a legfőbb ügyész hosszabbíthatja meg.*

A Be. 193. § (3) bekezdése alapján amennyiben az iratok megismerésekor a védő vagy a gyanúsított által előterjesztett nyomozás kiegészítése iránti indítvány alapján nyomozási cselekmény teljesítése válik szükségessé, és az a 176. § (2) bekezdésének második mondatában megállapított határidőn belül nem végezhető el, az ügyész előterjesztésére a legfőbb ügyész a nyomozási cselekmény elvégzése érdekében a nyomozás határidejét legfeljebb 90 nappal meghosszabbíthatja.

Valamivel több, mint fél évszázad alatt eljutottunk tehát odáig, hogy a legfőbb ügyésznek 2 hónap helyett a 2 éven túli nyomozások meghosszabbítását kell csupán engedélyeznie. Ebből egyértelműen kiolvasható az a tendencia is, hogy a nyomozások, és a meghatározott személyek elleni nyomozások is hosszabbá váltak az idők során. Az eljárási időtartamának a növekedése a statisztikai adatok alapján mai napig megfigyelhető.³¹ Napjainkban az átlagos nyomozás időtartama 220,7 nap, a bírósági tárgyalásé 410,7 nap.³² Az ügyintézési tapasztalatok azt mutatják, hogy még a „súlytalan” ügyek „nyo-

mozása is indokolatlanul elhúzódik, illetve az adott ügyben előre láthatóan szükséges bizonyítási cselekmények iránti intézkedés indokolatlan késedelemmel történik meg.”³³

Mindenképpen helyeselhető tehát, hogy a Be. a nyomozás határidejének az elődeinél nagyobb – garanciális – jelentőséget tulajdonít³⁴, amelyet a meghatározott személlyel szembeni, *in personam* nyomozás legfeljebb 2 éves - bizonyos esetekben 90 nappal növelhető - határidejére vonatkozó garanciális szabály tanúsít 2003. július 1. óta. Ennek megalkotásánál az Egyezmény 6. cikke³⁵ is vezérelte a jogalkotót, hiszen az ésszerű időn belül való elbírálást az ésszerűtlenül hosszú idő alatt végzett nyomozás eleve kizárja. A nyomozási határidők folyamatos bővülését a nyomozási szakasz gyakorlati jelentőségének korábban kifejtett növekedése magyarázza. Ennek ellensúlyozására indokolt és szükséges az *in personam* abszolút nyomozási határidő törvényi szabályozása, garanciális szempontok alapján a büntetőeljárásban eljáró hatóságok közhatalmi túlsúlyára tekintettel nélkülözhetetlennek tűnik, véleményem szerint fenntartása a leendő büntetőeljárás törvényben is indokolt.

4. A nyomozás határidejére vonatkozó kodifikációs elképzelések

A közelmúltban látott napvilágot a nyomozás abszolút határidejére vonatkozó két elképzelés tervezete a büntetőeljárás törvény kodifikációjának jelenlegi stádiumában.³⁶ Ez alapján az A) változat a hatályos Be. megoldását változatlanul hagyja, vagyis meghatározott személlyel szemben a gyanúsítás közlésétől számított 2 évig folyhat nyomozás, míg a B) változat az abszolút határidőt az elévülés anyagi jogi intézményével egységes rendszerbe foglalná a következők szerint:

- 3 évig terjedő szabadságvesztésnél 1 év;
- 5 évig terjedő szabadságvesztésnél 2 év;
- 10 évi terjedő szabadságvesztésnél 3 év;
- hosszabb tartamú büntetéssel fenyegetett bűncselekménynél 4 év;
- el nem évülő bűncselekményeknél nincs abszolút határidő.³⁷

A B) változat esetében új eljárási modell kerülne bevezetésre, amelynek értelmében a gyanúsítás közlését követően az elévülést kizárólag a vádemelés szakítaná meg, szemben a jelenlegi megoldással, amelyben az eljárási cselekmények – egyebekben parttalanul – megszakítják az elévülést. Az új megoldással a bírósági eljárás jogerős befejezésére is a bűncselekmény elévülési ideje állna rendelkezésre, mivel kizárólag a vádemelés szakítaná meg az elévülést.

Ebben az elképzelésben vannak olyan elemek, amelyekkel magam is egyetértek, így például a

megalapozott gyanú tárgyát képező bűncselekmény tárgyi súlyához igazított *in personam* abszolút nyomozási határidő, mint a leendő szabályozás elve, és az elévülés kérdésében javasolt változás. Kováts Andor professzor, aki a hazai jogirodalomban a legalaposabban foglalkozott az elévülés jogintézményével, már majdnem egy évszázaddal ezelőtt arra hívta fel a figyelmet, hogy az inkvizitórius rendszerből itt maradt félbeszakítási taktika, amely alapján a hatóságok gyakorlatilag bármilyen aktusa megszakítja az elévülési időt, és ezáltal gyakorlatilag lehetetlenné teszi annak bekövetkeztét, könnyen visszaélésekre adhatnak okot.³⁸ Időszerű tehát végre ezt a problémát orvosolni.

Amit átgondolásra érdemesnek tartok, az a meghatározott személlyel szembeni 2 évnél hosszabb abszolút nyomozási határidők bevezetése, különös tekintettel az el nem évülő cselekményekre. A magam részéről a 2 éves határidőt is túlságosan hosszúnak tartom, amely egyáltalán nem ösztönzi az eljáró hatóságokat a nyomozás mielőbbi befejezésére. Nyomozástaktikailag a megalapozott gyanú közlése időpontjának megfelelő megválasztása megoldás lehet azokra a problémákra, amelyek a hatóság oldalán felmerülnek a jelenlegi 2 éves szabállyal összefüggésben. Az eljárós hatóságok leterheltsége, az ügyteher növekedése, vagy a szakértői rendszer átalakításával összefüggésben felmerült gondok (például a sokszor jelentős késedelemmel elkészülő szakvélemények) nem eredményezhetik, hogy a terhelt kerüljön az eljárás során az eddigieknél is hátrányosabb helyzetbe. Ami az eljáró hatóságoknak csupán munka, egy ügy a sok közül, az neki sok esetben az élete, egzisztenciája. Számomra a 3 vagy 4 évig zajló nyomozások meghatározott személyekkel szemben elfogadhatatlanok, illetve csakis a kártalanításra vonatkozó szabályok gyökeres megreformálása mellett válhatnak működőképessé. Külön ki kell emelni az el nem évülő bűncselekmények körét, ahol a B) tervezet jelenlegi formájában a maradék garanciális rendelkezést is kiiktatná a törvényből: akként lehetne ezekben az ügyekben a belátható időn belüli bírói döntés reménye nélkül nyomozni meghatározott személlyel szemben, hogy még csak az előzetes letartóztatásának sem lenne időbeli maximuma. Ez pedig véleményem szerint nem csupán jogilag, hanem erkölcsileg is elfogadhatatlan, a történelem sötét korszakainak példájára tekintettel veszélyes, a jogbiztonság követelményével és terhelt garanciális jogaival ellentétes lenne. Ráadásul a jelenlegi rendszerrel kapcsolatos kritikai észrevételek, vagy a korábban ismertetett 1988-1990. közötti, konkrét nyomozási határidők nélküli rendszer kedvezőtlen tapasztalatai azt igazolják, hogy ezek a kétségek nem csupán elméleti jellegűek.

5. Záró gondolatok, javaslatok

A jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy önmagában a nyomozási határidőkre vonatkozó szabályok átírása – különösen abban az esetben, ha a jelenlegi 2 éves abszolút nyomozási határidő egyes esetekben hosszabbá válik – nem eredményezi a büntetőeljárások és ezen belül a nyomozások gyorsabb, ésszerű időn belüli befejezését. Sajnálatos tapasztalat ugyanis, hogy „az ügyész az eljárási határidőket a jogkövetkezmények alkalmazása nélkül igen gyakran akkor is meghosszabbíthatja, ha a nyomozó hatóság elfogadható indok nélkül nem, vagy késedelmesen nyomoz.”³⁹ Indokolt lenne – akár a nyomozási határidő előrehaladtával egyre szigorodó – szabályok közé szorítani a nyomozási határidők hosszabbítását, és az eljáró hatóságokat rákényszeríteni arra, hogy a nyomozás során valóban a lehető legrövidebb időn belül történjen meg a felderítés, különösen a fogva tartott terheltek esetében, manapság ugyanis a soron kívüliség ebben a körben bár törvényi elvárás, a gyakorlatban nem érzékelhető. Tény, hogy a Legfőbb Ügyészség „hosszú ideje próbálja a nyomozási határidő hosszabbítására feljogosított ügyészekről megkövetelni az említett, helytelen hosszabbítási gyakorlat megszüntetését és elérni azt, hogy a határidő meghosszabbítását a törvényben meghatározott okból, indokolt esetben és csak az indokolt időtartamban lehet engedélyezni.”⁴⁰ Ez azonban sok esetben nem elegendő, még az előzetesen fogvatartottaknál is előfordul – soron kívüliség ide vagy oda – hogy hónapokig nincs érdemi nyomozási cselekmény az ügyükben.

Az *in personam* nyomozás abszolút határidejének figyelembe vétele a gyanúsítás közlésének időpontját illetően krimináltaktikai szempontból meghatározó jelentőségű. Célszerű a bizonyítékok összegyűjtését követően gyanúsítani azzal a megszorítással, hogy a gyanúsítás közlését követően lehetőség nyíljon a védelem számára érdemi védekezés kifejtésére és elegendő idő álljon rendelkezésére az esetlegesen mentő és enyhítő körülmények felderítésére is. Manapság nem egyszer ugyanis a gyanúsítás közlését követően nyomban, vagy egy-két napon belül sor kerül az iratismertetésre és a nyomozás befejezésére, azzal, hogy a védekezését majd a bíróság előtt nyugodtan kifejtheti a védelem. Holott a nyomozás jelenlegi rendszerében, amely alapvetően a németmodell megvalósulása hazánkban, a „nyomozás urának”, az ügyésznek a Be. 28. § (1) bekezdés második mondatában meghatározott kötelessége, hogy mind a terheltet terhelő és mentő, mind a büntetőjogi felelősséget súlyosító és enyhítő körülményeket az eljárás minden szakaszában figyelembe vegye. Hogyan tehet ezen kötelezettségének eleget az ügyész azokban az esetekben, amikor a gyanúsított érdemi védekezését, és esetleges indítványait már nem is vizsgálják a nyomozás során?

Garanciális szempontból fontos lenne továbbá, hogy legyen eljárási szankciója a nyomozási határidő be nem tartásának, jelenleg ugyanis nincs. „Egy nyomozási cselekmény érvényességét, egy ennek során szerzett adat felhasználhatóságát vagy egy bizonyíték bizonyító erejét nem befolyásolja, hogy esetleg a nyomozási határidő lejárt után végezték el, vagy szerezték be.”⁴¹ A megfelelő jogkövetkezmény ilyen esetben a törvényes határidőn kívül felvett bizonyítás eredményének semmissé nyilvánítása, ekként felhasználhatóságának kizárása lenne. Jelenleg a nyomozási határidőn túl végzett nyomozási cselekmény kapcsán ugyanis eljárási szabálysértésről beszélhetünk, de ennek érdemi kihatása az ügy elbírálására egyebekben nincs. Mindenképpen fontosnak tartanám erre vonatkozó kizáró szabály törvénybe iktatását.

Jegyzetek

¹ Király Tibor: Büntető eljárásjog. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 353. o.

² Lásd a kényszerintézkedésekkel kapcsolatos problémákról bővebben: Köhalmi László: A jogállami büntetőeljárás egy fontos kívánalma: a védelemhez való jog. In: Igazság, ideál és valóság – Tanulmányok Kardos Sándor 65. születésnapja tiszteletére (Szerk. Elek Balázs – Háger Tamás – Tóth Andrea Noémi) Debreceni Egyetem ÁJK Büntető Eljárásjogi Tanszék, Debrecen 2014. 261-265. o.

³ Erről részletesen: Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Tremmel Flórián: A büntető eljárásjog elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 234. o.

⁴ Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény

⁵ Vö. Elek Balázs: Az előzetes letartóztatás indokolása az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának tükrében, Büntetőjogi Szemle 2015. 3. sz. 47. o.

⁶ Lásd bővebben: Köhalmi László: Jogállami barométer, avagy a védő büntetőeljárás pozíciója. In: Békés Imre Emlékkötet (Szerk. Gellér Balázs – Csige Zoltán) Tullius Kiadó, Budapest 2012. 126-129. o.

⁷ Erről részletesen: Handrik Adél: A justizmordok okai – tévedési források a büntetőeljárásban. Belügyi Szemle 2011. 9. sz. 43. o.

⁸ Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika tendenciái - A bünygyi nyomozás múltja, jelene, jövője. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2014. 173. o.

⁹ Például a francia büntetőeljárás reformja kapcsán szintén hasonló kérdések merültek fel. Erről részletesen: Le Mesle, Laurant: A francia büntetőeljárás reformja. Ügyészek Lapja 2010. 3-4. sz. 77-79. o.

¹⁰ Bócz Endre: Büntetőeljárás jogunk kalandjai. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2006. 170. o.

¹¹ Erről részletesen: Németh Zoltán György: A nyomozó hatóság bizonyításban játszott szerepe, a nyomozati tényfeltárás és a bizonyítás összefüggései. 5-6. o. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/nemethz50.pdf> (2016. január 26-i letöltés)

¹² Lásd: 2002/1994. (I.17.) Korm. határozat

¹³ Erdei Árpád, Nem a koncepció és nem is a mása - Etüd az 1998. évi XIX. törvény kialakulásának vizsgálatához. In: De iuris peritorum meritis, Studia in honorem Endre Bócz. (Szerk. Domokos Andrea – Deres Petronella) Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Budapest 2007. 40. o.

¹⁴ 8/2013. (III. 1.) AB határozat 39. pontja

¹⁵ A 2003. július 1-én történt hatályba lépésig „a novelláris módosítások tovább erősítették a kontinentális jogrendi alapon nyugvó nyomozás megtartására irányuló szándékot.” GÖRÖG Julianna: Gondolatok a nyomozás feletti felügyeletről. *Ügyészek Lapja* 2010. 6. sz. 17. o.

¹⁶ Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Tremmel Flórián: *Új magyar büntetőeljárás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 32. o.

¹⁷ Fenyvesi – Herke – Tremmel: *Új magyar [...]*, 378. o.

¹⁸ Erről részletesen: Görög: i.m. 18. o.

¹⁹ Erdei Árpád: Az 1896. évi Bp. bizonyítási rendszerének néhány sajátossága. *Magyar Jog* 1996. 11. sz. 656. o.

²⁰ Görög: i.m. 18. o.

²¹ Hólé Katalin – Kadlót Erzsébet (Szerk.): *A büntetőeljárásról* szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata III. kötet. Budapest 2007. 9. o. (a vonatkozó rész szerzője Nyíri Sándor) és Király: i.m. 315. o.

²² Bócz: i.m. 165. o.

²³ A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk

²⁴ Vargha Ferenc – Isaák Gyula: *Bűnvádi perrendtartás*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest 1928. 102-103. o.

²⁵ Fayer László: Az új bűnvádi perrendtartás a gyakorlatban. *Jogtudományi Közlöny* 1903. 2. sz. 9. o.

²⁶ Erről részletesen: Bócz: i.m. 165-166. o.

²⁷ Ha az ügyész nyomozott, úgy az ügyészség vezetője hosszabbíthatott 1 hónappal, további 1 hónappal pedig a felettes ügyész, 3 hónapon túl ebben az esetben is csak a legfőbb ügyész.

²⁸ Erről részletesen: Bócz: i.m. 166. o.

²⁹ Ezzel kapcsolatban Tremmel „új kettős szorításban” lévő büntetőeljárásról beszél. Erről részletesen: Fenyvesi – Herke – Tremmel: *Új magyar [...]*, 40-41. o.

³⁰ Ha az ügyész nyomozott, a nyomozás határidejét az ügyészség vezetője két hónappal, a felettes ügyész további két

hónappal hosszabbíthatta meg, 6 hónapon túl ebben az esetben is csak a legfőbb ügyész.

³¹ Elek Balázs: *Költség és időtartalékok a büntetőeljárásban*. *Büntetőjogi Szemle* 2015. 1-2. sz. 10. o.

³² Miskolczi Barna: *A nyomozási határidő tervezett rendszere az új büntetőeljárás törvényben*, *Ügyvédvilág*, 2015. 12. sz. 25. o.

³³ Görög: i.m. 23. o.

³⁴ Hólé – Kadlót (Szerk.): i.m. 54. o.

³⁵ Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

³⁶ Miskolczi: i.m. 24-26. o.

³⁷ Uo. 26. o.

³⁸ Kováts Andor (1884-1942) professzor, a m. kir. Tisza István Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának 1923-tól haláláig volt a büntető anyagi és eljárásjogi jog nyilvános rendes tanára. Fő munkáiban az elévülés anyagi jogi és eljárásjogi kérdéseivel foglalkozott. Bevezető tanulmányok a büntetőjogi elévülés tanába (Bp., 1915) és A büntetőjogi elévülés dogmatikája (Szeged, 1922) címet viselő fő műveiben már akkor ellenezte az elévülés félbeszakítását, kizárólag a visszaesésnek tulajdonított volna ilyen hatályt. Életéről és munkásságáról részletesen lásd jelen tanulmány szerzőjétől: Kováts Andor In: *A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai I.* (Szerk. P. Szabó Béla – Madai Sándor) Debrecen 2004. 63-98. o. és Kováts Andor In: »Ernyedetlen szorgalommal...« *A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914-1949)* (Szerk. P. Szabó Béla) Debrecen 2014. 387-410. o.

³⁹ Görög: i.m. 23. o.

⁴⁰ Uo. 23. o.

⁴¹ Bócz: i.m. 178. o.

Szilovics Csaba

habilitált egyetemi docens, tanszékvezető

PTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék

Az adójogi norma szerepe az optimális adórendszer kialakításában

1. A helyes adórendszer kialakulásának történeti előzményei

Az optimális adórendszer fogalma az elmúlt évtizedekben vált az igazságosan és hatékonyan felépített közbevételi rendszer metaforájává. A fogalom kialakulása azonban sokkal korábban megkezdődött. A felvilágosodás gondolkodói¹ az egyének közötti igazságos és az adózási kiváltságoktól mentes közteherelosztásról beszéltek. Jelentős változást hozott Adam Smith 1776-ban megjelent munkája², amelyben leírta az általa helyesnek tartott adórendszer jellemzőit. Az ebben megfogalmazottak – jövedelemarányos hozzájárulás, pontosan meghatározott adókötelezettség, kényelmes adófizetés, szükséges mértékű elvonás – napjainkra klasszikus adóztatási alapelvekké nemesedtek. A modern kor e témát vizsgáló munkáiban a klasszikus elvek mellett megjelentek a modern adóztatási alapelvek – neutralitás elve, diszkrimináció mentesség, létminimum adómentessége, visszamenő hatályú jogalkotás és a konfiskatórius jogalkotás tilalma – amelyek szintén az optimális adó és közteherviselési rendszer feltételeit határozták meg közvetett módon. A XX. század közepére meghatározóvá vált a nyugati társadalmak gazdasági gondolkodói között a közgazdasági szemlélet, amely az optimális adóterhelésre, mint a jólét maximalizálásának eszközére tekintett. Ekkor vált általánosan elfogadottá maga a kifejezés is, és ettől az időponttól kezdve a kutatók az optimális adórendszer feltételeit keresték.³ E gondolat úttörőjeként Ramsey már 1927-ben a fogyasztási adók optimális adórendszerben elfoglalt helyét vizsgálta, de munkája 50 éven keresztül jelentős szakmai érdeklődést nem váltott ki⁴. A kutatók tevékenysége az 1970-es években élénkült meg, amikor Diamond and Mirrlees közzétette a természetes személyek igazságos személyi jövedelemadóztatásáról szóló munkáját. Őket követte Sandmo 1976-ban, aki már az adminisztrációs költségeket is figyelembe vette. Az új kutatási eredményeket Slemrod professzor 1991-ben összegezte. Véleménye szerint az optimális adórendszer feltételei között említünk kell az igazságosan meghatározott adóterhelést, a kisszámú adókedvezményt, adósávot, és az alacsony adókulcsot. Ugyanakkor

felhívja a figyelmet az adópolitika és az adóigazgatás egyensúlyára, valamint az adóigazgatás és jogkövetés költségeire, és fontosnak tartotta a korrupció és a diszkréció visszaszorítását⁵. Az optimális adórendszer feltételeinek kialakítását célzó kutatások intenzitása napjainkban sem csökkent. Ennek az érdeklődésnek az egyik oka lehet, hogy a 2008-ban kezdődött világgazdasági válság negatív hatással volt a nemzeti költségvetésekre. A csökkenő gazdasági teljesítményhez csökkenő adóbevételek kapcsolódtak, tehát felértékelődött az adóbehajtás, ellenőrzés, a feketegazdaság elleni küzdelem és az adórendszer hatékonyságának kérdése. Kimerültek az adóstruktúra extenzív kiterjesztésének lehetőségei, hiszen kevés – jelentős költségvetési bevétellel kecsegtető – új adófajta jelent meg az elmúlt években, és így felértékelődött a működő adók fokozottabb kihasználása. Érzékelhető, hogy a nyugati adórendszerek megmerevedtek, és elutasítóak az innovatív adózási megoldásokkal szemben. Az adóstruktúra új elemeire leginkább az ázsiai és a közép-kelet európai államok nyitottak, ahol nem érvényesül az a megfontolás, hogy minden régi adó jó, és minden új adó rossz. Ezek a hatások azt eredményezték, hogy megtorpant az adózás egységesülésének nemzetközi folyamata. Korábban az 1990-es évek adórendszereiben fordulatot hozott az általános forgalmi adó bevezetése, és a világ számos országában vált a költségvetés fő bevételeivé. Ugyanakkor érzékelhető volt a személyi jövedelmek és a társasági adók mértékében is egy jelentős csökkenés a nemzetközi adóverseny következtében. Fontos lépés volt, hogy megjelent és több mint 30 országban bevezetésre került az egykulcsos adó. Az új évezredben kitört gazdasági válság, azonban ezt az adócsökkentő, a nemzetközi adóversenyt figyelembe vevő és az adórendszerek harmonizációjára épülő folyamatot megszüntette, és számos ország rákényszerült sajátos adózási megoldások, adóreformok bevezetésére az optimális adóterhelés megvalósítása érdekében. Nem új adókra koncentráltak, hanem a meglévő lehetőségeket próbálták jobban kihasználni. A figyelem középpontjába került az adóadminisztráció működése, a jogkövetés és az adócsalás.

2. Az optimális adórendszer fogalmáról

Az optimális, vagy helyes adórendszer vizsgálata nem tekinthető egy létező adórendszer leírásának. Valójában a modern közbevételi rendszerek felépítésével, működésével, ellenőrzésével kapcsolatban megfogalmazott szakmai elvárások halmaza. Az optimális adórendszer tehát olyan közbevételi rendszer kialakításának igényét jelenti, amelyben az adóztatási alapelvek érvényesülése mellett a társadalom sajátosságainak megfelelő hatékony adórendszer jön létre, mely képes ellátni a költség-

vetés szükségleteit az egyéni és társadalmi jólét maximalizálása mellett. A helyes adórendszer feltételeinek meghatározása azoknak az elveknek a keresését jelenti, amelyek jobbra tehetik a létező adóstruktúrákat. Másként megfogalmazva azt mondhatjuk, hogy az optimális vagy helyes adórendszer olyan elvárások összessége, amelyek jelzőbólyaként kijelölik az utat, a hatékonyabb adórendszer kialakítása felé. Az optimális adórendszer természetesen még soha sehol nem valósult meg teljes mértékben, és valószínűleg ez nem is lehetséges. Vizsgálata azért fontos, hogy a létező rendszereket összevessük az elméleti legjobb megoldásokkal és elmozduljunk a jelen gyakorlat felől egy jobb, hatékonyabb működés felé. Az optimális adórendszer kialakításában szerepet játszó tényezőket három, gyakran egymást átfedő, és egymást erősítő halmazba sorolhatjuk.

Az elsőbe tartoznak az inkább jogi jellegű tényezők, mint a pénzügyi jogi norma összetettsége, érthetősége, az adóreformok gyakorisága, a szankciók és az adóterhelés mértékének megállapítása, és az adóigazgatás színvonala.

A második csoportba sorolhatók a közgazdasági jellegű tényezők, mint az alkalmazott adófajták összhangja, a marginális adókulcs kialakítása, a helyes adómix meghatározása, vagy a hatékony adóigazgatás feltételeinek alakítása, és a nemzeti össztermék redisztribúciója, és a nemzetközi adóverseny.

A harmadik halmazban az alapvetően etikai szempontok találhatók, mint az igazságosság mikro- és makroszintű érzékelése, az azonosság és a csoportképzés szerepe az adórendszerben, a méltányosság érvényesülése, vagy az adóerkölcs.

Ezek a tényezők együttesen, de koronként és társadalmanként eltérő mértékben határozzák meg a közbeveteli rendszer működését. A helyes adórendszerre irányuló kutatások célja az lehet, hogy új, vagy átalakított jogintézményekkel, jogszabályokkal, adóigazgatási megoldásokkal segítsék a jobban működő államháztartási rendszerek kialakítását, határozzák meg az optimális adórendszert létrehozó feltételeket, azok működését, fogalmazzanak meg elveket a modern közpénzügyi rendszer számára. E kutatások eredményeinek segítségével javuljon a társadalom jóléte, az állami szolgáltatások minősége, csökkenjen az adórendszer hatékonysági vesztesége. E tevékenység, illetve folyamat nehézségét az adja, hogy az adóztatás igen összetett közigazgatási tevékenység, amelynek minőségét alapvetően meghatározzák a gazdasági sajátosságok, a politikai jellegzetességek, valamint a társadalom anyagi és szellemi helyzete. Sajnos a nemzetközi adójogi harmonizációjának szintje alacsony, a nemzetközi adóztatás alapelvei szűkösek, és kevés mindenki által elfogadott adójogi elv említhető, amely iránymutatást jelenthet a nemzeti

jogalkotások számára. Gondoljunk arra, hogy míg a Közép-Kelet európai országok jelentős része és számos ázsiai ország képes volt az egykulcsos adó bevezetésére, addig egyetlen nyugati demokrácia sem alkalmazza ezt az eszközt. A társadalmi különbségek alapvetően befolyásolják az optimális adórendszer kialakításának feltételeit. A nehézséget az jelenti, hogy a pénzügyi és adójogi jogban nincsenek a világon egységesen alkalmazott alapelvek, miként a polgári-, a büntető- és az alkotmányjog néhány alapeszméjében. Így az emberölés tilalma, az adóvétel formalizált aktusa, a polgári jogegyenlőség, a teljes és általános választójog a fejlett államok közösségében azonos vagy hasonló módon jelenik meg. Ilyen egységes fogalom és intézmény rendszert a pénzügyi jog területén csak parciális elemekben találhatunk. Az adójogi területén pozitív példaként említhető a legtöbb államban érvényesülő visszaható hatályú adóztatás és a konfiskatórius adóztatás tilalma. Ugyanakkor a hatályos nemzeti jogszabályokban a közvetlen adóknál óriási különbségek figyelhetők meg a mértékek, a kedvezmények, az adóigazgatás gyakorlatának tekintetében. Így tehát be kell látnunk, hogy az igazságosság, és hatékonyság e rendszerben történő elemzése alapvetően meghatározott az adott állam, gazdaságpolitikai cél és érték preferencia rendszerében. Ezzel a megközelítési móddal azonban az optimális adóztatás fogalmát kiszolgáltatjuk az éppen aktuális gazdaságpolitika szándékainak. Így tudomásul vesszük, hogy nem az optimális, hanem az éppen lehetséges legjobb feltételeket kereshetjük. Ebben a megközelítésben az adórendszer igazságossága úgy határozható meg, mint az adott társadalom kulturális értékrendszeréből következő adottság. Ez azt jelenti, hogy e kérdést csak az adott társadalmi helyzetben érdemes vizsgálni és nem egy „elméleti állam” viszonyai között. A helyes adórendszer iránti igény nagyrészt társadalmi és kulturális termék, amely a létező viszonyok eredményeként jött létre, és csak a társadalomban aktuálisan érvényesülő egyéb jogok és lehetőségek tükrében elemezhető. Eszerint ha elfogadja a társadalom, hogy az adóztatás határait a nemzeti jogalkotás autonóm módon határozhatja meg, az optimális adórendszer is csak e kiszolgáltatott relációban érvényesülhet.

Ha az optimális adórendszerre irányuló tudományos munkákat elemezzük, akkor azt láthatjuk, hogy koronként, nemzetenként, sőt tudományterületenként eltérő módon közelítenek e tárgyhoz. A közgazdász kutatók nézőpontjának lényege, hogy a valóságos helyzetet az elméleti legjobb megoldással ütköztetik és a kettő közti különbség okait, tényezőit vizsgálják. Elméleti modelleket alkotnak néhány szempontrendszer mentén, és az adózásra, mint a fogyasztás, és munkakínálati piac befolyásoló tényezőjére tekintenek, és kevesebb figyelmet fordítanak az összetett társadalmi folyamatokra, a

jogi norma érvényesülésére.⁶ Ezzel ellentétben a jogász szerzők jelentős része⁷, az optimális adórendszert kialakító és működését befolyásoló jogi normákat, illetve azok érvényesülését vizsgálták. Érdeklődésük középpontjában a pénzügyi jogviszony és annak elemei kerültek. Azt kutatják, hogy az optimális adórendszer kialakításában milyen szerepet játszik az adónorma minősége, a büntetés szigorúsága, a normák változásának gyakorisága, valamint a jogkövetés és az adócsalás jelenségei. A szerzők harmadik csoportja viszont az optimális adórendszer kialakításának feltételei közül az etikai-politikai tényezők vizsgálatára helyezi a hangsúlyt⁸. Azt kutatják, hogy az igazságosság, méltányosság, vagy éppen a politikai korrupció hogy hatnak a helyes adórendszer kialakítására.

3. Az adóreformoknak, az adójogi norma stabilitásának és kiszámíthatóságának szerepe az optimális adórendszer kialakításában

Ha az optimális adórendszer kialakítására, és a jogszabály hatályosulására jogi folyamatként tekintünk, akkor megállapítható, hogy ebben jelentős szerepe van az adójogi normáknak amelyek nem csupán létrehozzák a jogviszonyokat, de a maguk pragmatikus megközelítési módjával az alanyok részletes teendőit is kijelölik. E normák fő célja a közbevételek biztosítása. A hatékonyságuk fokmérője lehet a realizált bevételi tömeg, de jellemezheti hatékonyságuk szintjét a feketegazdaság, az adócsalás és az adóveszteség nemzetgazdasági aránya is. Az optimális adórendszer és kialakítása éppen ezért a költségvetés és a politikusok számára sem lehet közömbös. A helyes adórendszer kialakításának elsődleges feltétele a jó minőségű és koherens pénzügyi normarendszer, amely közvetíti a jogalkotók szándékát és meghatározza az elérni kívánt közpénzügyi magatartást. Ne feledkezzünk meg arról, hogy a jogi norma nem csupán közvetítő eszköz, de fő feladatuként önmaga hozza létre az adózás rendszerét és feltételeit. Optimális adórendszer jól és hatékonyan és kiszámíthatóan működő pénzügyi normák nélkül nem képzelhető el. Másként megfogalmazva a helyes adórendszer alapfeltétele a hatékony, egyszerű, jól követhető pénzügyi törvény. Ennek ellenére kevés figyelem irányul a normák hatályosulási, érvényesülési mechanizmusára, szerepére. Problémát jelenthet az is, hogy az adójogi normák az adópolitikai célokat közvetítik és a helyes adórendszer kialakításakor fontos lehet e célok összhangja. A gyakorlatban ellentétek lehetnek a modern adóstruktúra által megvalósítandó különböző célok között, és így az elérhető megoldás csak a második legjobb lehet. A célok között az adópolitika kénytelen rangsorolni, tehát az op-

timális adórendszer csak kompromisszummal valósulhat meg.

Az egymást követő kormányok szükségszerűen új gazdaságpolitikai, adózási célokat fogalmaznak meg, és így ezt a helyzetet dinamikájában, tehát a változásokat figyelembe véve is vizsgálnunk kell. Jól mutatja az adópolitikai változások ütemét a közép-kelet európai adórendszerek elmúlt huszonöt éve, amelyben csak a változás volt állandó, és folyamatosan átalakult mind a teherviselés társadalmi csoportok közti elosztási aránya, mind a közpénzügyi rendszer és folyamatosan megváltoztak a pénzügyi jogszabályok. Az adójogi normák változása Nyugat-Európában és Észak-Amerikában is megfigyelhető folyamat, de a változás üteme ott sokkal lassabb és a lépéseket jelentős szakmai-társadalmi viták kísérik. A világ összes adórendszerére jellemző a változás, de látnunk kell, hogy annak túlzott gyorsasága lerontja az adórendszer áttekinthetőségét, érthetőségét. A helyes adórendszer alapfeltétele az egyértelmű, pontosan fogalmazó, könnyen megérthető és stabil adójogi norma. A jogalkotó által elérni kívánt társadalmi magatartást akkor lehet számon kérni, ha a jogszabály minden érdekelt számára érthető, és a benne megfogalmazottak rendelkeznek belső összhanggal és van kellő idejük az érdekelteknek a részletszabályok megismerésére, megértésére. Attól, hogy egy normát kihirdetnek, nem válik ismertté, az adózásban is érvényesül az a jogi elv, hogy a jog nem ismerete nem mentesít. A kihirdetett normát mindenkinek követnie kell. Nem lehet helyes adórendszert építeni bonyolult, nehezen értelmezhető, gyakran változó és kétértelmű jogszabályokkal. Ebben a folyamatban tehát kiemelkedő fontosságú az adójogi norma szerepe. Tényleges hatást csak az az adójogi norma érhet el, amit ismernek, hiszen ez a tudatos és önkéntes jogkövetés feltétele.

Kevés figyelmet szentelt eddig a tudomány az optimális adórendszer és az adóreformok közötti összefüggésre. A reform egy értéktelített fogalom, amelynek központi eleme a változás, az elmozdulás, egy tökéletlenebb rendszer felől a tökéletesebbnek gondolt felé. Nevezhetnénk mindezt fejlesztésnek is, ha a változás iránya és eredménye minden esetben pozitív lenne. Ez azonban a gyakorlatban nincs így, és számos példa említhető a sikertelen adóigazgatási reformokra. Ettől függetlenül a helyes adórendszer kialakítása felé tett lépések lényeges elemei az átalakítások. E reformok történetét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a kormányok gyakran a kismértékű, csekély hatású változásokban hisznek, tekintettel az állami működés stabilitására. A reform minden adórendszer szükségszerű eleme, hiszen az adótörvények eredendően nem tökéletesek, és a hatékonyságuk is romlik az idő múlásával⁹, mivel az adók begyűjtése már rövid távon a kikerülési technikák, jogi kiskapuk kidol-

gozását eredményezi. Ez ellen csak úgy lehet védekezni, hogy új adókat vetnek ki, vagy a régieket lényegesen megváltoztatva alkalmazzák. Ez azonban azt a veszélyt rejti magában, hogy a permanens adóreform állapota kiszámíthatatlanná teszi az adórendszert. A gyorsan változó adónormák az adójog leértékelődéséhez vezetnek, és felerősíthetik az adójog technikai jellegét és így destabilizálják magát az adóigazgatást is. Lerombolja a jogkövetést, hogy amit tegnap tilos volt, azt ma már szabad, és amit ma szabad, lehet, hogy holnap tilos lesz megtenni. A gyakran változó és terjedelmes adókódexek összetettsége nagyszámú tévedési lehetőséget rejt magában, ami méltánytalanná teheti a jóhiszemű beadványhibák büntetését. Így nehézzé válhat a szándékos kijátszástól való elkülönítés, tehát ezek a cselekedetek összemosódnak és a markáns értékítélet eltűnésével rontják az adóigazgatás hatékonyságát, ami így negatívan hat a jogkövetésre, így messzebb visz az optimálisan működő rendszertől. Egyes államok az adóreformnak olyan jelentőséget tulajdonítottak, hogy e célból külön törvényt alkottak, így például az Egyesült Államokban 1986-ban Tax Reform Act-et fogadtak el. Egy ennek hatását vizsgáló tanulmány kimutatta, hogy bár a törvény célja egy elfogadhatóbb adóterhelés bevezetése volt az adómorál javítása érdekében, azonban a számottevő politikai támogatás ellenére az adófizetők nagy része szkeptikus maradt, és igazuk lett. A kutatások azt igazolták, hogy az adóterhek rövid távon is növekedtek szemben az eredeti célkitűzéssel. A tényleges adócsökkentést eredményező reformoknak azonban pozitív eredménye is lehet, hiszen a polgárok a csökkentést érzékelve nagyobb teljesítéssel reagálnak.

Megfigyelhető volt az 1980-as évektől, hogy adóreformokat hajtottak végre a teljesen eltérő gazdasági-politikai helyzetű országokban. Nagy Britanniában ez a folyamat Sir Geoffry Howe reformköltéségettel kezdődött, majd számos más országban, pl. Kanadában 1991. január 1-jén az ÁFA bevezetésével, Svédországban 1990-ben az „évszázad adóreformjával” folytatódott. E reformok jellegzetessége, hogy a fejlett országokban a személyi jövedelemadó és a társasági adókulcsok csökkentésével járt. Hasonló adócsökkentés volt megfigyelhető a közép-kelet-európai országokban is a 90-es évek közepétől, ahol az adók túlzott progresszív jellegét a legtöbb országban lecsökkentették, valamint enyhítették a kisvállalkozások terheit, és átalányadókat vezettek be és mérsékeltek az adatrögzítés és szolgáltatás költségeit. Megállapítható, hogy az 1980-as évek végétől napjainkig az országok jelentős része valamilyen átfogó adóreform lépést hajtott végre. Ezek tapasztalatai és eredményei eltérők. Ennek oka, hogy e reformok a társadalmi, gazdasági változásokba ágyazva zajlottak. Hatékonyságukat befolyásolta a korlátozott információáramlás, az

adóbevételi kényszer, a magas közterhek és a politikai bizonytalanság. E hatások eredményeként a reformok igen gyakran csak rontottak a jogkövetés lehetőségein a stabilitás és a kiszámíthatóság érzésének gyengítésével.

4. Az adójogi norma egyszerűsítése és fejlesztése

A helyes adórendszer kialakítása az adójogi normába foglalt jogalkotói szándék pontos megfogalmazásával kezdődik, ugyanis a norma érvényesülésének alapja, hogy a címzettek ismerjék és megértsék a jogalkotó szándékát és azt, hogy milyen magatartást várnak el tőlük. A kormányzat felelőssége, hogy ezt az adófizetők számára pontosan és érthetően fogalmazza meg. Ugyanakkor kérdéses, hogy az egyéntől elvárható-e, hogy törekedjen a folyamatos ismeretbővítésére, önképzésre és amennyire lehetséges, tanulmányozza a jogszabályokat. Ennek ellentmondásairól a kanadai Diguier így ír: „Ez rendben is van, ha például közlekedési szabályokról van szó. Nem nagy elvárás senkivel szemben, hogy egy adott állam főújtaira ráhajt, hogy legyen tisztában a közlekedés fő szabályaival. Nem lehet elvárni viszont az átlagpolgároktól, hogy olvassa és nagyjából meg is értse az adószabályokat. Valójában ez nem várható el senkitől – kivéve az adóhivatal dolgozóit.”¹⁰ A helyzet bonyolultságát a XX. sz. elején Mahler Sándor már így jellemezte: „Valóságos művészettel tömörítik az adóbevallási nyomtatványban a törvény minden elképzelhető kazuisztikáját. Ne csodálkozzunk azon, hogy még a művelt adózók is húzódoznak a bevallások kitöltésétől. Világosan kell fogalmazni, hogy azt minden értelmes ember akkor is megértse, ha véletlenül nem pénzügyi tisztviselő.”¹¹ A helyzet az elmúlt száz évben vélhetően nem sokat javult. Az adótörvények egyre összetettebb módon, egyre komplexebb kötelezettségeket fogalmaznak meg. Pope amellet érvelt, hogy „a bonyolultság közösségi érzete fontos jelzés a kormányzat számára. Ez azért lényeges, mert a bonyolult adórendszer lehetetlenné teszi az adózók valós reflexióinak érzékelését és az önadózás rendszerében megnöveli a jogkövetés költségeit.”¹² Az adójog folyamatos bővülése az adórendszer bonyolultságát, érthetőségét rontja és ezáltal lehetetlenné teszi a helyes adórendszer kialakítását. Az adórendszer bonyolultságának számos oka meghatározható.

Elsőként az adóhatóságok számára kitűzött ellentmondásos célrendszer említhető. Számos olykor egymással ellentétes, a kormányzat részéről megfogalmazott elvárásnak kell megfelelniük. Úgy kellene növelniük a bevételeket, hogy közben csökkenjen a bürokrácia, növekedjen a gazdaság, és az adóigazgatás ügyfél centrikus legyen.

A második ok az, hogy számos ország áttért az önadózás rendszerére, amely tekintetbe véve az adófajták számát és az adóalanyok felkészültségét, jelentős és folyamatos adóigazgatási ellenőrzést tesz szükségessé. E módszer eredményeképpen a társadalom jelentős része adóalannyá vált, és az ismeretek hiányossága miatt megnöttek a jogkövetés költségei és túl nagy teher hárul az egyénre. Az önadózással kapcsolatban régi felismerés, hogy nem szabad túlságosan gyakran igénybe venni az adózók közreműködését az adó megállapítását az alacsony adómorállal rendelkező országokban. „Minél kevesebbet kell kérdezni az adózótól és minél több adatot kell hivatalból megállapítani.”¹³

A harmadik ok a nagyszámú új adó megjelenése, amelyek destabilizálhatják az adórendszert, mert ahogy változnak az adótörvények, úgy növekedhet a közpénzügyi kaosz.

Negyedik okként említhető az, hogy az adórendszerek nemzetközivé váltak, megnőtt a nemzetközi tőke- és árumozgás, amelynek következtében nő az adóverseny és a nemzetközi adóegyezmények is számos új elvárást fogalmaznak meg.

Utolsóként említhető, hogy az adóstruktúrák horizontálisan is tagolttá váltak, hiszen számos országban is megjelentek a helyi, regionális és tagállami adók egymással párhuzamosan.

Az adórendszer egyszerűsítése a helyes adórendszer felé tett legfontosabb lépésnek tekintendő. Az egyszerűbb adórendszer kialakításának számos módszerét azonosítja a szakirodalom.

Elsőként említhető egyes tevékenységek, jövedelemtípusok, adózói csoportok adó alóli mentesítése, vagy átalányadóval történő terhelése. Az adóhatóság így energiát, időt és pénzt takarít meg, amit más adózók ellenőrzésére fordíthat. Hátránya viszont, hogy eltorzíthatja az adózás igazságosságát és segheti a feketegazdaságot.

Második lehetőségként említhető az adónormák szövegének és az adónyomtatványok nyelvezetének egyszerűbbé, közérthetőbbé tétele. A jogszabályoknál nincs helye a kétértelműségnek, az adózók kötelezettségeit pontosan és határozottan kell megfogalmazni. Ezt a jogi munkát nem lehet alacsonyabb szintű normákra bízni. Fontos az is, hogy önmagában a rövidebb adótörvények alkotása nem lehet cél. A törvény nyelvezete a fontos, hogy az átlag polgár megértse, hiszen nem minden adóalany az adóhivatal felkészített és felkészült munkatársa. A jogalkotónak úgy kellene gondolkodnia az adóztatásról, mint egy professzornak, és úgy kellene fogalmaznia, mint egy gazdálkodónak, hogy mindenki pontosan megértse. Figyelembe kell venni a társadalom szellemi és kulturális színvonalát.

Harmadik megoldásként alkalmazható az adóalap kiszélesítése. Ennek lényege, hogy csökkenteni kell a törvényben biztosított mentességeket, kedvezményeket, az adókulcsok számát. E módszer

hátránya lehet, hogy a kedvezmények elvétele társadalmi feszültségeket okozhat és az objektívvé váló rendszer a szociális igazságosság problémáit is felvetheti.

5. Az adóteher szerepe az optimális adórendszer kialakításában

Az optimális adórendszer alapfeltétele az adóalanyok számára elfogadható mértékű és arányos adóterhelés. Már a XIV. században élt arab tudós, Ibn Chaldun megállapította: „számításba kell venni az adófizetők teherbíró képességét.”¹⁴ Az adózónak érzékelnie kell az adórendszerben érvényesülő horizontális igazságosságot. Az adófizetők magatartását befolyásoló tényezők közül, az adóterhelés megítélésében érzékelhető a legteljesebb konszenzus mind a hazai, mind a külföldi szakirodalomban. Meg kell jegyezni, hogy az adóteher nagyságáról csak viszonylagos módon, az adott gazdaság és társadalom jövedelmi, kulturális és jogi feltételrendszerének keretén belül beszélhetünk. A vásárlóerő paritáson alapuló összevetés nem biztos, hogy valós képet ad. Ne felejtjük el, hogy a polgár számára az adóteher mellett az érzékelt állami szolgáltatás is fontos. A magyar Mahler Sándor szerint: az alacsony adókulcs az adómorál szükséges feltétele, míg a „magas adókulcs eleve megöli azt.”¹⁵ Székács Aladár ezt úgy fogalmazta meg: „Minél nagyobb az adóteher, annál rosszabb az adómorál”.¹⁶ Ez a megközelítés a külföldi szakirodalomban is általános. A magas adóteher az adózókat cinikussá teszi, ami az adó nem-teljesítés melegágya. A magas adókijátszás az adóteljesítési szabályok szigorításához, tehát magasabb teljesítési költségekhez vezetnek, amelyek visszahatva tovább növelik az adócsalást, tehát az adókikerülés egyik oka a túlzott adókényszer, a magas adók, amelyek kifizetődővé teszik a kikerülést az adózók számára. Megállapítható, hogy gyakran magas adók magas arányú adócsaláshoz vezetnek.

A jogalkotóknak fel kell ismerniük, hogy a magasabb adókulcsok és adóterhelés nem feltétlenül jelent nagyobb adóbevételt. Az adómorált és a jogkövetést segítő intézkedések helyett az adóterhelés növelése csak az adóeltitkolások és a potenciális „bűnözők” számát növeli. A magas adókulcsok nem csak önmagukban negatív hatásúak, hanem lerontják a szankciók elrettentő hatását, hiszen a növekvő teher nagyobb eltitkolásra és nagyobb abból származó anyagi előnyhöz vezet. A magas adók miatt megnő az eltitkolt jövedelmek egyéni hasznossága. Az állam az adók emelésével valójában az adózók hozam várokozásait alakítja át, amire azok az adókijátszás segítségével teljesítik elvárásaikat. Ezt még kiegészíthetjük azzal, hogy az adózók alapvetően sablonokra építik a jogkövetése-

iket. A szakértők kutatásainak eredményeképpen meghatározhatók azok a tényezők, amelyek növelik, vagy tartósan magasán tartják az adóterheket.¹⁷ A külső-belső gazdasági krízis-helyzet, a politikai célú túlköltekezés, a közszolgáltatások fedezet nélküli kibővítése, ezek hitelből történő finanszírozása, a lobby csoportok aktivitása (agrár, nehézipari), a demográfiai trendek, valamint a rövid távú gazdasági gondolkodás. Ezek a tényezők vezethetnek elsősorban az adóteher növeléséhez. Ezen túlmenően vannak tényezők, amelyek viszont magasán tarthatják az adóterheket: az örökölt gazdasági-politikai kötelezettségek (presztízs beruházások, olimpia, expo), a túlzott bürokrácia, és gazdasági csapdahelyzet, az alacsony hatékonyságú adóigazgatás, a folyamatos adóreformok, amelyek szétzilálják a társadalmat, valamint az alulmotivált adózók politikai ellenállása a magas adókijátság miatt. Utolsó tényezőként az infláció szerepét is érdemes megvizsgálni. A kormányzat az adóbevételeit inflációs gazdasági helyzetben, jelentősen növelheti, anélkül, hogy tényleges adóemelési kellene végrehajtani. Ha a kormányzat nem igazítja az infláció növekedésének mértékéhez az adósávokat és kedvezményeket, akkor csökken az adófizetőknel maradó bevétel. Mutén szerint az adósávok¹⁸ megmerevítése politikailag elfogadhatóbb burkolt adóteher emelésnek minősíthető. Közgazdaságilag azonban indokolt, hiszen mérsékelheti a gazdaság túlfűtöttségét rugalmas módon. Az adóterhelés indexálása a monetáris és fiskális politika kitérő eszköze.

6. A szankció szerepe a helyes adórendszerben

Az optimálisan kialakított adórendszer alapfeltétele az arányosan meghatározott, következetesen alkalmazott, a bűncelekmény súlyához igazodó, kellő elrettentő erővel bíró szankciórendszer. Nem minden adójogi norma része a szankció, de minden adórendszer elengedhetetlen feltétele a szankciók létezése. Ez jelzi ugyanis az adójogi jogviszony szereplőinek alá-, fölérendeltségét és megmutatja az adóalanyok számára az adózás kényszerelvonás jellegét. Az adójogban a kényszer és a szankció szerepe azért kiemelkedő, mert szankció hiányában az állam kizárólag az adó önkéntes teljesítésére hagyatkozhatna. Az adóbevételek ezáltal kiszámíthatatlanná válnának és ezzel magának az államnak válna bizonytalan a működése. Bár a szankció nem kizárólagos eszköz az adózók magatartásának befolyásolására, de annak az egyik legfontosabb feltétele. A büntetések szigorúsága és következetes alkalmazása közvetlenül javítja az adórendszer hatékonyságát. Meg kell jegyeznünk, hogy a szankciók szigorúsága nem minden adózóra hat egyformán. A képzetlen és alacsony jövedelmű adóalany-

ok számára valószínűleg a büntetés szigorúsága, míg a képzett és magas jövedelmű adózókra a szankciók bekövetkezésének valószínűsége és azok társadalmi következményei hatnak erőteljesebben. Az optimális adórendszer részét képezi a méltányosan, részletesen kidolgozott és arányosan alkalmazott büntetés, amely az adórendszer „ultima ratio”-ja. Fontos az is, hogy az adózók többségénél magának az ellenőrzésnek is, akár szankciók nélkül is visszatartó hatálya lehet. A túl szigorú és következetlenül alkalmazott, csupán néhány társadalmi rétegre koncentráló, vagy politikailag irányított büntetési politika elrettenti ugyan az adózókat, de el is távolítja az adókötelezettségek önkéntes teljesítésétől. Az adózóknak folyamatosan érzékelniük kell a szankciók bekövetkezését jogsértés esetén. Ha az adócsalásnál elmarad, vagy nagyon sokára következik a büntetés, akkor a hibásan teljesítők egyre kevésbé veszik figyelembe a szankciót és az elrettentő hatás megszűnik. A szankciónak tehát időben szorosan követnie kell a negatív cselekvést. Ennek eszköze az adóellenőrzések számának növelése lehet. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a szankcionált adóalanyok a jövőbeni felderítéstől való félelmük miatt hatékonyabban teljesítik adókötelezettségüket. Maga a büntetés kevésbé visszatartó hatású, mint a tettenérés érzése. Az optimálisan működő adórendszer igazgatásának feladata, hogy fenntartsa a lebukás valószínűségének érzékelését. A túl szigorú szankciók alkalmazása nem feltétlenül eredményezhet nagyobb adóbevételt. Az igazságosságnak itt is érvényesülnie kell abban, hogy az adóalanyok érzékeljék az összefüggést az elkövetett bűnök és a büntetés nagysága között. A kicsi, de indokolt büntetés is lehet visszatartó hatású. Alapvetően tehát nem a szankció mértéke, hanem annak elmaradhatatlansága a visszatartó hatású. A pénzbüntetés szerepe az, hogy a kincstár és a társadalom kárát kompenzálja, ezért célszerű úgy megállapítani, hogy csupán gazdasági szempontból se érje meg az adócsalás, vagy a késedelmes teljesítés. A „homo oeconomicus”-ként viselkedő adóalanyok számára a szankció akkor lesz eredményes, ha racionálisan mérlegelve megértik, hogy nem éri meg az adócsalás. Nagyon fontos az is, hogy a büntetések súlyában tükröződjön a vétségek szándékosága, véletlenszerűsége, vagy ismételtsége. Egy átláthatóan és etikusan felépített adórendszerben visszatartó hatása lehet az adócsalók nevei közzétételének, amely kiválthatja a társadalom nagy többségének ellenérzését. Nem helyes a közfigyelem központjában álló személyek enyhébb elbírálása, hiszen az ő esetükben a társadalom modellt lát. Ugyanakkor az adóigazgatásnak figyelembe kell vennie azt is, hogy ha az adócsalás tömeges jelenség, nem várható el, hogy a néhány lebukottat mindazok elítéljék, akik hasonló gyakorlatot követnek. Ezért fontos a jó és a rossz magatartási model-

lek elkülönítése az adójogi normákban és a médiában is. A szankció a jog hatékonyságának feltétele, az egyének a társadalom jóléte érdekében viselt felelősség megsértéséhez kapcsolódó olyan negatív következmény, amely helyreállítja az igazságot és kárpótolja a közösséget. Ebben a megközelítésben a szankció a társadalmi jólét maximalizálásának eszköze.

A szankciók legfontosabb hatása azonban az, hogy megváltoztathatják az adóalanyok adózási stratégiáját. A rossz gyakorlatot csak az adóigazgatási ellenőrzés és a szankció impulzusa szüntetheti meg. E témánál is fontos azonban, hogy az elretentés feltétele a szankciók ismerete. Az adóhatóságoknak és a médiának kiemelt feladata lenne, hogy reális képet adna az adózás veszélyeiről. Abban az adórendszerben, ahol a szankciók alacsonyok, az adóigazgatásnak nincs elretentő ereje, az ellenőrzések ritkák, az állami szolgáltatások gyenge színvonalúak, nem azt kellene vizsgálnunk, hogy miért nem fizetnek sokan adót, hanem azt, hogy miért fizetnek egyáltalán.

7. Következtetések

A tanulmány fő célja az, hogy bemutassa az adójogi norma szerepét az optimális adórendszer kialakításában, és meghatározzon néhány tényezőt, és azok érvényesülési feltételeit, amelyek segíthetik a jól működő közbeveteli rendszer kiépítését. A tanulmány értékékként mutatja be az adójogi norma stabilitását, kiszámíthatóságát, a tudományosan megállapított adóterhelést és szankciókat és elutasítja a gyakori és ad hoc jellegű, kizárólag a költségvetés igényeire koncentráló adóreformokat. A dolgozat fontos megállapítása az, hogy az adójogi normának az adóigazgatási reformlépések középpontjában kellene állnia. Túl sok szó esik az adójogi normák változtatásakor a politikai célokról, és egy-egy kiragadott jogintézményről ahelyett, hogy a változtatás tartalmi összefüggéseit vizsgálnánk. Az adóigazgatásban kevés figyelem esik arra, hogy a kitűzött célokat milyen eszközökkel és időtávon, és milyen társadalmi veszteségekkel lehet elérni. Ki-

emelkedően fontos lenne az adójogalkotás színvonalának emelése, amely arra kínálna reális és viszonylag kis anyagi forrást igénylő esélyt, hogy a jogkövetés javításából gyors és jelentős költségvetési többlet és gazdasági aktivitás keletkezhet. Optimális adórendszer nem képzelhető el rosszul megalkotott, gyakran változó, túlbonyolított adónormákra épülve. Át kell tekinteni az elmúlt két és fél évtized adójogalkotását, hogy azonosíthatóvá és megszüntetővé váljanak azok a fékek, amelyek akadályozzák az optimális adórendszer felé történő elmozdulást.

Jegyzetek

- ¹ Rousseau (1755), Paine (1791), Montesquieu (1748)
- ² Smith, A.: Vizsgálódás a nemzetek jólétéről és okairól. Budapest 1940
- ³ Cooper (1993-1994), Stiglitz (2000), Ramsey (1927)
- ⁴ Ramsey, F. (1927): A Contribution to the Theory of Taxation (1927) 37 Economics Journal. pp. 47.
- ⁵ Slemrod, I. (1989): Complexity, Compliance Costs and Tax Evasion Chapter 5. pp. 30.
- ⁶ Stiglitz: A kormányzati szektor gazdaságtana (2000), Tanzi, V.: 1991 Tax Reform and the Move to a Market Economy: In the Role of Tax Reform in Central and Eastern Economies, OECD Paris, Carragata J. (1998)
- ⁷ Földes G. (2001), Takács Gy., Puviani A. (1993)
- ⁸ Musgrave (1993), Rawls (1998), Takács P., Miskolc (1998), Mahler S., Közgazdasági Szemle (1925), Szilovics (2003)
- ⁹ Williams D.: (1996) Trends in Anti-Avoidance 1996 Bulletin of IBFD XI-XII. pp. 503.
- ¹⁰ Diguier H.: The Impact of Level of Effectiveness of the tax Administration Canada Reporter IBFD paper 1990 pp. 77.
- ¹¹ Mahler Sándor: Erkölcs és pénzügyek. Közgazdasági Szemle 1925. pp. 239.
- ¹² Pope, J.: 1989 The Compliance Costs of Personal Income Taxation Australian Tax Forum 6. pp.125-142.
- ¹³ Takács Gy.: A pénzügyi büntetőjog kifejlődése. KJK 1970. 367. o.
- ¹⁴ Mahler Sándor: Erkölcs és pénzügyek. Közgazdasági Szemle 1925. 238. o.
- ¹⁵ Mahler Sándor: i.m. 239. o.
- ¹⁶ Székács Aladár: Morál és adómorál. Adó 1921. 92. o.
- ¹⁷ Carragata, J.: The Economic and Compliance Consequences of Taxation. Melburn 1998. pp. 28-35.
- ¹⁸ Muten: Minimising the Effects of Imputation Tax Compliance Further Key Issues in Tax Reform 1998. pp. 210.

Szűcs Lászlóné Siska Katalin

egyetemi docens

Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar,
Jogtörténeti Tanszék**Ne félj...! Az állam nemzetet keres, avagy a török nacionalizmus gyökereiről****1. Bevezetés**

Korkma, azaz *ne félj...*, így kezdődik a Török Himnusz, amelyet hivatalosan 1921. március 12-én fogadtak el. A Török Himnusz a török zászlóról szól. A fehér holdról, a nemzet csillagáról és a vörös színről, mely a nemzetért kiömlött vért jelképezi. A Himnuszt Mehmet Akif Ersoy írta, aki szerint egy nemzetet nem lehet addig megtörni, amíg van zászlója. A zászló pedig addig nem törik meg, amíg van nemzet. Az írásom első részében azt vizsgálom, hogy a nemzetállamok létrejötte után az állam hogyan alakította saját nacionalizmus és nemzet fogalmát Európa két meghatározó országában, Németországban és Franciaországban, majd megállapításaimat a török nacionalizmus kialakulását vizsgálva összevetem a török nacionalizmus és nemzetkép speciális jellemzőivel. Kérdésként teszem fel, vajon relevánsak-e a 20. századi európai nacionalizmusra jellemzők a legújabb kori nacionalista vitákban.

2. Nous et Eux. Az állampolgár és az idegen megjelenése Európában

Az állampolgárság, mint jogi fogalom megalkotása újkori jelenség, egybeesik a nemzetállamok keletkezésével, mely folyamat Európában a Francia Forradalmat követően indult el. A jogtudományban kialakultak a „mi” és az „ők” különböző definíciói, ezzel összefüggésben az „állampolgár”, mint a mi polgárunk és a „külföldi”, mint idegen szavak számának előfordulása jogszabályi szinten nem csak megjelent, hanem folyamatosan nőtt a Francia Forradalom időszakát követően.²

Az „állampolgárság”, a francia *nationalité* szó először a *Dictionnaire de l'Académie Française* első kiadásában jelent meg és két jelentése volt: egy adott államhoz tartozni, másrészt egy adott nemzet tagjának lenni. Az előbbi egy állapotként, az utóbbi egy minőségként definiálható. Az államhoz tartozó állampolgár elsősorban egy jogi fogalmat jelent, melynek értelmében egy személy státuszát külsődleges vizsgálatok alapján az alkalmazandó jog hatá-

rozza meg, és írja elő a rá vonatkozó szabályokat. A nemzethez tartozó polgár/állampolgár egy néprajzi, szociológiai fogalmat takar, amelynek időnként vannak politikai vonzatai és ritkán van érezhető jogi hatása.³

Az állampolgársági kérdések a Francia Forradalmat követően, annak hatására erősödtek fel Európa szerte. Angliában az Idegenekről szóló törvény (1792), az *Aliens Act* bevezette a bevándorlási kontroll intézményét, válaszul a francia politikai menekültek Angliába áramlására. Az ellenőrzetlenül beáramló külföldiek ugyanis szorongást keltettek az angol kormányzati körökben. Különösen attól tartottak, hogy jakobinus kémek, ügynökök magukat politikai menekültnek álcázva jelen lesznek az országban. Joseph Bruges az akkori Bevándorlási Hivatal titkára megfogalmazása szerint, melyet egy bizonyos Lord Grenville-nek címzett: „Ami megállapítható, hogy ezeknek az embereknek a többsége gyanús kinézetű, és vagy saját szándékukból forralnak gonosz terveket, vagy megfelelő eszközei lehetnek azoknak, akik szándéka a zavarkeltés lehet.” Emellett a napisajtó zengett a „*A franciák Angliában!*” problémától, a lakosság pedig követelte a magas biztonsági és ellenőrzési intézkedések életbe léptetését.⁴ A törvény célja elsődlegesen nem a teljes elzárkózás, hanem az ország védelmének belső megerősítése volt. A szabályozás értelmében nem tiltották meg a bevándorlást, pusztán a bevándorlók regisztrációját írták elő, melyet az „idegenek” országba érkezésekor egy helyi békebíró végzett. A törvény értelmében azok, akik 1793. január 01. után érkeztek Nagy-Britanniába, a nevüket, rangjukat, foglalkozásukat, címüket regisztrálni kellett. A bevándorlók mellett azokat is regisztrálni kellett, akik saját házukban szállásoltak el egy bevándorlót, vagy megosztották a szobájukat egy idegennel. A rendelkezést megsértőnek büntetést kellett fizetni, illetve kiutasították.⁵

Amerikában és Svájcban a jakobinusok beszivárgásától való félelemre hivatkozással szintén bevezettek a francia Idegen Törvényben foglaltakhoz hasonló rendelkezéseket. Weberi hasonlattal élve a „*peasants to Frenchmen*”⁶ jelenség rohamosan terjedt a világban és különböző módokon hatolt be a modern politika minden szintjébe.

A nacionalizmus alapjául, a *nationalité* fogalmának bevezetésével egyidejűleg az az Immanuel Kant (1724-1804) tollából származó idea⁷ szolgált, mely szerint az egyénnek szüksége van önmeghatározásra ahhoz, hogy emberi lény lehessen. Ez az érv szolgált táptalajul és vezetett el annak a felismeréséhez, hogy a nemzeteknek is arra kell törekedni, hogy autonómok legyenek, és szabad akaratuk legyen. A nemzeti önmeghatározás pedig majd hatalommal ruházza fel a nemzetet alkotó embereket. A nemzeti önmeghatározás elképzelés, mint legfőbb politikai jó elvén alapuló nacionalista ideo-

lógia együtt járt a népszerű szuverenitás elképzeléssel is, amely alapján a nemzetek majd a szuverenitás forrásai lesznek, ezzel összefüggésben pedig nő a politikai részvétel is. Ezzel magyarázható, hogy a kezdetekben a nemzetállamok kialakulásával nőtt a lakosság politikai részvételének aránya.⁸

3. Az állam nemzetet keres vagy a nemzet államot keres?

Az 1789-1815 közötti időszakra tehető a francia és a német nacionalizmus keletkezése. A német nacionalizmus a romantizmussal, mint irodalmi irányzattal kelt életre. A német romantikus irodalom lett ugyanis a médiuma a német nacionalizmusnak jóval a német nemzetállam megalakulása előtt. A német nacionalizmus legmarkánsabb jellemzője a francia kozmopolitizmussal szemben történő kritikai hozzáállás volt, a germán romantikusok szerint ugyanis a 18. század racionalizmusa túlságosan mesterséges volt. Ők a racionalizmus és az értelem helyett az intuícóra és az érzelmekre helyezték a hangsúlyt és megalkották *völkisch* népnemzeti ideológiát, mely később a német nacionalizmusra támaszkodó nemzetiszocialisták világképét is meghatározta. A germán nacionalizmus keletkezése tehát megelőzte a német nemzetállamét, és néprajzi, valamint kulturális fogalmakon keresztül fejezték ki.⁹

A Franciaországban (és az Egyesült Államokban) hivatalosan vallott nézetek szerint azok tartoznak egy nemzethez, akik azonos területen élnek, azonos törvények szerint. Ez a nyitottabb, kozmopolita nemzetfelfogás, amely szerint a nemzethez bárki csatlakozhat, aki elfogadja és tiszteli az adott területen érvényes törvényeket.¹⁰

Rogers Brubaker¹¹ szociológus a következő hasonlattal mutatja be a német és a francia nacionalizmust: „Az egyik dolog, amit szeretnénk, hogy Utópia minden polgára utópiailag beszéljen, a másik pedig, hogy minden utópiailag Utópia állampolgára legyen. Nyersen megfogalmazva, az előbbi a francia, az utóbbi pedig a germán nemzeti lét modellje.”¹²

A kijelentést is alapul véve az állampolgárság francia koncepciója egy asszimilációra törekvő és államközpontú világnézeten alapul, míg a német koncepciónak megkülönböztető, disszimilációs, népközpontú jellemzői vannak. A francia modell, mint politikai ideológia alakult ki. A német modell pedig, mint etnokulturális sztereotípa, melynek értelmében a német nép etnikai, illetve kulturális értelemben a környező népelességen belül megkülönböztetett résznek tekinti magát.

Brubaker szerint mindkét modellnek vannak politikai és kulturális összetevői is. Ezeket az összetevőket Franciaországban szorosan integrálták, a nemzeti lét kifejeződését politikai egységként értelmezték. Németországban pedig a nemzeti lét

politikai és etnokulturális aspektusai egymással feszültségben álltak. A német modellben az etnokulturális egység volt a lényegét alkotó, a politikai egység pedig a nemzeti lét kifejeződése. A franciák esetében éppen ellenkezőleg látszik a helyzet, itt a politikai egység volt konstitutív, az etnokulturális egység pedig a nemzeti lét kifejeződése, amelyet szorosan integráltak a politikai egységbe.¹³

A francia nacionalizmus egy időben jelent meg a francia nemzetállammal, a politikai és társadalmi egység megteremtése az államférfiak munkájának eredménye volt. A germán nacionalizmus pedig fél évszázaddal megelőzte a német nemzetállam megalakulását és a német romantikus hagyomány motívumain formálódott.¹⁴

4. A török nacionalizmus

A francia és a német nacionalizmus és állampolgárság-koncepció közötti különbség megértése fontos a török nacionalizmus megértéséhez. A török nacionalizmus ugyanis mindkét típus (francia és német) jegyeit magában hordozza. A köztársaság kezdeti éveiben inkább francia nacionalizmus jegyei, az 1930-as években pedig a német nacionalizmus jegyei érezhetőek rajta.

A német, francia, török nacionalizmus emellett véleményem szerint félrevezető kifejezések, hiszen azt a látszatot kelthetik, hogy ez az adott országban mindenkit érint. Mivel a nemzet fogalma nem jelent homogén csoportot, sokféle nacionalizmus létezhet minden egyes nemzet kontextusában.

Török kontextusban, a török nacionalizmus tanulmányozása során le kell szögezni, hogy a török nemzet egyfelől több összetevős, több népcsoportból álló közösség, másfelől, a török nacionalizmust kutató Tanil Bora¹⁵ szerint Törökországban jelenleg 4 különböző nacionalizmus létezik. A hivatalos nacionalizmus (melyet Atatürk, vagy kemalista nacionalizmusnak is nevezünk) és ami a későbbi, 1960-as évek baloldali politikájára is jellemző volt, a liberális nacionalizmus, mely a török fiatalságot és a pop kultúrát favorizálja, a radikális török nacionalizmus, ami a volt Szovjetunió törökajkú lakosai lakta területekkel tart szoros kapcsolatot, és az iszlám nacionalizmus. A kutató szerint a hivatalos, Atatürk nacionalizmus képezi minden egyéb nacionalizmus gyökerét Törökországban, így a továbbiakban ezzel, az Ifjú Törökök által bevezetett nacionalitás fogalommal foglalkozom.

Az Atatürk nacionalizmus két török gondolkodó ötletei, vitája mentén formálódott ki. Yusuf Akcura (1876-1935) és Ahmed Agaoglu (1869-1939) voltak a török nacionalizmus korai szószólói. Mivel mindketten ugyanabban a periódusban éltek, a témában folytatott párbeszéd és vita aktív szereplői voltak. Amíg Akcura, – a turánizmus megteremtője –, az

Ottomán állam megőrzése érdekében támogatta a nacionalizmust, addig Agaoglu – a pán-türkizmus szószólója – a nyugatosodás érdekében karolta fel az ideát.¹⁶

A török nacionalizmusnak – mint politikai tervnek – az első és legfontosabb indítókai az Ottomán Birodalom egységének megőrzése volt, hiszen ezt a nem muszlim csoportok autonóm törekvései II. Mahmut szultán (1808-1837) uralkodása idején veszélyeztették. A török nacionalitás elsődleges célja tehát az állam egységének megőrzése volt, amely elsődlegesen az államot és nem az állampolgárokat szolgálta.¹⁷

A török nacionalizmust azok az értelmiségiek formálták, aki abban voltak érdekeltek, hogy a bomlásnak indult Ottomán Birodalom egységét megőrizték, és egyidejűleg nyugatosodjanak. Ez az értelmiség az Ifjútörök Mozgalomhoz köthető, a török nemzeti identitás megformálásának időszaka pedig 1904-1913 közé tehető. A mozgalom a párizsi emigráns törökök lapja, a *La Jeune Turquie* (Fiatal Törökország) után kapta a nevét. Tagjai magukat a francia elnevezés törökös alakjával a „jöntürkler” néven nevezték.

Az Ifjú Törökök Európában először az Egység és Haladás Bizottsága (*İttihat ve Terakki Cemiyetiği*) nevű szervezetbe tömörültek, mely hivatalosan 1889-ben alakult meg.¹⁸ A második alkotmányos monarchia (1908) kialakulásáig a politikai életet a monarchisták és az Egység és Haladás közti harc illetve később az Ifjú Törökök közti bomlás határozta meg.

A Mozgalom alapvetően két markáns csoportból állt. A liberális szárnyat Szabáheddin herceg vezette, aki a piaccgazdaság, a kapitalista struktúra és decentralizáció kialakítását kezdeményezte.¹⁹ A liberális szárny felső osztálybeli, jól képzett, nyugatiasodott értelmiségi követőkből és néhány vallásos csoportból állt. Ők abban bíztak, hogy a britek visszatérnek és az alkotmányos monarchiát magas rendű bürokratákkal együtt irányítják majd. Az együttműködés során hajlandóak lettek volna a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítására is.

Az Egység és Haladás Bizottságon belül az egységesítő, nacionalista szárnyat Ahmed Riza oktatási miniszter vezette, és szintén az alkotmányos monarchia megvédésére szövetkeztek, de szemben álltak bármiféle külföldi intervenció gondolatával. Ehelyett tele voltak nemzeti törekvésekkel és a saját maguk által kontrollálni szándékozott szervezetet minden hatalommal fel akarták ruházni. A liberálisokkal ellentétben a tagjaik középosztálybeliek voltak, tanárok, hivatalnokok, katonatisztek. Az egységesítő nacionalisták szinte uszították a „forradalom mindenek felett” gondolatát, melyet véleményük szerint az állami hivatalnokoknak kell végrehajtani. A Ziya Gökalp irodalmár nézeteivel szimpatizáló „nemzeti” nacionalisták nem kívántak

semmiféle nem-török tényezővel együttműködni. 1908 után a bizottságon belül növekvő létszámukkal megerősítették a pozíciójukat.²⁰ Összességében az Egység és Haladás Bizottságán belül a nacionalisták liberálisok feletti győzelme jelzi a török nacionalizmus kezdetét, mely nagymértékben azon a koncepción alapult, hogy az államot meg kell védeni, ennek érdekében pedig a nemzetet a török állam szolgálatába kell állítani. Tulajdonképpen a török nacionalizmus és nemzeti identitás, mint egy szükséges állami közhivatalnok működött.²¹

A török nacionalizmus második indítókai a nyugatosodás szándéka volt. A 18. században a nyugati megoldásokat imitáló reformok a katonai szervezetet, majd 1839-ben fő jellemzők tekintetében a tartományi közigazgatást, oktatást, bírósági rendszert érintették. A nyugatosítást felkaroló egységmozgalom gondolataiban, kezdetben a türkizmus, a nacionalizmus csak lappangó elem volt. Mivel azonban a mozgalom elfogadta Ahmed Agaoglu eszmerendszerét, így pán-türkizmusát, melynek alapvető tartópillére a nyugatosítás volt, így céljait ezeken a gondolatokon keresztül valósították meg.²² Az ideológiai hatást jelzi, hogy a török nacionalisták egyre növekvőbb számban kezdték el kritizálni a nem muszlimok életstílusát a birodalmon belül. Ziya Gökalp (1876-1924) irodalmár, a mozgalom legjelentősebb nacionalista ideológusa így ír „Van az országunkban egy olyan osztály, az ún. kozmopoliták vagy levanteiek, akik inkább a nyugat esztétikai, morális, filozófiai ízlését, szokásait, ceremóniáját és viselkedési kultúráját próbálják adoptálni, mint a tudományos módszereit, vagy ipari technikáját. Ők azok, akik civilizáció név alatt tévesen más nemzetek kultúráját próbálják utánozni.”²³

Ziya Gökalp szerint a felvilágosodás elvein alapuló nyugati materializmus és a keleti spiritualitás, a civilizáció és a helyi kultúra közötti egyensúlykeresés visszatérő kísérői a török modernitásnak. Véleménye szerint a török nacionalizmus elutasítja a nyugati kultúrát, egyidejűleg azonban imitálja a nyugati civilizációs eredményeket és támogatja a helyi, ősi identitást. Niyazi Berkes²⁴ szerint Gökalp nacionalizmus felfogásában a két koncepció (kultúra és civilizáció) nem képvisel egymással ellentétes, kizárólagos entitást, inkább két szorosan összefüggő, egymást kiegészítő jellemzőjét adják a társadalmi realitásnak. Ennek értelmében pedig, a török nacionalizmus kétarcú. Politikai értelemben hasonlít a francia nacionalizmushoz, az etnikai részét illetően pedig a német nacionalizmushoz. Ha pedig az állam és a nemzet keletkezésének sorrendjét vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy amíg Németország esetében a nemzet megelőzte az államot (a nemzet kereste az államot), Törökországban a történelmi dolgok rendje megfordult. A modern Törökország köztársaság esetében az állam kereste a nemzetet.

A török nemzet fogalmát bizonyos ideológiai mértékrendszer alapján a köztársaságpárti elit fogalmazta meg, mely hipotetikus fogalmat Mustafa Kemal Atatürk a török nemzetben keltette életre. Ebben az értelemben a politikai egység a török nemzetállam egységében valósult meg. A nemzeti identitás alapkövét pedig a török állam oszthatatlansága, nemzete, és határai irreverzibilitása alkotta.²⁵

A török nacionalizmus tehát látványosan paradox. Ez a paradox jellege eredményezte a nyugati civilizáció iránti gyűlöletet, egyben a nyugati civilizáció másolását.²⁶ Emellett a török nacionalizmus nem jelentette a törökök nemzeti öntudatra ébredését. Éppen ellenkezőleg. Ez egy értelmiségiek által véghezvitt terv megvalósítása volt, tele a másolás, vagy identitás dilemmájának kérdéseivel. A civilizáció, mint kozmopolita elem és a helyi kultúra együttes jelenléte a török nacionalizmusban az értelmiség munkájának eredménye volt, akik felvetették az évszázados babona és irracionális népi vallásosság átalakításának kérdését és a nyugati eredményeket a keleti spiritualitással vegyítették.²⁷ Ez a szintézis azonban némi iróniával a laicista nyugatosodás érdekében kialakított nemzeti identitással a nem muszlimok kizárásához vezetett.

Ahogy az Ottomán birodalom elkezdett területeket veszteni Oroszország, Ausztria és a görögök javára, elkezdődött az ezeken a területeken élő muszlimok migrációja a birodalom középpontjába. A bevándorlással egyidejűleg megkezdődött az anatóliai örmények deportálása és mészárlása is. A török függetlenségi háború kezdetével további lakosságcserek léptek életbe, mely az anatóliai görög ortodox keresztényeket²⁸ és muszlimokat ruméliai²⁹ muszlimokat érintette. Ez a lausanne-i egyezmény keretében történt. A felsorolt cselekmények fő indítókai a homogenizált lakossággal rendelkező nemzetállam megteremtése volt.³⁰ 1924-ben, a kalifátus megszüntetésével pedig az iszlám különböző etnikai csoportok közt lévő egységesítő ereje is véget ért, mellyel a nem muszlim lakosság pl. kurdok háttérbe szorítása is megkezdődött.³¹

Ez Mustafa Kemal Atatürk – a Török Köztársaság megalapítója – elképzeléseiben is megnyilvánult. „*Napjaink török (nemzeti, politikai és társadalmi) közössége hazafiakból és állampolgárokból áll, akik a kaukázusi, kurd, láz és bosnyák nemzetek propagandáinak céltáblái lettek. Ezek a propagandák olyan félreértelmezések, amelyek a korábbi despotikus évszázadok eredményei. Nincsenek hatással nemzetünk egyéneire, csupán az ellenséges ügynökökre és az ostoba reakcióokra, akik népünknek bánatot és szomorúságot okoznak. Nemzetünk egyénei az integrált és egységes török közösség tagjai, melynek közös múltja, közös történelme, közös erkölce és közös joga van.*”³² A Mustafa Kemal Atatürk gondolataival fémjelzett Köztársasági Néppárt, a CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi*) program-

ja szerint a nemzet egy olyan politikai és társadalmi közösség, melyet az egységes nyelvhez, kultúrához és eszményhez kötődő polgárok közössége (*tek dil, tek kültür, tek ülkü*)³³ alkot.³⁴ Ez a nemzetfogalom vált később a Köztársaság mottójává is.³⁵ Emellett a kemalista szekularizmus (*laiklik*) is hozzájárult a török állampolgárság politikai és kulturális alapjainak megteremtéséhez.³⁶

A Török Köztársaság egypártrendszer időszakában megfogalmazott nemzet szlogenje az „egy nyelv, egy kultúra, egy eszmény” (*tek dil, tek kültür, tek ülkü*) elve nagyon fontos szerepet töltött be a török állampolgárság fogalmának megalkotásában.³⁷ Az egypártrendszer korszakában a CHP megkülönböztette az állampolgárságot (török állampolgár) a nemzetiségtől (török) és az állampolgári jogokat egyelőre a nemzetiséghez kötötte. Nem csak megkülönböztette a török állampolgárságot a török nemzetiségtől, hanem ahogy a neves török politológus Mesut Yegen állítja, rangsorolta is. A török állampolgárság ugyanis kevesebbet jelentett, mint a török nemzetiség fogalma.³⁸

Bár Törökország soknemzetiségű és vallásilag, nyelviileg is összetett képet (törökök, kurdok, bosnyákok, albánok, cserkeszek, arabok) mutatott, sőt az ország muszlim többsége sem volt homogén, az új köztársaság alapítói mégis arra törekedtek, hogy egy homogén nemzetállamot hozzanak létre, akinek a lakosai muszlimok, törökül beszélnek, és a török kultúrát favorizálják. Az egypártrendszer központi kérdése az volt, hogyan egységesítse a köztársaság etnikailag, kulturálisan, és nyelvi szempontból megosztott lakosságát és hogyan alkosson homogén nemzetállamot.

A CHP egyik legfontosabb feladatának ebben az időszakban azt tartotta, hogy a különböző nemzetiségű és vallási háttérrel rendelkező polgárokat „*türkizálja*”. Ennek a programnak a keretében a török nyelv ismeretének jelentőségét a török nemzethez tartozás és a valódi török állampolgárság egyik legfontosabb kritériumának tartották. Azok az emberek pedig, akik nem beszéltek törökül a köztársaság másodrendű állampolgárai lettek.

1924 után a nyugatosodás a laicizmus eszményén keresztül szerzett nyomatókat Törökországban. Ez azt eredményezte, hogy az iszlám háttérbe szorításával megjelent egy világi, nyugatiasodott török identitás.³⁹

A Török Köztársaság a török nemzeti identitás elfogadásával pedig elfogadta a nem muszlimok és a nem török ajkú lakosság kirekesztését és asszimilációjukra irányuló gyakorlatát.

A nemzeti asszimilációs kampányok közül az egyik legjelentősebb, a török nyelv használatát előíró kampánysorozat, a *Polgár beszélj törökül!* című (*Vatandas, Türkce Konus!*) kampány volt, amelyet 1928. januárjában a török kormány által támogatott isztambuli jogi egyetem diákszervezete alkotott

meg és robbantott be a köztudatba. Ezzel együtt elindult a névtörökösítési mozgalom és egy oktatáspolitikai reformsorozat, melynek keretében a kisebbségi iskolákban kötelező lett török osztályok indítása és a hivatalokban, gazdasági intézményekben kötelező lett a török nyelv használata.

1932 februárjában 14 török városban a török nacionalizmust, egyben a köztársaság főbb elveit promótáló közösségi központokat (törökül *Halkevleri*) hoztak létre. Ezek azzal a céllal alakultak, hogy megalkossák az ideális török állampolgárt, a CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi*) azaz a Köztársasági Néppárt ideális török szavazópolgárát, akik a következő elveket mondják magukénak: nacionalizmus, laicizmus, populizmus, republikanizmus, etatizmus, revolúcionizmus. A republikánus elit volt tehát voltaképp az, aki a közösségi központok aktív részvételével „realizálta” az állampolgárságot Törökországban.⁴⁰

Az *Ülki* (Nagy Eszmény) a közösségi házak folyóirata legfontosabb célkitűzése pedig az volt, hogy a hat fogalom alkotta teoretikus keretek között oktassa az embereket.⁴¹ Munkájukat két további intézmény is támogatta: Az 1931-ben megalakult Török Történelmi Társaság (*Türk Tarih Kurumu*) és az 1932-ben megalakult Török Nyelvtudományi Társaság (*Türk Dil Kurumu*). Az előbbi azzal a céllal kutatta az iszlám előtti török történelmet, hogy bebizonyítsa, hogy a világ összes civilizációja a török civilizációban gyökerezik, amely pedig közép-ázsiai eredetű. A nyelvtudományi társaság pedig arra törekedett, hogy a török nyelv szépségét és gazdagságát úgy mutassa be, mint minden nyelv anyját.

Az 1924. évi alkotmány 88. cikke szerint „Török megnevezés alatt politikai értelemben a Török Köztársaság állampolgárát kell érteni faji, vagy vallási hovatartozásra utalás, vagy különbségtétel nélkül.” A török állampolgárság tehát az alkotmány szerint nem vallási, vagy faji, hanem területi, nemzeti-identitási alapon kifejezhető fogalom volt.

Az alkotmány 88. cikkét gyakorlatilag teljesen az 1876. évi török alkotmányból vették át. Az 1876-os alkotmány 8. cikke a következők szerint foglalja össze az állampolgárságot. „Az Ottomán Birodalom népe, tekintet nélkül vallási és faji hovatartozására ottomán *tebaa* (alattvaló).⁴²

A két alkotmány közti különbség nyilvánvaló: az állampolgárság fogalma és annak feltételei nem létezett az 1876-os alkotmányban.⁴³ Az e mögött rejlő ok az volt, hogy a 8. cikk megfogalmazása kapcsán, a török identitás definiálásakor óriási parlamenti viták alakultak ki.

Hasonló összetűzések voltak az 1924. évi alkotmány állampolgárság megfogalmazásakor is. A párt tagsága különböző véleményen volt atekintetben, ki minősül töröknek. A CHP képviselők először a következő szövegezéssel fogadták el a

88. cikket „Törökország népe tekintet nélkül vallási, faji hovatartozására török.” Ahmet Hamdi, a CHP egyik tagjának javaslata szerint: „Törökország népe – aki magáénak érzi a török kultúrát – török.” Vele szemben egy másik párttag, Celal Nuri elutasította a török kultúra hangsúlyozását, mert véleménye szerint a török kultúra alapját képezi az iszlám vallás, és ezen az alapon a meghatározás sérti a lausanne-i békeszerződés⁴⁴ 39. cikkét, amely kimondja: „A nem muszlim török nemzetiségűek ugyanazokat a polgári és politikai jogokat kapják meg, mint a muszlimok. Törökország minden lakosa vallására tekintet nélkül a törvény előtt egyenlő.”

A török nemzeti identitás láthatóan egy állami hivatalnokok által megformált és megvalósított fogalom lett, mely együtt járt a nem muszlimok kirekesztésével és a törökül nem beszélő muszlimok asszimilálásával. A törököket a birodalom alattvalóiból egy nemzetállam állampolgáraivá alakították át. Ez az átalakítás azonban nem egy magától kialakuló, alulról jövő folyamat volt, hanem egy politikai döntés kikényszerítése, amely felülről érkezett.⁴⁵ A nemzeti lét elérésének ilyenfajta módja ennél fogva azt eredményezte, hogy az állampolgárok inkább kötelességtudó szolgálai maradtak az államnak, mint jogokat követelő, teljes jogú tagjai. A köztársaság 1923. évi megalakításával pedig minden állampolgársággal kapcsolatos jogot a köztársaságparti elit biztosított. A nemzeti egység megteremtése szolgáltatta a fő okát az állampolgárság megteremtésének. A nemzeti egységet pedig a köztársasági elit úgy kovácsolta össze, hogy megteremtette az állampolgársághoz társított kötelezettségeket. Ezen kötelezettségek meghatározása során pedig kiemelték a törökség fogalmát és ennek kritériumait. Individualizmus helyett arra törekedtek, hogy megalkossák a török állampolgárt, akinek inkább kötelességeit hangsúlyozzák, mint a jogait. A török nacionalizmus tehát inkább kötelességeket generált, mint felruházta volna jogokkal a török állampolgárt. A török nacionalizmus nem a jogok nyelve és kifejeződése lett, hanem a kötelezettségeké, melynek további célja az állam egységének megőrzése lett.

5. Záró gondolatok

Az állampolgárság egy olyan stratégiai fontosságú fogalom, amely központi szerepet játszik az identitás, a hatalomban történő részvétel, a hatalommal történő felruházás, az emberi jogok és a közérdek fogalmainak meghatározása során is.⁴⁶ Mustafa Kemal Atatürk a Török Köztársaság megalakulásának 10. évfordulója alkalmából tartott megemlékezése során gratulált a nemzetnek a rövid idő alatt elért eredményekhez, majd a következő híres mondatokkal zárta le a beszédét „*Milyen boldog lehet az az*

ember, aki azt mondhatja magáról: Török vagyok.” (Ne mutlu Türküm diyene).⁴⁷ A Köztársaság megalakulása óta ez a kijelentés képezi a török állampolgárság (vatandaşlık) fogalmának alapját.

Ahmet Yildiz a köztársaság korai éveit kutató történész szerint az állítás a török állampolgárság etnokulturális korszakában hangzott el. Ebben az írásában rámutat arra, hogy mekkora a különbség aközött, hogy valaki magát töröknek tartja, vagy valaki magát töröknek tarthatja. Ez utóbbi mögöttes jelentéstartalma szerint ehhez szükség volt etnikai és egyéb megfogalmazható kvalitásokra, melyet a török függetlenségi háború nagy ideológusai fogalmaztak meg. A Török Köztársaságot periodizáló munkájában megfogalmazza, hogy a korai köztársasági években a török nacionalizmus alapvető sajátosságait vallásiból (1919-23) a laicizmus irányába tolták el (1924-29), majd a következő szakaszban (1929-38) etnokulturális motívumokkal öntötték el. Az állampolgársági gyakorlat ezekkel a fő szakaszokkal összhangban fejlődött.

Mustafa Kemal Atatürk, a Török Köztársaság megálmodójának gondolatai szerint a nemzet egy olyan közösség, amely közös politikai léten, nyelven, területen, ősökön, történelmi hovatartozáson és erkölcsön alapul. A vallás nem tartozik a nemzetet összekötő erők közé. Ehelyett a közös morálra kell helyezni a hangsúlyt és a közös óhajra, hogy egy nemzetet alkossanak. Mustafa Kemal szerint azok a nemzetek, amelyek nem ébrednek nemzeti öntudatra, más nemzetek prédái lesznek. A török nemzet – amelyet köztársaságként kormányoznak – egy állam.

Az 1982. évi alkotmány 3. cikkelyében ez a hagyomány máig él. „*The State of Turkey, with its territory and nation, is an indivisible entity. Its language is Turkish.*”⁴⁸ A török nemzet oszthatatlansága a mai napig az alkotmány része. A török állam megőrzésének szándéka a török nemzeti identitás máig alapvető sajátossága. A legutóbbi évtizedek politikai vitái (a nem muszlimok és a nem török nyelvű kisebbség politikai és szociális jogai, valamint a muszlim nő fejkendő-viselési kötelezettsége) mind az állampolgársággal szorosan összefüggő kérdések Törökországban.

Ugyanakkor a homogén állampolgár megteremtése, az egységes nemzet, egységes állampolgárság kérdése egy a kisebbségi jogok hiányát fedő maszk Törökországban. Az állampolgársági kérdések⁴⁹ olyan kisebbségi jogi kérdéseket olvasztanak magukba, amelyek azokra az állampolgárokra vonatkoznak, akik részt vesznek a helyi, regionális és nemzeti választásokon. Ezért az az állítás, hogy büszke lehetsz arra, hogy török állampolgár lehetsz anélkül, hogy felismernéd, hogy ez a fajta homogenizáció elfedi a különbözőségeket, diszkrimináló jellegű.

A török himnusz úgy kezdődik: *Ne félj...!* Úgy tűnik a nem török identitás, vagy a muszlim nők láthatóvá válása aggodalmat vált ki az állami tisztviselőkből, hogy az állam oszthatatlansága, a homogén nemzet veszélybe kerül. Az alapvető félelem tehát, mely a nacionalizmusban nyilvánul meg Törökországban és állampolgársági kérdésekben ölt testet, az állam széthullásától való félelem.

Jegyzetek

¹ İstiklal Marşı, azaz Függetlenségi Induló. Első két versszak törökül:

Korkma, sönmez bu şafaklarda yüzen al sancak;
Sönmeden yurdumun üstünde tüten en son ocak.
O benim milletimin yıldızıdır, parlayacak;
O benimdir, o benim milletimindir ancak.
Çatma, kurban olayım çehreni ey nazlı hilâl!
Kahraman ırkıma bir gül! Ne bu şiddet bu celâl?
Sana olmaz dökülen kanlarımız sonra helâl,
Hakkıdır, Hakk'a tapan, milletimin istiklâl!
Magyar fordításban így hangzik:

“Ne félj! E hajnalokon fodrozódó vörös lobogó nem fakul meg;
Míg ki nem alszik az otthonom felett füstölgő utolsó tűzhely.
Az az én népem csillaga, ragyogni fog;
Az az enyém, csak az én népemé.

Ne ráncold homlokod, kérlek, ó kacércodó félhold!
Ne vessz hát hős nemzetemre! Mi ez az indulat, ez a düh?
Nem lesz így később áldott az érted hullajtott vérünk,
Allahot imádó népünk joga a szabadság!
<http://isztambul.info>, 2016.01.22.

² Dictionnaire de l'Académie Française, 1835, 692.

<http://artfl.atilf.fr/dictionnaires/ACADEMIE/SIXIEME/sixiem.e.fr.html>

³ Maximilian Koessler: “Subject”, “Citizen,” “National,” and “Permanent Allegiance”, *Yale Law Journal* 56/1946. http://natural-borncitizens.com/nbcfiles/SUBJECT_Citizen_NATIONAL.pdf, 2016. január 21. 01.03.

⁴ John Robert Dinwiddy: The Use the Crown's Power of Deportation Under the Aliens Act, 1793-1826, *Historical Research* 1968/41. kötet/104. szám (1968. november 1.), 193-211, online megjelenés 2007. október 12. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2281.1968.tb01248.x/abstract>, 2016.01.03.

⁵ Callum Whittaker: “La Génereuse Nation!” *Britain and the French Emigration 1792–1802*, 2015.

https://www.academia.edu/2909048/La_G%C3%A9n%C3%A9reuse_Nation_Britain_and_the_French_Emigration_1792_1802, 2016.01.22.

⁶ Eugen Weber: *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France 1870-1914*, Stanford University Press, 1976. p. 124.

⁷ Immanuel Kant: A gyakorlati ész kritikája, 1788 (Ford. Berényi Gábor) Cserépfalvi, Budapest 1996. 108. o.

⁸ Athena Leoussi (Ed.): *Encyclopaedia of Nationalism*, Transaction Publishers, London 2001. p. 58.

⁹ Otto Pflanze: Bismarck and German Nationalism, *The American Historical Review*, 1955/60. 3. (1955. április) pp. 548-566. <http://www.jstor.org/stable/1845577>, 2016.01.22.

¹⁰ Hahner Péter: A nemzeti állam és a nacionalizmus, *Rubicon*, 2011/03/04.

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_nemzeti_allam_es_a_nacionalizmus#top

¹¹ Rogers Brubaker: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge 1992. p. 8.

¹² Uo.

¹³ Liah Greenfeld: *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Harvard University Press, 1993. pp. 89-91, 275-278.

¹⁴ Ayse Kadioglu: *The Paradox of Turkish Nationalism and the Construction of Official Identity*, *Middle Eastern Studies*, 1996. 32. 2. pp. 177-193. <http://www.jstor.org/stable/4283799>, 2016.01.22.

¹⁵ Tanil Bora: *Nationalist Discourses in Turkey*, *The South Atlantic Quarterly*, 2003. 102.2/3, p. 433-451. <http://saq.dukejournals.org/content/102/2-3/433.citation>, 2016.01.22.

¹⁶ James Meyer: *Turks Across the Empires. Marketing Muslim Identity in the Russian-Ottoman Borderlands 1856-1914*, Oxford University Press, Oxford p. 151-171.

¹⁷ Metin Heper – Sabri Sayari (Eds.): *The Routledge Handbook of Modern Turkey*. Routledge, New York 2012. p. 15-26.

¹⁸ Alapításakor Ottomán Egység Mozgalomnak (Ittihad-i Osmani Cemiyet) hívták az Egység és Haladás Mozgalmat. 1895-ben változtatták meg a nevét Ottomán Egység és Haladás Mozgalomra (Osmanli Ittihad ve Terakki Cemiyet) A bizottság az első párizsi Ifjú Török Konferenciát követően, 1902-ben két részre vált. 1902 és 1906 között az Ifjú Törökök tevékenysége hanyatlani kezdett. A mozgalom 1906-ban az ottomán területekről menekülő új tagokkal bővült és újult meg. Az 1907-es párizsi Második Ifjú Török Konferencia a nacionalista, türkista szárny vezetésével vezető szerepet szerzett. A második alkotmányos monarchiához vezető út ennek a szárnynak köszönhető. A szervezetet 1908-ban második alkotmányos monarchia megalakulása után Ottomán Egység és Haladás Bizottságra nevezték el.

¹⁹ Ayse Kadioglu: *An Oxymoron: The Origins of Civic-Republican Liberalism in Turkey*. *Critical Middle Eastern Studies* 2007/16. 2. pp. 171-191, 172-173. <http://research.sabanciuniv.edu/5096/1/Critique.pdf>, 2016.01.22.

²⁰ Sükrü Hanuoglu: *A Brief History of the Late Ottoman Empire*, Princeton, New York 2010. p. 197.

²¹ Soner Cagaptay: *Islam, Secularism, and Nationalism in Modern Turkey: Who Is a Turk?...* p. 14-19.

²² Özcan Özavci: *Intellectual Origins of the Republic. Ahmet Agaoglu and the Genealogy of Liberalism in Turkey*. Brill, Leiden 2015. p. 192-194.

²³ Ayhan Aktar: *Economic Nationalism in Turkey: The Formative Years, 1912-1925*. *Review of Social, Economic and Administrative Studies (Bogazici Journal)* 1996/10. 1. p. 263-290.,

https://www.academia.edu/5534169/Economic_Nationalism_in_Turkey_The_Formative_Years_1912_-_1925, 2016.01.12.

²⁴ Niyazi Berkes: *Turkish Nationalism and Western Civilization: Selected Essays of Ziya Gökalp*, Greenwood Press, 1981. p. 23.

²⁵ Hans Kohn: *Prelude to Nation States: The French and the German Experience, 1789-1815*. Van Nostrand, Princeton 1967 https://www.researchgate.net/publication/249200392_Prelude_to_NationStates_The_French_and_German_Experience_1789-1815, 2016.01.22.

²⁶ Ayse Kadioglu: *The Paradox of Turkish Nationalism and the Construction of Official Identity*. *Middle Eastern Studies* 1996/32/2 (1996. April), p. 177-194. <http://www.jstor.org>, 2016.01.22.

²⁷ Partha Chatterjee: *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse*, University of Minnesota Press, 1993. p. 51.

http://www.jstor.org/stable/20719263?seq=1#page_scan_tab_contents, 2016.01.22.

²⁸ 1922-24 között 1.200.000 ortodox görög keresztény, és 400.000 muszlimot jelentett.

²⁹ Ez az Oszmán Birodalom európai birtokait jelentett.

³⁰ 1913-ban a modern Törökországnak tekintett terület minden 5. lakosa nem muszlim vallású volt. A reformok eredményeképp ez a szám minden 40-re módosult.

³¹ Mesut Yegen: *The Turkish State Discourse and the Exclusion of Kurdish Identity*, *Middle Eastern Studies* 1996/32. 72. p. 216-229.

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00263209608701112>, 2016.01.12.

³² Ezek a mondatok Mustafa Kemal Atatürk nemzetéről és identitásáról vallott gondolatai. Afet Inan: *Atatürk and the History Thesis*. *Belleten* 1939/10/3. p. 244.; Sükrü Hanioglu: *Atatürk: An Intellectual Biography*, Princeton, New York 2011. p. 160-199.

³³ Soner Cagaptay: *Islam, Secularism, and Nationalism in Modern Turkey. Who is a Turk?* Routledge, New York 2006. p. 44.

³⁴ A hivatalos kisebbségi politikát Törökországban az 1923. évi lausanne-i békeszerződés állította fel, amelyik kizárólag vallási alapon határozta meg a kisebbségeket, kizárva a nyelvi és nemzeti szempontból kisebbségnek minősülőket. Ennél fogva a nem muszlim kisebbségek pl. zsidók, örmények és görögök a szerződés értelmében kisebbségnek minősültek, de a létező muszlim kisebbségek kurdok, alaviták ebből a körből kizártak lettek. Ennek gyakorlatilag az volt a magyarázata, hogy a kisebbségek elismerése ellentétben állt volna a Török Köztársaság ideológiai alapjaival. (az elmúlt évek során természetesen ez a tendencia megváltozni látszik). Mindazonáltal annak ellenére, hogy a kisebbségi jogok jogi elismerést nyertek és alkotmányos garanciát kaptak a nem muzulmán polgárok, aleviták és a kurd polgárok továbbra is diszkrimináltak Törökországban.

³⁵ Bryan Turner: *The Citizenship and Capitalism: The Debate Over Reformism*. Allen and Unwin, London 1986. p. 27-53.

³⁶ Feyzi Baban: *Community, Citizenship and Identity in Turkey*, In: Fuat Keyman – Ahmet İcduygu (Eds.): *Citizenship in a Global World: European Questions and Turkish Experiences*. Routledge, New York 2005. p. 52-70.

³⁷ Soner Cagaptay: *Islam, Secularism, and Nationalism in Modern Turkey. Who is a Turk? ...* p. 44-50.

³⁸ Filiz Kardam – Kurtulus Cengiz: *Republican Citizenship in Turkey: Historical Development, Perceptions and Practices*. *Middle Eastern Studies*, 2011/47. 1.p. 151-165.

³⁹ Ayse Kadioglu: *The Pathologies of Turkish Republican Laicism, Philosophy and Social Criticism*, 2010/36. p. 489-504. <http://myweb.sabanciuniv.edu/ayse/files/2008/11/Pathologies-of-Laicism.pdf>, 2016.01.12.

⁴⁰ Nalan Soyarik: *The Citizen and the State and the State of the Citizen: An Analysis of the Citizenization Process in Turkey*, PhD Dissertation, Bilken University, Department of Political Science and Public Administration. In: Ayse Kadioglu – Fuat Keyman (Eds.). *Symbiotic Antagonism. Competing Nationalism in Turkey...* p. 43.

⁴¹ Basak Ince: *Citizenship and Identity in Turkey: From Atatürk's Republic to the Present Day*, I.B.Tauris, London, 2012, 65.

⁴² Nihal Uluocak török történész szerint a vatandaşlık (állampolgár) és a tabiiyet (nemzetiség) az alattvaló (tebaa) szóból származik. In: INCE, Basak, *Citizenship and Identity in Turkey*. I.B. Tauris, New York 2012 p. 223.

⁴³ Ergun Özbudun – Ömer Faruk Gençkaya: *Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey*, CEU Press, Budapest 2009. p. 13-15.

⁴⁴ A békeszerződés angol nyelvű szövege ld.: http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne, 2016.01.06.

⁴⁵ Ez persze nem jelenti azt, hogy ne lett volna olyan mozgalom a török társadalomban, mely alulról érkezett volna. Ilyen volt például a független női szervezetek megalakulása. In: Kadioglu, Ayse – Keyman, Fuat (szerk.) *Symbiotic*

Antagonism. Competing Nationalism in Turkey. The University of Utah Press, Michigan 2011. p. 54. 9. fn.

⁴⁶ Nyers Péter: Introduction: Why Citizenship Studies. *Citizenship Studies*, 2007. február, 11. kötet, 1-4.
http://www.academia.edu/514268/Introduction_Why_citizenship_studies, 2015.12.01.

⁴⁷ Atatürk a Török Köztársaság megalakulásának 10. évfordulója alkalmából tartott beszéde angolul elérhető:

<http://www.columbia.edu/~sss31/Turkiye/ata/onuncuyil.html>;
2015.12.01.

⁴⁸ https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf;
<http://www.anayasa.gen.tr/1982Constitution-1995-1.pdf>

⁴⁹ Will Kymlicka – Norman Wayne: Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. In: Ronald Beiner (Ed.), *Theorizing Citizenship*, New York State University Press, 1995. p. 307.

Ádám Antal

professor emeritus

PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

„Susan George: Lugánói tanulmány II.”*

1. Susan George „Lugánói tanulmány” c. könyve először 1999-ben jelent meg angolul. Azóta több mint 15 nyelvre fordították le, és számos országban több kiadást is megélt. Magyarul 2009-ben jelentette meg a Kairosz Kiadó. Ennek folytatása az itt ismerttetendő monográfia, amely először franciául és spanyolul látott napvilágot 2013-ban. A magyar a harmadik kiadás. E könyv megértéséhez nincs szükség az első kötet ismeretére. A bemutatandó műben ugyanis Szerző többször visszatér az első kötet lényeges megállapításaira. A könyv előszavában többek között a következők olvashatók. „Kitaláltam olyan forgatókönyvet, amely szerint a gazdag és nagyhatalmú megbízók homályban maradó csoportja felkéri a gondosan kiválasztott kutatócsoportot, hogy írjon tanulmányt a következő fontos kérdéstről. *Vajon az általunk eddig ismert nyugati világ elkerülhetetlen válságának, hanyatlásának és végül összeomlásának korában élünk-e, vagy épphogy újjászülésének tanúi vagyunk? Ha igen, hogyan tudjuk elősegíteni az utóbbit?* A válaszok hitelesek, csupán a forgatókönyv kitalált és feltételezett.” A szerzőként feltüntetett nem valós kutatócsoport egy tágas, kényelmes és exkluzív villában a svájci Lugánói-tó partján végezte munkáját és fogalmazta meg válaszait. A könyv jelentős megállapításai közül idézőjelek mellőzésével – néhányszor egyszerűbb fogalmazással – a következőket emelem ki.

2. Jelenleg a természeti katasztrófák szenvedőinek és biodiverzitás csökkenésének korát éljük. Érzékeljük a drámai következményekkel járó *klimaváltozás* bizonyítékait. Csökkennek a gabonataralékok, bővül az élelmiszerekkel folytatott pénzügyi spekuláció, és a korábban élelmiszertermelésre használt földeket gyakran üzemanyagok előállítására alkalmas növényekkel vetik be, ami alaposan növeli az árakat. 2008-ban a FAO (az ENSZ Élelmiszeri és Mezőgazdasági Szervezete) számításai szerint a krónikusan éhezők táborához újabb 100 millióan csatlakoztak. A *vízhiány* ugyancsak súlyos probléma a világon. Nemcsak a szárazság, hanem a szennyezés, valamint a víz növekvő ipari és mezőgazdasági felhasználása miatt is. A piacok már

felismerték, hogy a profitorientált és bőséges forrása lehet az emberiség két alapvető szükséglete, az élelmiszer és a víz. A klímaváltozás egészségügyi hatásáról a tekintélyes orvosi szaklap, a *The Lancet* szólaltatta meg a vészharangot. Mohendzso-Dáró romvárosnál, Pakisztánban a hőmérséklet elérte az 53,5 Celsius fokot. Szibéria közepén pedig -60 Celsius fokot mértek. Pakisztán és Szibéria között a hőmérsékleti különbség 113 Celsius fok. Az északi-sarki jégtakaró az eddigi legkisebbre zsugorodott, a tenger vízszintje pedig az utóbbi 3000 évben a legmagasabb lett. A szélsőséges időjárási események száma az 1960-as évek óta megháromszorozódott. A világ lakosságából az árvizeknek kitett területeken élők száma 100%-al, a ciklonoknak kitett partvidékeken élők száma pedig közel 200%-al növekedett. Az állandóan fagyott talaj Alaszkában, Kanada északi részén, Észak-Európában és Szibériában felmelegszik, és számtalan tonna metánt bocsájt szabadon, a metán pedig tízszer akkora üvegházhatást okoz, mint a széndioxid. Mindezek erősítik és gyorsítják a globális felmelegedést. A gazdag országok többnyire viszszaautasították a szegény országok klímaváltozáshoz alkalmazkodásának pénzügyi segítségét, és nem ismerték el, hogy a globális felmelegedésért elsősorban ők felelősek.

3. Az elmúlt évtizedben a fejlett nyugati világban mélyültek a társadalmi egyenlőtlenségek, és növekedett a *munkanélküliség*, ami már nemcsak a szegényeket érinti, hanem a középosztály nagyobb részét is. A virágzó kapitalista piacgazdaságnak el kell döntenie, hogy a társadalmi egyenlőtlenség mekkora mértékét képes még elviselni. A Gini-index 0 és 1 közötti szám, amely a társadalom tagjai közötti jövedelem-eloszlást méri. A sikeres, fejlett, gazdag, szabad és demokratikus, virágzó piacgazdaságú társadalmak indexe általában alacsony. Az értékek 0,25-től kezdődnek (ide tartozik Luxemburg, Belgium, Németország és Ausztria), 0,3-al folytatódnak (Ausztrália, Írország, Kanada, Franciaország, Hollandia, Svájc, Dél-Korea és Kelet-Európa nagyobb része) és befejeződnek a 0,30-as értékek felső részével (Olaszország, Egyesült Királyság és Japán). Úgy tűnik, hogy a 0,4 alatti értékek még elviselhető egyenlőtlenséget jeleznek, és olyan nemzeti keretet, amelyben ritkák a társadalmi megmozdulások. A 0,5-ös értékek felett található a legtöbb latin-amerikai állam, amelyek hagyományosan egyenlőtlenek, valamint néhány afrikai ország, például Dél-Afrika, Zambia és Zimbabwe. A 0,60-as értékek tartományában található a legszegényebb afrikai országok, valamint Bolívia. A dicstelen világrekordot Namíbia tartja a 0,74-es indexszel.

A gazdag emberek részben elszigetelhetik magukat ezektől a jelenségektől, de nem mindegyiktől. Minél nagyobb a jövedelem-egyenlőtlenség, annál kifejezettebbek az osztálykülönbségek. A társada-

* Kairosz Kiadó, Budapest 2013. 194 o.

lom csúcán élőknek már csak kevés, vagy semmi közülük nincs a legalul élőkhez. Az *egyenlőtlenség* magasabb szintjével összefüggő hatások a következők: rövidebb várható élettartam nemcsak az etnikai kisebbségeknél, hanem az ott élő fehér populációban is, magasabb gyermek- és csecsemőhalálozás, egyes betegségek (például szívbetegség, rák, cukorbetegség és elhízás) gyakoribb előfordulása, a társadalom betegségi tüneteinek (elmebetegség, depresszió, krónikus stressz, öngyilkosság, nem kívánt terhesség, drog- vagy alkoholfüggőség, erőszakos bűncselekmények, emberölés, fiatalkori bűnözés, alacsony oktatási színvonal, kimaradás az iskolából, funkcionális analfabetizmus) szaporodása, családok szétesése, válás, családon belüli erőszak, magas börtönpopuláció.

4. Közgazdasági alapigazság, hogy erős és nem változó kapcsolat van a közösségi kiadások, a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a munkanélküliség alacsony foka között. A világ munkahelyeinek kb. felét közösségi kiadásokkal támogatják. A megszorítás politikája, amely az EU-ban arany szabály lett, sem gazdaságilag, sem társadalmilag nem segít, és nem érheti el kinyilvánított céljait. Az európai államok a legfejlettebb közegészségügyi, közoktatási, tömegközlelési és más közösségi szolgáltatási rendszerekkel rendelkeznek, gyakran költik a GDP akár felét is kormányzati kiadásokra (mint Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg). Ebben csúcstartó Svédország 67%-al. Az európai politikai vezetés követeli a *közköltségek csökkentését*. Lényeges azonban ezek tárgyi megoszlása is. David Hall professzor szerint a közkiadások 8-10%-os csökkentése a közszolgálati alkalmazottak számának felére készítésével, vagy a közbeszerzések felére csökkentésével járna, amelynek hatása a magánszektorra és magánfoglalkoztatásra is növekedne. Ezek az intézkedések ellentétesek az érintett országok hosszabb távú érdekeivel, és kiváltják a hanyatlás kezdetét vagy gyorsulását, és elidegenítik a polgárok nagy hányadát.

Amikor 2008 szeptemberében az Egyesült Államok hagyta csődbe jutni a Lehman Brothers bankot, pánik rohant végig a rendszeren. A bankárok beszüntették az egymásnak kölcsönzést, mert senkinek sem volt sejtelmé arról, hogy ki kinek mennyivel tartozik. Sőt, az IMF azt javasolta más fejlett országoknak is, hogy kövessék a pénzügyi szektor amerikai-brit megközelítését, hogy ezzel is hozzájáruljanak a nagyobb innovációhoz. Sajnos az IMF nem fejezte ki aggályát a növekvő tőkeáttétel és az *árnyékbankolás* terjedése miatt. Arra a kérdésre, hogy mi okozta a pénzügyi válságot, a legrövidebb válasz a következő: a pénzügy súlya a gazdaság többi részéhez képest aránytalanul megnövekedett. Az ipar elvesztette vezető helyét. A pénzügyi termékek, amelyeket a nyugdíjalapoknak és kisbefektetőknek is árultak a bizalmukat élvező bankjaik,

csak addig maradtak értékesek, amíg ezt az emberek a józan ész ellenére elhitték. Szerző az állami pénzügyek jellemzésére a könyv 61. oldalán idézi a politikusok körében elterjedt következő mondatot: „A szakadék szélén álltunk, de most léptünk egy nagyot előre”. Ennek alátámasztására ugyanitt a következőket olvashatjuk. 2006 óta a GDP százalékában mért államadósság rohamosan emelkedett, megkongatva a vészharangot az európai kontinens több államában, valamint az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban is. Ennek a megugró államadósságnak fő, de nem egyetlen oka az eredeti pénzügyi válság volt, azok a hatalmas bankmentő összegek, amelyeket a kormányok öntöttek a pénzügyi rendszerbe a Lehman csődje után. A költségek becslése nagyon mérsékelt 5 billió, azaz 5.000 milliárd (5.000.000.000.000) dollárnál kezdődött, de innen meredeken emelkedni kezdett.

5. Bernie Sanders szenátor magánbankjának elszámolása szerint a Federal Reserve egyedül és egyoldalúan több mint 16 billió dollárt – 16.000.000.000.000 – adott titkos kölcsönként, hogy kimentsen nemcsak amerikai bankokat, hanem számos külföldi bankot is. A Fed további 2,6 billió dollárt is átadott a többi (meg nem nevezett) kölcsönvevőnek. Ez a hatalmas összeg feltehetően azért került külföldi bankokhoz, hogy visszafizethessék azokat az összegeket, amelyekkel amerikai partnereiknek tartoznak. Mivel a kormányok nem változtatták meg azt az álláspontjukat, hogy leggazdagabb polgáraik alacsony vagy mérsékelt adóit nem növelik, bevételeik csökkentek, és az egy évvel azelőtt készült költségvetéseiket ki kellett dobniuk. A negatív hatásokat a megnövekedett államadósság is tükrözi. Normális esetben a közösségi kiadásokat az ország szempontjából hasznos beruházásokra fordítják: infrastruktúrára, iskolákra, kórházakra, kutatásra és hátrányos helyzetűek támogatására, gyermekek és nyugdíjasok jólétére, munkanélküliekre stb. Mindez segíti az egyenlőtlenségek csökkentését és a közjó szolgálatát.

2008-ban a pénzügyi szétesés után érezhető volt a kezdeti pánik kormányzati körökben az *adóparadicsomokkal* összefüggésben. A „titkos” törvények legalább 12 billió dollárnyi vállalati és magánvagyonnak nyújtottak menedéket. Az egyik beszámoló azoknak vagyonát jelzi, akiket világszerte „magas nettó vagyonú egyének”-nek, angol rövidítéssel HNWI-nek neveznek. Hogy ilyennek minősüljön valaki, legalább 1 millió dollárnyi likvid (azonnal felhasználható) vagyonnal kell rendelkeznie. Ennél exkluzívabb kategóriába, az „igen magas nettó vagyonú egyének” csoportjába tartozóknak (UHNWI) hasonló megszorításokkal legalább 35 millió dollár likvidvagyonnal kell rendelkezniük. A világgazdasági beszámoló 2011-ben közel 11 millió HNWI-t említett, akiknek összesen 42.700.000.000.000 dollár likvid, tehát azonnal fel-

használható vagyonuk volt. A világ ultrái, akik ezt a meseszerű összeget birtokolják, 100.000-nél alig vannak többen. Ennek a csoportnak minden tagja átlagosan likvidvagyonban 150 millió dollárral rendelkezik. Nemzetközi vállalataik és pénzügyi tevékenységük tanácsára a kormányok önként csökkentik kiadásukat az olyan célpontokra, mint egészségügy, oktatás, kultúra és szociális szolgáltatások. A befektetések túlnyomó részt pénzügyi termékekre irányulnak, nem pedig munkahelyteremtő ipari létesítményekre, különösen nem olyanokra, amelyek fogyasztói termékeket állítanak elő.

Az USA-ban jelenleg az adóbevétel alacsonyabb és a GDP magasabb. A szövetségi adók több mint hatvan éve a legalacsonyabb szinten vannak. Szerző megállapítása szerint semmilyen területen nem vezettek be új, kemény szabályozást, olyant bizonyosan nem, amely méreteiben és tartalmában megközelítené az 1930-as évek *New Deal* politikáját. A bankok és a bankárok visszakérültek a politika tényleges alakítói közé. A pénznemek és az értékpapírok sokkal nagyobb volumenben mozognak a piacon, mint korábban.

6. Szerző szerint a *felvilágosodás* több összetevője túlhaladottá vált. Itt az ideje, hogy ezeket más hiedelemrendszerrel helyettesítsük, hogy biztosíthassuk a kapitalizmus és a szabad piac további uralmát. A *demokrácia* is elavult. Az a gondolat, hogy tudatlan emberek millióinak rendelkezniük kell azzal a joggal, hogy eldöntsék, hogyan kormányozzák őket, többé nem életképes. A kormányozást szakértőkre kell bízni, és azokra, akik erre leginkább felkészültek, az elitre. Ha a demokrácia valódi, tehát teljes körű lenne, alkalmat nyújtana a pénzpocsékolásra, és előmozdítaná az ország fizetésképtelenségét. Céljainknak jobban megfelel, ha az „egyetemes” jogok helyett a polgárok abban a meggyőződésben élnek, hogy ők elnyomott csoport tagjai, amely lehet faji, vallási, nemi, életkori, fizikai vagy más alapú diszkrimináció, és ezért különleges jogokkal rendelkeznek, amely sérelmeik miatt jár nekik.

Azt a modellt, amely valamely társadalomban adott időben a teljes intellektuális és kulturális teret kitölti, paradigmának nevezzük. A NEM-paradigma, vagyis a Nemzetek Elitista Modellje más elveken alapul, és el kell ismerni, hogy ezt nehezebb is megvédeni, legalábbis nyilvánosan, mint EM-t, vagyis a felvilágosodási modellt. A NEM azokat jutalmazza, akik a legtehetségesebbek és a legkeményebben dolgoznak, tehát nem a nagy többséget. E felfogás szerint az a normális és kívánatos, hogy az olyan tevékenységek is, mint az egészségügyi szolgáltatók és az oktatás nyereségorientáltak legyenek, s több szolgáltató álljon a fogyasztók rendelkezésére, akik szabadon választhatnak közülük. Mindazokat a szegényeket, akiknek önhibájukon kívül semmiféle megélhetési for-

rásuk nincs, az államnak támogatnia kell, de *minimálisan*, nem szabad hagyni, hogy éhen haljanak vagy megfagyjanak.

A NEM hívei igaz amerikai hazafiaknak gondolják magukat, és támogatják Amerika katonai beavatkozásait, a hagyományos morált, a szabad piacot, a családot és az egyházat, ellenzik a homoszexuálisok házasságát és az abortuszt, harcolnak a pénzügyi szabályozása és a kormányzati beavatkozások ellen. Százmilliókat költenek, hosszú távú kötelezettségeket vállalnak, olyan intézeteket és csoportokat részesítenek előnyben, amelyek eszméiket fejlesztik és terjesztik. Tudósokat, gyakran egyetemi tanszékeket támogattak, és ezeket céljaiknak megfelelően alakították át. Szerző szerint igazi meglepetés az, hogy Európa a legdurvább, a legszigorúbb NEM-kritériumokat tette magáévá. A korábban „legsociálisabb” kontinens az elmúlt évtizedben többet haladt jobbra, mint előre. *A szigorú megszorítások, amelyekkel egyre több európaít sújtottak, nagymértékben kikezdték a felvilágosodás értékeit, közöttük a nemzedékek és nemzetek egymás iránti szolidaritását, valamint az egyéni emberi jogokat.* A bulvársajtóban gyökeret vert verbális erőszak szítja a nép gyűlöletét, amely felső szinteken az erősebbnek a gyengék iránti nietzschei megvetésével párosul. A többség elhiszi, hogy a nemzeti adósság csökkentésére irányuló megszorító programok kellemetlenek, de elkerülhetetlenek. Az elitnek meg kellene szívélnie a biblia bölcsességét: „Összeomlás előtt kevélység a hírnök, felfuvalkodottság jár a bukás előtt”.

A Lisszaboni szerződés központi jelentőségű 123. cikkelye az Európai Központi Bankot függetleníti a kormányoktól. Így kölcsönt adhat magánbankoknak 1%-os kamatra, amelyet aztán azok kölcsönözhetnek a tagállamoknak az érvényes piaci kamatlábon. Ez pénzügyi jogot jelent a magánbankok számára. Az USA Legfelsőbb Bíróságának 2010 januárjában hozott határozata először engedte meg a gazdasági társaságoknak, hogy korlátlan mennyiségű pénzt költsenek politikai kampányokra. A Bíróság az amerikai alkotmány első módosításának védelme alá helyezte ezeket, amely garantálja a szólásszabadságot. Ezáltal a vállalatok hatékonyabban képesek befolyásolni a választások eredményét, mint bármikor korábban. A vázoltak ellen tiltakozók úgy hivatkoztak magukra, mint akik a társadalom 99%-át alkotják, célpontjaikra pedig, mint 1%-ra. Megértették, hogy Amerika felső 1%-ának vagyona annyi, mint az alsó 95%-é. Ez tematizálási vereséget jelent a felső 1% számára, amely hozzászólt, hogy ő diktálja a híreket is.

7. A monográfiának „A végéhez érkeve” c. záró fejezetéből a következőket idézem. Reméljük, bemutatunk néhány értékes célt. Így különösen: szelektíve *aláásni az emberi jogok elavult doktrínáját*, amely a „közjót” propagálja, és háttérbe szorítja a személyes felelősséget, *gyengíteni a demokráciát*,

amely rendetlenséget okoz és a mai világ igényeihez képest túl lassan működik, *lépíteni a jóléti államot*, amely túl messzire ment és túl költséges, megtartani a hierarchiát, amely egyedül képes fenntartani az összetett rendszereket, de a megtorlás mellőzésével alacsonyabb szinteken megőrizni „a hatalom szemébe mondani az igazságot” lehetőségét is.

Mi lesz, ha az a cél, hogy elkerüljük az általunk ismert nyugati világ nyilvánvaló válságát, hanyatlását és végül összeomlását, nem teljesíthető? Mi lesz, ha nincs remény arra, hogy erősített kapitalista rendszert építsünk, illetve elősegítsük a rendszer reneszánszát? Azt javasoljuk, hogy a brutálisabb taktika irányába csak végső szükség esetén lépjük át a határvonalat, de ha ez elkerülhetetlen, akkor szerencsére rendelkezésre áll az alternatív megközelítés.

Tegyük fel, hogy a bennünket érintő földrajzi zónában valamiféle általános forradalomra, a helyi Bastille megrohamozására kerül sor nagy tömeg részvételével. Ilyenkor az a megoldás, hogy katonákkal verjük le a lázadást, mártírokat teremt és ellenálló, sőt romantikus emlékeket ébreszt. A Pentagonon által 1995-ben indított „nem halálos fegyverek közös programja” (JNWP) folyamatosan bővült és vált egyre rafináltabbá. Az új eszközök közül akusztikusak az olyan frekvenciájú hangok, amelyek gyengülést, zavarodottságot, a mozgás bizonytalanságát, orrvérzést, vagy egyes szervek vibrálását idézik elő, elektromosak azok a fegyverek, amelyek letaglózhatnak, fájdalmas elektromos áramütést adnak. A speciális lőfegyverek hálókat lönek ki, hogy összegabalyítsák az embereket vagy járműveiket, a fényalapúak pedig zavarodottságot, ideiglenes vakságot vagy maradandó szemkárosodást okoznak. A lőfegyverek valamelyest hagyományosak, mivel gumi- vagy falövedékekkel, ólmozott zacskóval vannak töltve. Végül a borspermet és más hagyományos gázok is igénybe vehetők. A felsorolt fegyverek közül többet a levegőből, vagy nagyobb távolságról is ki lehet löni egyes emberekre vagy tömegekre, mint például a mikrohullámú vagy pulzáló plazmafegyvereket. Ezáltal a céltokat nehezen tudják megállapítani, ki volt a támadó és hol van. Sajnos az intenzitás nem állítható be pontosan és a célzás is bizonytalan, ezért „a nem halálos” fegyverek olykor halálossá válhatnak.

Szerző monográfiájának utolsó mondatában reményét fejezi ki arra, hogy nem lesz szükség az ilyen fegyverek igénybe vételére. A monográfia legvégén „Lugánó 2013 január 15.”, valamint a feltételezeten felhatalmazott kutatók különös jelentésű nevei olvashatók.

8. A monográfia jelentős, gazdag és újszerű tényanyagának és több elemzésének felidézése után a jelzett záró következtetések szerénynek, sőt egyoldalúnak és a sajátos megrendelői elvárásokhoz látványosan igazodónak tűnnek. Azt szerintem is időszerűnek tekinthetjük, hogy a társadalmi, gaz-

dasági, politikai, kulturális fejlődés különböző periódusaiban kinyilvánított egyenjogúsági, valamint politikai, gazdasági, kulturális, egészségvédelmi, tájékoztatói, érdekvédelmi jogosultságokat minél előbb ki kell egészíteni megfelelő köteleességekkel, tilalmakkal, felelősségi elemekkel, valamint magasabb rendű egyéb értékek védelmét célzó korlátok megállapításával.

Korszakunk pénzügyi és makrogazdasági problémái, a menekültek és migránsok számának emelkedése, beilleszkedésük nehézségei halaszthatatlanná teszik a jelenlegi társadalmi, politikai, közhatalmi és gazdasági rendszerek elmélyült tanulmányozását, újszerű terápiák kimunkálását és alkalmazását. A folyton tökéletesítendő gyógy módok eszközei nem korlátozódhatnak belső és külső nyilvántartások, szigorú ellenőrzési rendszerek fejlesztésére, markáns tilalmak, korlátozások, köteleességek, felelősségek megállapítására és szankciók alkalmazására. Mivel a gazdasági és egyéb törekvéseknek elsődleges hajtóereje az *egyéni, a közösségi és az egyéb érdekelttség*, az emberiség felelős protagonistáinak, valamint a különböző fokozatú közhatalmi fórumoknak olyan *érdekelttségi mechanizmusokat* kell kimunkálniuk és érvényre juttatniuk, amelyek a súlyos veszélyek megelőzésére, elhárítására, a bekövetkezett anomáliák, visszaélések, károk kiküszöbölésére, az előnyös körülmények gyarapítására és a polgárok szellemének, érzelmeinek, felelősségének gazdagítására serkentenek.

A tudományos műszaki fejlődés, a népességszaporodás, az időjárás-változás, valamint az egyéb újszerűségek a szükséglet-kielégítési eszközök és módszerek folytonos korszerűsítését igénylik. A termelési és más folyamatok automatizálódása mellett csökken az emberi munkaerő alkalmazásának szükséglete. A munkanélküliség súlyos veszélyének illetve valóságának enyhítését, a hasznos foglalkoztatás bővülését szolgálhatná – szerintem –, ha a termelési, szállítási és forgalmazási szférában – természetesen kielégítő díjazás mellett – *megfelelődné a kötelező munkaidő*. Ez csupán egyetlen javaslat, de a bemutatott monográfiában alkalmazni ajánlott lövedékeknel humánusabbnak és előnyösebbnek tekinthetjük.

Korszakunk fejlett társadalmainak tagjai – az esetleges pártpolitikai, világnézeti, kulturális, műszaki, hobbi stb. orientációk mellett illetve ezekkel együtt – számos egymástól eltérő lényeges *érdekcsoportokra*, pl. nagytőkésekre, kis- és középvállalkozókra, mezőgazdákra, foglalkozási kamarákra, nemzeti, etnikai kisebbségekre, munkanélküliekre stb. tagozódnak. Ezeknek érdekei, törekvései színes változatokba divergálódnak és kombinálódhatnak. Több fejlett ország tapasztalatai bizonyítják, hogy a valós társadalmi érdekcsoportok törekvéseinek *egyeztető-egyensúlyozó mechanizmusai* előnyösen, hasznosan, korszerűen funkcionálhatnak és érdemben előmozdíthatják a közhatalmi szervek sokszempontú, progresszív működését.

Kelemen Miklós, PhD

adjunktus

ELTE ÁJK

Római Jogi- és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszék

„Pókecz Kovács Attila: A királyság és köztársaság közjogi intézményei Rómában”*

I.

2014 őszén látott napvilágot a Dialóg Campus Kiadó gondozásában Pókecz Kovács Attila „A királyság és köztársaság közjogi intézményei Rómában” című könyve. A kiadvány az „Institutiones Juris – Dialóg Campus tankönyvek” sorozat keretében került publikálásra, a bemutatott tudományos ismeretanyag terjedelme és mélysége azonban lényegesen meghaladja egy egyetemi főkéllégium tananyagának kereteit. A római magánjogot és közjogot egyaránt, szakmai körökben köztudottan magas szinten, művelő Szerző munkásságának közjogi témájú részét gazdagítja az alábbiakban ismertetett *opus*, amely – címéből könnyen kikövetkeztethető módon – átfogó köztörténeti sorozat első köteteként került az olvasóközönség elé.

Nehezen lehetne vitába szállni Szerzőnek azzal a megállapításával, amely szerint „Az antik jogtudomány körében méltán elsőrangúnak tekintett római magánjog intézményei mellett az ókori római juristák – méltánytalanul elfeledve – a közjogi szabályok kialakítása során is mintaadó örökséget hagytak ránk.”¹ A római közjogi örökséget méltató Szerző könyvének előszavában és fűlészövegében is szemléletesen mutat rá a római igazgatás-szervezés legfőbb sajátosságaira. Ahogyan a római magánjog is rendelkezik megkülönböztető jelentőségű általános ismervekkel (kazuisztika, absztrakció hiánya, praktikus jogszemlélet) úgy a római közjog terén is konstatálható több, jellegzetes sajátosság. Az említett jellemzők közül is kiemelkedik a római igazgatás-szervezés azon technikája, miszerint a rómaiak már meglévő intézményi keretek továbbfejlesztésével hoztak létre új igazgatási struktúrákat, a rendelkezésre álló hivatalok tartalmi és nem formai átszervezésével alkalmaztak új intézményszervezési megoldásokat úgy, hogy „a forradalmi intézményi változások szinte észrevétlenek maradtak a társadalom számára.”² A szerző a római igazgatás-szervezés említett sajátosságát a munka egészében

jól érzékelteti, lényegre törő módon kiemelve és szemléletesen bemutatva a római „formatakarékosság” szempontjából kulcsszerepet játszó közjogi intézményeket.

Szerző által „római zsenialitásnak” nevezett sajátosság másik eleme – amelyet a nagy ívű munka ugyancsak jól mutat be – a római igazgatás-szervezés szakirodalomban ma már általánosan hangsúlyozott praktikus felfogása és pragmatizmusa. A római történelem egészét végigkísérő sajátosság, hogy elsősorban a felmerülő helyzetekre és problémákra reagálva alakított ki a hatékonyságot és praktikumot leginkább szolgáló igazgatás-szervezési megoldásokat. Ez a szemlélet, ahogyan azt látni fogjuk, már a római állam korai időszakát is meghatározó módon jellemzi, majd a későbbi korokban – a császárság és a világbirodalom korszakában – még inkább kiteljesedik.³ A könyv kiemelkedő érdeme, hogy az említett sajátosságot már az első nagy köztörténeti korszak, a királyság vonatkozásában is meg tudja mutatni, az átmenetinek tekinthető időszakokban (a korai köztársaság, a köztársaság válsága) pedig különösen jól szemlélteti.

A jól áttekinthetően tagolt munka egy rövidebb és két hosszabb részből áll: a) A római királyság kora (Kr. e. VIII-VI. sz.); b) A korai köztársaság időszaka (Kr. e. 509-340); c) A római köztársaság válsága (Kr. e. 133-44).

II.

Szerző munkájának első részében a római királyság korszakának köztörténetét tárgyalja. Röviden áttekinti a város alapításának történetét és a királyok uralkodásának legfontosabb, elsősorban köztörténeti szempontból lényeges eseményeit, megkülönböztetve a királyság (következő két fejezetet is kijelölő) két nagy korszakát: a patriarchális királyság időszakát (Kr. e. 753?-616?), és az etruszk királyság, vagyis a Róma feletti etruszk uralom korát (Kr. e. 616?-510?).

A patriarchális királyság (Kr. e. 753?-616?) hatalmi rendszerének alapja a nemzetségek teljes jogú tagjainak számító atyák (*patres*) és leszármazóik (*patricii*) szövetsége, továbbá a számukra biztosított politikai vezető szerep. A *patres* által választott királyok hatalma nem öröklődött és több vonatkozásban is korlátozott volt. Ezen korlátozottság elvi és intézményi vonatkozásai jól tükröződnek az *interregnum* gyakorlatában és a (formális) *refugium* rítusában. A király nélküli időszak ideje alatt az atyák mindegyike gyakorolhatta a teljes királyi hatalmat, mindenféle külön felhatalmazás nélkül. Az *interregnum* nemcsak életszerű okokból (király halála, eltűnése) következhetett be, mivel az uralkodó minden évben öt napra – jelképesen, de kötelezően – „elmenekült”. Ez a rítus is a király aláve-

* Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2014. 162 o.

tettséget szimbolizálta a nemzetségfők tanácsával szemben, amit lényegre törően fejez ki az a római közmondás, miszerint ilyenkor „auspicia ad patres redeunt”, vagyis „a hatalom visszaszáll az atyákra”.

A fejezet fontos eleme az archaikus kor sajátos hatalom-fogalmának bemutatása. Az *auspicium*, közjogi megközelítésben, a *patres* választását kifejező felhatalmazás az istenekkel való kapcsolattartásra és a tőlük elnyerhető megerősítésre. Az égi jelek vizsgálatának joga az archaikus hatalomfelfogások összefüggéseiben a közhatalom alapja, a legmagasabb szintű megerősítéshez és annak kinyilatkoztatásához való hatalmi jogosítvány. Ez az *auspicium* eredetileg az atyákat illette meg, ők saját jogukként adták tovább, döntésüknek megfelelően, a király felé. Az *auspicium* ebben a formában tehát az atyaktól eredő felhatalmazás a királyi jogok gyakorlására.

A családfői arisztokrácia korszakában számos, a római köztársaság idején is alapvető szerepet játszó, sőt az ókori Róma történetét csaknem végigkísérő intézmény született. Ebből a körből is kiemelkedik a nemzetségfőket tömörítő legfőbb vezető testület, a *senatus*, továbbá a népgyűlések: a *comitia curiata*, és a *pontifex maximus* által összehívott *comitia calata*.

III.

Az első résznél természetesen lényegesen hosszabb második rész, amely a köztársaság első nagy korszakát mutatja be „A korai köztársaság időszaka (Kr. e. 509-340)” címmel.

A történelmi és köztörténelmi szempontból egyaránt kiemelkedő fordulatként számon tartott Kr. e. 509-es évvel összefüggésben Szerző elővigyázatosságra int. Az első *consulok* megválasztása és az új, oligarchikus államszervezet megteremtése ugyanis a monarchikus államformával mutat folytonosságot, gyakorlatilag pedig a királyság első századainak meghatározó társadalmi rétegeit vezette vissza a hatalom legmagasabb szintjeire.

A köztársaság köztörténetét tárgyaló fejezetek intézményeket elemző módszere az egész művet meghatározza és példaértékűnek tekinthető. Köztörténettel kiemelten is foglalkozó recenzens számára örvendetes módon – a hasonló témakörű munkák többségével ellentétben – Szerző elsősorban nem az egyes tisztségek fogalomszerű bemutatására, vagy a tisztségekhez kapcsolódó hatáskörök felsorolászerű ismertetésére törekedett. A bemutatott intézmények tárgyalását sokkal inkább meghatározta a tisztségek és hivatalok közötti kontinuitás lehetőségeinek vizsgálata és azok tartalmának elemzése. Képszerűen fogalmazva: Szerző „pillanatfelvétel” helyett „folyamat-ábrát” igyekezett az olvasók elé tárni.

Kiemelkedő érdeme a munkának az is, hogy az egyes hivatalok elemzése során Szerző következetesen kutatta a közhatalmi tisztségek – azokon belül természetesen a mögöttük álló közhatalmi jogosítványok – kialakításának gyakorlati okait: a változásokat leginkább meghatározó politikai és egyéni érdekeket. Az igazgatás- és intézménytörténet világában csak rövid időre elmélyülő érdeklődők körében is triviális megállapítás lehet, hogy a tisztségek és hivatalok már a tradicionális történelmi korszakokban sem „önmagukban” léteztek, hanem az azokat létrehozó érdekrendszereket intézményesítették, modern kifejezéssel: csatornázták be. Az intézmények korrekt és hiteles elemzésekor ezért, álláspontunk szerint, megkerülhetetlen az említett okok és érdekek feltárása, bemutatása. A másik lényeges szempont az egyes tisztségeket ténylegesen is betöltő emberek személye, tehetsége és képessége arra, hogy kitöltsék vagy tágítsák a hivatallal együtt járó lehetőségeket, hatásköröket. Az elemzett munka az egyes közjogi intézmények bemutatásakor elsősorban az első szempontrendszer érvényesíti.

Ez a szempontrendszer különösen jól kirajzolódik a köztársasági államszervezet két alapintézménye: a *consulatus* és a *tribunatus* vonatkozásában. Lényeges elhatárolást jelent a *consulatus* Kr. e. 509-449 közötti korszakának és az ezt követő, valóban *collegialitást* intézményesítő időszaknak a megkülönböztetése. A Kr. e. 509-től datálható oligarchikus államszervezet lényeges sajátosságára mutat rá a szerző, amikor nyomatékosítja, hogy az ekkor érvényes államszervezet a konzulok vonatkozásában még nem ismerte a *collegialitást*, mivel a két *magistratus* egymást időben váltva gyakorolta ugyanazt az oszthatatlan főhatalmat (*dualitas*). Ennek megfelelően ekkor még nem élhettek egymással szemben a *prohibitio* (tiltakozás, előzetes vétőjog) és az *intercessio* (utólagos megsemmisítés) jogosítványaival. A *consulok* az *imperium domi* vonatkozásában havonta váltották egymást a hatalomban, az *imperium militiae* körében pedig napi rendszerességgel. A váltások alkalmával a főhivatalnokok átadták egymásnak a hatalmat, az *auspiciumból* levezetett *imperiumot*, amely tartalmilag csaknem teljesen lefedte a *rex* korábbi jogosítványait. Az említett váltások és az *annuitas* a hatalom gyakorlását kétségtelenül „finomította”, mindazonáltal a *consuli* hivatalban a király korábbi hatalmi jogosítványai éltek tovább.

A kontinuitás másik eleme, az új államszervezet legfontosabb haszonélvezőjének tekintett politikai csoport, a *senatus* alkotó régi arisztokrácia, a *patres* köre. Az említett elit – elsősorban a *consulokat* megillető, sajátos utódkijelölés, a *creatio* révén – folyamatosan elzárta a legmagasabb tisztséget a *senatus*ba utóbb bekerült *conscripti* tagjai előtt, majd a konzulság⁴ feltételévé tette a hivatalt viselő elődök

felmutatását. Szerző találó szóhasználatával ezzel még a *senatus*on belül is létrejött egy „konzuli nemesség”, amely a régi arisztokrácia vezető szerepét vezette vissza a köztársasági államszervezetbe. Ezt a folyamatot erősítette, hogy a Kr. e. 443-tól kezdve öt évre megválasztott két *ensor* tisztségét is a konzulsgot már viselt személyek közül töltötték be. A származás, az utódkijelölés és a szenátusi döntés mellett a népgyűlés felhatalmazása (*lex curiata de imperio*) csak formálisnak tekinthető.

A *patres* vagy *patriciatus* kizárólagos politikai hatalmát megtörő, Kr. e. 494-es első *secessió*tól datálható polgárjogi küzdelmek (A plebejusok intézmények kialakulása) ugyancsak új megközelítésben kerülnek tárgyalásra. A Kr. e. 494-ben létrehozott kétfős (majd, fokozatos növeléssel, Kr. e. 457-re tízes számú) néptribunusi tisztség jellegét és intézményes elhelyezését tekintve is „külön testet” képezett a magisztratúrák rendszerében. Tudományosan közismert, hogy a néptribunusi tisztség elsősorban a plebejusok érdekeinek védelmét szolgálta a hivatallal járó sérthetlenséggel (*sacrosancitas*) és segítségnyújtási joggal (*ius auxilii*), továbbá egy sajátos ellensúlyt kívánt képezni a konzuli nemességgel szemben a tribunusi vétójog intézményesítésével. A szerző emellett arra is rámutat, hogy a néptribunus hivatalával nem egy új tisztség, hanem egy új típusú intézmény jött létre a *senatus* és a konzuli nemesség dominanciáját biztosító oligarchikus rendszeren belül. A *tribunatus* egyrészt ténylegesen is választott tisztség, amelyről a népgyűlés, majd Kr. e. 471-től a plebejusok saját gyűlése a *concilium plebis* döntött. A hivatalviselők itt – szemben a *consulokkal* – valóban a *collegialitas* alapján osztották meg hatalmukat (*tribunicia potestas*), a hivataltársak egymással szembeni „vétójogai” (*prohibitio, intercessio*) ebben a körben intézményesültek először (ezt a megoldást veszi át 449-ben a konzuli *collegialitas*, felváltva az addigi *dualitast*). További megkülönböztető ismérve, hogy a néptribunusok nem az *auspiciumból* vezették le hatalmukat és *imperiummal* sem rendelkeztek, ezek helyett más jellegű hivatali hatalom, a *tribunicia potestas* birtokosai voltak, összességében tehát a *tribunatus* nem állt intézménytörténeti kontinuitásban a monarchikus intézményekkel.

A néptribunusi tisztség körül szerveződött meg a plebejusok gyűlése (*concilium plebis*), továbbá a plebejus szentélyek köre, a capitoliumi triász (Iuppiter, Iuno, Minerva) mintájára megnevezett saját istenekkel (Ceres, Liber, Libera). A gyűlésen megszavazott „plebejus törvények” (*plebiscitum*) ugyancsak jellegzetes elemei a köztársasági államrendnek. Szerző lényegre törően emeli ki, hogy a néptribunus hivatala és a hivatal körül szerveződő néptribunusi vagy plebejus intézmények külön minőséget képviselő egységként illeszkedtek az oligarchikus köztársaság rendszerébe, de nem egy-

fajta sajátos „zárványként”, hanem a tradicionális alapintézményekhez kapcsolódva, pontosabban azok ellensúlyaként működve.

Egyetérthetünk Szerzővel abban is, hogy a köztársasági Róma néptribunusának 494-ben életre hívott intézménye egy már több évszázada létező politikai struktúrába épített be egy újabb meghatározó elemet. A magisztrátusok és a *senatus* hatalmi megosztottságára épülő köztársasági államszervezet újszerű eleme volt a mindkét intézmény sajátosságából és jogosítványából valamilyen módon részesülő *tribunus plebis* tisztsége. Vitán felül áll, hogy a *tribunatus* a patriciusok és plebejusok közötti megegyezés (*foedus*) eleme volt, tehát elsősorban politikai és nem államszervezeti okokból kreált hivatal, amelynek legfontosabb tulajdonsága, hogy csak plebejusok pályázhattak tisztségére. A hagyományos magisztratúrákba való előlépés folyamatos megnyílásával ugyanakkor a tisztség említett szerepe csökkent, és előtérbe kerülhetett a magisztrátusi hatalmat korlátozó, ellenőrző funkciója. Talán részletesebb elemzést is megérdemelt volna (esetleg egy külön összehasonlítás keretében) az a kérdés, hogy a néptribunusok által élvezett *tribunicia potestas* mennyiben tekinthető egyenrangúnak a *consulok* (és *praetorok*) által gyakorolt *imperiummal*.

A Kr. e. 450-367 közötti időszakban a patricius-plebejus küzdelmek határozták meg Róma közéletét. A jelzett korszak köztörténete három, nehezen túlbecsülhető jelentőségű törvény: a XII. táblás törvény (*lex duodecim tabularum*), a 449-es *leges Valeriae Horatiae* és a 367-es Licinius-Sextius-féle törvény részletes elemzésén keresztül kerül bemutatásra.

A XII. táblás törvény tartalmi ismertetése elsősorban a közjogi jellegű szabályok bemutatására koncentrál. Ezek közé sorolható a konzuli *imperium* határainak kijelölése, a *comitia centuriata* jogköreinek bővülése és a népgyűlés felzárkózása a köztársasági államszervezet meghatározó intézményei: a *senatus*, a magisztrátusok és a néptribunusi hivatal mellé. A *tribunicia potestas* törvényi elismeréséről szóló, Kr. e. 449-es *leges Valeriae Horatiae* a konzuli *imperium* mérséklésével (*coercitiós* jog megszüntetése, néptribunusi vétó lehetővé tétele a *consullal* szemben a konzultárs vétója helyett) az *imperiumhoz* képest minőségileg és jellegében is új hatalomgyakorlási módot épített be a római államszervezet rendszerébe.

A Kr. e. 367-es Licinius-Sextius-féle kompromisszum egy Kr. e. 377-től tartó „alkotmányos anarchiát” zárt le, amelynek során a néptribunusi vétójog következetes gyakorlása és a plebejusok folyamatos *secessió*s fenyegetései lényegében ellehetetlenítették az állami intézmények rendes működését. A törvény lehetővé tette, hogy az évente választott két *consul* közül az egyik plebejus lehessen, megszüntetve a köztársasági intézmények addig megfigyel-

hető, következetes dualizmusát. Szerző helyesen figyelmeztet arra, hogy az intézkedéssel maga a néptribunusi tisztség is veszített értékéből (mint a „legerősebb” plebejus-hivatal) és a törvény elfogadásával párhuzamosan kreált új, *praetori* magisztrátus létrehozásával a konzuli hatalom jelentősége is csökkent. A 367-366-tól választott *praetori* hivatal – amely széleskörű bíraskodási jogkörrel és *imperiummal* rendelkezett (a tisztviselőket hat, *fascest* vivő *lictor* kísérte) – továbbra is a *patriciusok* számára tartottak fenn.

A nagy jelentőségű törvények tárgyalását követően a fejezet negyedik része foglalkozik a „plebejus-népgyűlési határozatok”, a *plebiscitumok* szerepével.⁵ A munkának ebben a részében inkább a kronologikus jellegű ismertetés, mint a bemutatás kerül előtérbe.

Kormányzat-történeti szempontból különösen fontos korszakot dolgoz fel a második rész negyedik fejezete: „A mediterráneum meghódítása (Kr. e. 340-150)”. Ismert módon a római állam ebben az időszakban vált városállamból három földrészre kiterjedő birodalommá. A köztársaság a merőben új államszervezési kihívásokat és problémákat elsősorban a városállami intézményrendszer fenntartásával és minimális átalakításával próbálta megoldani. Az alig két évszázad alatt végbemenő terjeszkedés három alfejezetben kerül bemutatásra: Itália, a Mediterráneum és a Földközi-tenger keleti területei vonatkozásában. A kronologikus ismertetést adó részek után igazgatástörténeti szempontból különösen lényeges kérdéseket tárgyal a három következő alfejezet (A római hódítások jellege és hasznélvezői; A hódítások megszervezése; A *nobilitas* létrejötte).

A katonai hódítások „megérlelésének” legfőbb tényezőit jelentő *municipiumok* az alávetett lakosság megváltozott jogi státuszú közösségeit jelentették. A hódítók rendszerint meghagyták az egykori közösségek politikai intézményeit, az addig független entitások azonban elvesztették közjogi értelemben vett önállóságukat, területük pedig a birodalom részévé vált. Itália helyzete a *municipiumoktól* eltérően alakult. A szövetségesnek (*socii*) számító itáliaiak megőrizték nemzetközi jogi jogalanyiségüket, ugyanakkor katonai kötelezettségük volt úgy, hogy (szemben a római lakossággal) a hadiadó, a *tributum* alól sem nyertek mentesítést. A római hódítás harmadik pillérének tekinthető *coloniák* alapítása városias települések létrehozását jelentette, egyes polgárjoggal rendelkező lakossággal a katonai tábor (*castra*) alaprajzát követő minta szerint. Szerző által a „római szellem egyik legeredetibb és legéletképesebb megoldásának” nevezett településtípus római vagyontalanok földhöz juttatását is lehetővé tette Itália területein.

A helyi közösségeknél magasabb szintű igazgatási egységek, a *provincia* elnevezést viselő tartomá-

nyok igazgatása a római történelem vázolt korszakának talán legsajátosabb igazgatástörténeti mozzanata. A rómaiakat jellemző szervezési elveknek megfelelően a tartományi igazgatás tisztségeit is megkísérelték a köztársasági intézményrendszer keretei közé integrálni és annak elvei szerint felállítani. Az egyes tartományok élére *praetorokat*, vagyis hivatalban lévő városi magisztrátusokat állítottak, utóbb az *imperiummal* rendelkező magisztrátusok hivatali idejét meghosszabbítva (*prorogatio imperii*) *consulatust* és *praeturát* viselt kormányzókat (*proconsules*, *propraetores*) állítottak a sorsolással kiválasztott tartományok élére. Az így kijelölt *promagistratus* formailag folytatta hivatali idejét és – ami különösen fontos – tisztségével járó *imperiumát*.

A vázolt megoldás teljesen új tisztséget intézményesített: a *promagistratusi* helytartók hivatalát. Bár a *consuli* tisztségeket magának kisajátító *nobilitas* itt is meg tudta őrizni vezető szerepét, a rendszer már értelemszerűen nem tudott következetes maradni a köztársasági intézményszervezés tradicionális elveihöz. A *promagistratusok* *imperiumuk* révén teljhatalommal rendelkeztek tartományukban, hivatali idejük alatt lényegében nem álltak semmiféle kontroll alatt. Nem kötötték őket az *imperium* hagyományos korlátai: sem a *collegialitas*, sem az *annuitas* mintájára megszabott hivatali idő (amely csak a szokás szerint, de nem kötelezően volt két év) és a néptribunusi *intercessio* sem. Álláspontunk szerint a *promagistratusi* hatáskörök kialakítása során a római igazgatásszervezésre általánosan jellemző megoldások és módszerek nyertek ismételt alkalmazást. Az említett hivatallal nemcsak új tisztség, hanem új hatalmi ágens és politikai tényező is létrejött, amelynek egyre meghatározóbb szerepe a hadsereg feletti rendelkezéssel vált egyértelművé a köztársaság következő nagy korszakában. A római igazgatásszervezés tartományi igazgatással összefüggő, ellentmondásos megoldásait vagy inkább megoldási kísérleteit talán összetettebb módon és nagyobb terjedelemben is érdemes lett volna vizsgálni. Ugyancsak kiemelt figyelmet érdemelt volna a „provincia” *terminus technicus* jelentéstartalmának összetettebb elemzése. A megjelölt problémák kiemelt tárgyalása a könyv, a köztársaság válságának korszakát bemutató, következő fejezetét is szerencsésen felvezette volna.

A második részt a köztársasági római arisztokrácia, a *nobilitas* fejlődésének bemutatása zárja. A szerző jól mutat rá, hogy a *nobilitas* nem tekinthető sem öröklődő nemességnek, sem jogintézménynek. Kivételesen nagyhatalmú társadalmi csoportot alkottak, akik még a korai köztársaság idejét meghatározó *patres* körénél is zártabb és nagyobb hatalmú kört jelentett, és lényegében kisajátította magának a konzuli (és a konzuli címmel összefüggésben megszerezhető) tisztségeket. Említettek dominanciájuk révén sajátos „konzuli arisztokrácia” jött

létre, folyamatosan erősödő anyagi erővel és politikai hatalommal.

IV.

A könyv harmadik része [A római köztársaság válsága (Kr. e. 133-44)] a római igazgatástörténet talán legösszetettebb korszakába vezeti el az olvasót. Szerző által már számos tanulmányban elemzett kérdések és problémakörök ezúttal összefoglaló jelleggel kerülnek tárgyalásra.⁶

Szerencsés megoldásnak tekinthető, hogy a rész első fejezetében (A római köztársaság alkotmánya a II. században) a szerző összefoglaló jelleggel is bemutatja a „klasszikus” köztársasági államszervezet alapvető intézményeire vonatkozó legfontosabb közjogi szabályokat és intézményszervezési elveket. A köztársaság válságának nevezett több mint egy évszázados időszak ugyanis éppen a nevezett intézményekre épülő államjogi rendszer lassú átalakulásáról és leépüléséről tanúskodik. Némileg meglepő ugyanakkor, hogy a köztársasági tisztségek rendszerének bemutatásából kimaradnak a tartományi kormányzatok főtisztviselői, a *promagistratusok*, noha éppen a következő fejezetek szemléltetik az említett főhivatalnokok politikai jelentőségének (különösen az általuk gyakorolt *imperium proconsulare*) nagymértékű növekedését.

Pókecz Kovács Attila a Gracchusok politikai tevékenységét bemutató fejezetekben érzékletesen mutat rá, hogy a jelzett folyamat (Kr. e. 133-121) a tárgyalt korszak utolsó olyan reformkísérletének tekinthető, amely a hagyományos közjogi állapotok és intézményrendszer keretei között próbálta orvosolni a láthatóan működési válságban lévő *res publica* problémáit.

A római alkotmány fejlődését a Gracchusok kísérleteinek elbukását követően, Kr. e. 121. és Kr. e. 44. között, egy évszázadon át a *nobilitason* belüli két párt: a tradicionális intézmények fenntartásában érdekelt *optimates* és a „néppárti” *populares* küzdelme határozta meg. Szerző külön is hangsúlyozza, hogy a két csoport közötti ellentétek a rendelkezésre álló „alkotmányos keretek” között nem voltak feloldhatóak, ezért a felek kiléptek a politikai eszközök adta lehetőségek köréből és nyílt erőszakot alkalmaztak érdekeik érvényesítéséhez. A válságot eszkaláló erőszak közismert megnyilvánulásai közül is kiemelhetők az egyes pártok támogatását élvező *imperatorok* közötti polgárháborúk vagy a másik oldal nyílt megsemmisítésére, kiirtására irányuló akciók (*proscriptio*).

A köztársaság válságát tárgyaló rész második fele négy fontos csomópontot emel ki a tárgyalt korszakon belül, egy-egy meghatározó történelmi személyiség (Marius, Sulla, Pompeius, Caesar) nevéhez kötve. Szükséges hangsúlyoznunk, hogy az említett „reformkísérletek” vagy válságkezelést

célzó „közjogi újítások” már tényleges egyeduralmat jelentő rendszert kívántak legalizálni, és nem a köztársasági értékrendet, illetve intézményrendszert helyreállítani.

A Gracchusok reformjainak elbukását követően a reformok nagy nehézségek árán kivívott eredményeit is fokozatosan felszámolták. A Kr. e. 121-ben hozott *lex agraria* megszüntette az újonnan kiosztott földek elidegenítési tilalmát, ezzel a reformok hosszabb távú fenntarthatóságának legfontosabb elemét szüntette meg. A Kr. e. 118-ban kiadott *lex Thoria agraria* feloszlatta a földek kiosztását végző háromfős bizottságot, végérvényesen véget vetve a földviszonyokat gracchusi szellemben rendezni kívánó törekvéseknek.

Caius Marius (első konzulása: Kr. e. 107) pályafutása és az általa bevezetett katonai újítások már egyértelműen új korszak kezdetét jelzik. Marius még a tradicionális tisztségek – elsősorban természetesen a hét alkalommal is viselt *consuli* cím – keretei között tett kísérletet arra, hogy a római állam intézményeit (mindenekelőtt természetesen a hadsereget) újjászervezze. Marius ismert hadászati és hadsereg-szervezési reformjaival jelent meg a római állam hatalmi viszonyait évszázadokon keresztül meghatározó intézmény: az állandó, zsoldos hadsereg. Jelentősebb változást jelentett a köztársaság polgár-milíciájához képest, hogy a hadsereg lényegében kivonta magát a köztársaság rendszerét meghatározó intézmények: a szenátus és a magisztrátusok politikai fennhatósága alól. A vagyontalan *proletarii* köréből sorozott, ezért egzisztenciálisan teljes mértékben azt őt javadalmazó *imperator* irányába elkötelezett katonaság már nem a római államhoz és annak hivatalnokához, hanem a hivatalt viselő személyéhez kötődött. Az új típusú hadsereg, némi túlzással, nem a római állam hadereje lett, hanem az *imperator*-magisztrátus „magánhadserege”, szemben a korábbi időkkel, amikor a fegyveres erő feletti rendelkezés megoszlott az állami és hatalmi szempontból is egymást kiegyenlítő három erő a *populus*, a *nobilitas* és a magisztrátusok között. Ez a hadsereg az 1. századra egy állandó intézménnyé vált, amely nemcsak fizikai ereje, hanem a társadalom minden más csoportjánál egységesebb szerveződése miatt is a következő évszázadok hatalmi viszonyainak alakítója lett.

A hadsereg helyzetének ilyen jellegű megváltozása mellett tulajdonképpen másodrangúnak tűnhet, hogy a hadsereg felett rendelkező hadúr milyen címek és tisztségek felvételével és betöltésével „fedi le” a hatalmát ténylegesen is biztosító haderő feletti rendelkezés jogát. Szerző a kérdéssel összefüggésben jól mutat rá, hogy a hadsereg politikai jellegű jogosítványait legitimáló közjogi keretek kialakítása a tárgyalt korszak egyik legfontosabb, ugyanakkor legnehezebb feladatának bizonyult valamennyi meghatározó politikus számára. Sulla

közjogilag új formában felvett és gyakorolt *dictatori* címe, a két „triumvirátusnak” nevezett hatalmi szövetség, Caesar örökös *dictators*ága mind az intézményi keretek elégtelenségét és megváltoztatásának szükségességét tükrözik, végleges megoldást mégsem tudtak adni, mivel a hadsereg közjogi értelemben nem volt hatalomteremtő tényező, ezért a hadsereg feletti rendelkezést sem lehetett közjogi formában intézményesíteni.

Megjegyzendő, hogy a Gracchusok reformjaitól (133-122) számított korszak nemcsak történelmi aspektusból jelent fordulópontot, hanem gondolkodástörténeti szempontból is nagy jelentőségű. A római állambölcselet szempontjából a Kr. e. 1. század a görög és római állambölcselet Polübiosznak köszönhető összekapcsolása miatt tekinthető kiemelkedő jelentőségűnek. A városállamot középpontba állító és azt idealizáló platóni és arisztotelészi felfogással szemben Polübiosz már a poliszállapoton túlnövő, birodalommal váló államokat – Spártát, Karthágót és Rómát – állítja követendő példának, utóbbiban megtalálva a létező, és nem utópikus, „ideális államot”. A Polübioszt követő, ún. Scipio-körnek kiemelkedő érdeme van a politikailag még mindig városállami keretek között működő Róma előtt álló változtatási szükségesség elméleti megalapozásában.⁷

Az egymással szemben álló politikai csoportok értelemszerűen a hatalmat magukhoz ragadó hadurak körül szerveződtek egyre nyíltabb és aggasztóbb összeütközéseikben. A politikai eszközökkel feloldhatatlan ellentétek így vezethettek az optimáták (Sulla) és a néppártiak (Marius) polgárháborújához, amely a szenátori arisztokrácia érdekeit képviselő Sulla javára dőlt el. A polgárháború vége a súlyos veszteségek mellett sajátos közjogi helyzetet is eredményezett. A konfliktust lezáró jelentő 82-es év mindkét *consul*ja elhunyt, ezért ideiglenesen egy *interrex*et kellett kijelölni a következő magisztrátusok megválasztásáig. Új *consul*ok helyett azonban rendkívüli főhivatalt intézményesített a Lucius Cornelius Sulla nevével fémjelzett, új államrend. A *lex Valeria de Sulla dictatore* értelmében Sulla számára, lényegében személyre szabottan, hozták létre a *dictator legibus scribundis et rei publicae* főhivatalát, amely – noha elnevezésében emlékeztetett a köztársasági keretek között is megengedett, rendkívüli jellegű *dictator* hivatalára – jogosítványait tekintve fölötte állt a *res publica* valamennyi testületének és tisztviselőjének.

A sulla-i főhivatal korábitól markánsan megkülönböztethető, új minőségét jól mutatja, hogy az említett időszak három éve alatt választottak *consul*okat (Sulla *dictatori* címe tehát nem a *consul*ok hivatali ideje közötti, átmeneti jellegű *magistratura* volt). Számos jogosítványa közül is kiemelkedik a törvényalkotásban kapott hatásköre, amely a XII. táblás törvényt összeállító *decemvirek* jogkörével

állítható párhuzamba. Az új főhivatal viselője emellett *magistratus*okat nevezhetett ki, *auspicium*ot kérhetett, *consul*ust tarthatott. Sulla *dictaturája* időben korlátozatlan volt (a köztársasági államrend főhivatalnok, ismert módon, csupán fél éven át láthatta el hivatalát) és a köztársasági magisztrátusok további, hagyományos korlátai sem szabtak határt hivatalviselési jogosítványainak. Ezt a „felsőbbrendű magisztratúrát” nem korlátozta sem a *tribunusi intercessio*, sem a *provocatio ad populum*.

Egyetérthetünk Szerző álláspontjával abban a tekintetben, hogy Sulla államrendje „nem egy monarchia irányába tett elbukott kísérletnek tekinthető, hanem egy kivételes időszaknak”.⁸ Nem osztjuk azonban Szerző véleményét abban, hogy ez a kivételes időszak a köztársasági intézmények megerősítésére irányult. Sulla ismert intézkedései: a *senatus* létszámnövelése és jogköreinek bővítése, a *tribunus plebis* hatalmának gyengítése elsősorban az őt támogató optimáták politikai érdekeit szolgálta.

A köztársaság közjogi keretei közül kilépő hatalmi és hatalomszervezési megoldásokkal találkozunk az első triumvirátus nyomán, majd – Crassus Kr. e. 53-ban bekövetkezett halálát követően – Iulius Caesar és Cnaeus Pompeius polgárháborúja kapcsán. Az első triumvirátus hatalmi viszonyainak alapját már egyértelműen a hadseregek feletti rendelkezést lehetővé tevő kormányzói, *proconsuli* hivatalok és a hadúri jogokat még kifejezettebben érvényesítő *proconsuli* felhatalmazások képezték, amelyek rendre túlléptek a rendes helytartói hatalom keretein.

Az új típusú, köztársasági intézményektől és a több évszázad alatt kiérlelt *cursus honorum* elveitől függetlenül létesített hadvezéri hatalom első markáns reprezentánsa a Pompeius számára adományozott *imperium* 83-ban. Pompeius anélkül nyerte el a legmagasabb katonai és civil hatalmat biztosító jogosítványt, hogy korábban bármilyen magisztratúrát betöltött volna (*homo privatus cum imperio*). Ez az *imperium* nyert egyre tágabb kiterjesztést a 77-ben adományozott *imperium proconsulare* és a kalózok elleni háború lezárása érdekében létesített, különleges jogosítványokat biztosító *lex Gabina de bello piratico imperium infinitum* révén 67-ben.

Az elmondottakból értelemszerűen következik, hogy a két legnagyobb befolyással bíró politikus hatalmi rivalizálásának végzetessé válásával Pompeius elsősorban arra törekedett, hogy politikai ellenfelét, Iulius Caesart galliai helytartóságától megfossza, aki ezzel legfontosabb hatalmi bázisát, a hadsereg feletti rendelkezést veszítette volna el. Miután a Caesar perifériára szorítására irányuló első kísérletek (*Lex Pompeia de provinciis* 53-ban, amely előírta, hogy a helytartó magisztrátusnak hivatala előtt 5 évet Rómában kell tartózkodni, továbbá a *Lex Pompeia de iure magistratum*) kudar-

cot vallottak, a 49-ben kiadott *senatus consultum ultimum* már arra hatalmazta fel Pompeiust, hogy csapatokat állítson fel, a helytartóságáról (értsd: hadseregéről) lemondani nem kívánó Caesar elleni fellépéshez.

Szerző jól érzékelteti az említett eseményeket és a köztársaság utolsó századát meghatározó hatalmi viszonyokat továbbá a köztársasági intézmények mindezekből következő változásait, kiüresedését. Nem feledkezik meg a politikai válság anyagi és társadalmi hátterét jelentő lényeges történelmi események ismertetéséről sem a Gracchusok szerepvállalását jelző földreformoktól az adósságok eltörlésére irányuló „*tabulae novae*” névvel jelzett törekvésekig.

Egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy a köztársaság csaknem egy évszázados válságának eseményei nem oldották meg a római államszervezet alapvető problémáit. Túlzónak tartjuk azonban azt a megállapítást, amely szerint a jelzett időszak eseményei „alapvetően semmit sem változtattak meg sem a római társadalmi struktúra, sem a kormányzás módja tekintetében”.⁹ Augustus principátusa számtalan elemében tovább vitte, még ha teljesen új tartalommal és jelentőséggel is, a *res publica* tradicionális intézményeit. Álláspontunk szerint az évszázados válság és az egymást követő sikertelen megoldási kísérletek után Augustus „burkolt monarchiája” éppen azért tudott tartósan működni, mert bizonyos szempontból „tanult” a megelőző évszázad tapasztalataiból: nem számolta fel a köztársasági intézményeket és nem épített ki egy nyílt egyeduralomra épülő hatalmi rendszert. A „principátus” azért válhatott a római államrend évszázadokon át követett hatalmi struktúrájává, mert – az erre irányuló korábbi törekvésekkel ellentétben – meg tudta valósítani a hadsereg feletti rendelkezést biztosító jogositványok, az uralkodói előjogok és a köztársasági intézmények életképes szintézisét.

Pókecz Kovács Attila „A királyság és köztársaság közjogi intézményei Rómában” című könyve időbeli és tárgyi kereteit tekintve is nagy ívű és átfogó munkának tekinthető. A feldolgozás különösen jó érzékkel emeli ki az intézménytörténeti és hatalmi szempontból meghatározó elemeket, társadalmi sajátosságokat, gazdasági változásokat és történelmi epizódokat. Ennek köszönhetően meg tudja őrizni egyenes vonalvezetését, nem mélyül el túlságosan a kormányzattörténeti szempontból kevésbé lényeges részletekben. A hivatalok és tisztségek bemutatása során következetesen érvényesíti a történeti szemléletet és az összehasonlító módszert. Szemléletes képet kapunk az egyes intézmények, tisztségek hatásköreinek és jelentőségének folyamatos változásairól a változásokat meghatározó társadalmi, politikai és gazdasági tényezők bemutatása mellett.

A bemutatott mű a római királyság és köztársaság köztörténetének kiemelkedő színvonalú összefoglalása. Az anyag közérthetősége, logikus szerkezete és egyértelmű vonalvezetése rendkívül hasznos kiegészítése lehet a római jog és az egyetemes történelem egyetemi törzsanyagának kiegészítésére, magas szakmai nívója alapján pedig tudományos kutatások megbízható kiindulópontjául szolgálhat.

Jegyzetek

¹ Pókecz: A királyság és köztársaság közjogi... 8. o.

² A könyv fülszövegéből vett idézet.

³ Ausbüttel szavaival: „Den verschiedenen administrativen Änderungen lag niemals irgendetwas staatspolitisches Konzept zugrunde, vielmehr reagierten die Kaiser auf Erfordernisse und Probleme, die sich Laufe der Zeit ergaben”. F. M. Ausbüttel: Die Verwaltung des Römischen Kaiserreiches. Von der Herrschaft des Augustus bis zum Niedergang des Weströmischen Reiches, Darmstadt 1998. 194. o.; Hasonló következtetésre jut I. Valentinianus (364-372) uralkodását elemző munkájában Schmidt-Hofner könyvének bevezetésében („Der römische Kaiser regierte nicht, er reagierte”), majd könyvének összefoglalásában („Der Großteil der Regierungstätigkeit hatte demnach affirmativen und reagierenden Charakter”). S. Schmidt-Hofner: Reagieren und Gestalten: der Regierungsstil des spätrömischen Kaisers am Beispiel der Gesetzgebung Valentinians I., München 2008. 11; 337. o.

⁴ A római tisztségek (consul-konzul, magistratus-magisztrátus, senatus-szenátus stb.) és az abból képzett szavak esetén igyekeztünk követni a könyvben érvényesített szabályokat.

⁵ A témához kapcsolódóan a szerzőtől ld. Pókecz Kovács Attila: A plebiscitumok szerepe a római alkotmánytörténetben a korai köztársaság időszakában (i. e. 449-287), JURA 2014. 1. sz. 163-171.

⁶ Vö. Pókecz Kovács Attila: A gazdasági- és hitelválság megoldásának jogi eszközei és közjogi következményei a római köztársaság végén (Kr. e. 49-47), In: Universitas „unius rei”: Tanulmányok a római jog és továbbélése köréből (Szerk. P. Szabó Béla, Újvári Eme-se) Debrecen 2014. 197-216. o.; Uő.: Economic Crisis and Senatus Consultum Ultimum, In: Meditationes de iure et historia (Szerk. R. van den Bergh et al.) Pretoria 2014. 729-737. o.; Uő.: A római köztársaság válsága II. (i.e. 133-44), JURA 2010. 1. sz. 102-115., Uő.: A római köztársaság válsága I. (i. e. 133-44), JURA 2009. 2. sz. 139-152. o.

⁷ Ahogyan arra Hamza Gábor rámutat: a római gondolkodók, köztük Cicero, egyértelműen érzékelték a római államszervezeti és erkölcsi (nem hatalmi!) válságát, annak megoldására a hagyományos római értékekre: (auctoritas, traditio, mores) építve tettek kísérletet. A görög és római állambölcselet, a régi városállami szervezet és az új birodalmi-állam, továbbá a politikai és társadalmi téren egymással erőegyensúlyba kerülő populares és optimates közötti kapcsolat, szintézis megteremtésére való felhívás Cicero bölcseleti munkásságának egyik

legfontosabb eleme. A több olvasatban is értelmezhető concordia és consensus szükségességének felismerése és elméletének kidolgozása Cicero kiemelkedő érdeme, amely ugyanakkor elméleti síkon maradt. Hamza G.: Cicero De re publicája és az antik állambölcselet. In: Hamza G. – Nótári T.: Mit hoz a múlt? – Jog- és kultúr-történeti tanulmányok I. Budapest 2006. 53-95. o.

Korának gondolkodóival egyetemben Cicero sem ismer-te fel a hadsereg politikai, társadalmi szerepének és ha-talmi súlyának rohamos növekedését. A Cicero által jellemzett – és sokszor félreértelmezett – legjobb polgár, princeps civitatis vagy moderator rei publicae sem egy köztársasági keretek közötti monarcha, vagy éppen egy hatalmát burkoltan gyakorló hadúr, hanem a res publica értékeinek, intézményeinek helyreállítója, a válságban

lévő államrendre megmentést hozó concordia és szinté-zis gyakorlati, politikai megteremtője. A történelem válasza a római köztársaság válságára ismert. Az elmélet szintjén szintetizáló Cicero után Octavianus Augustus valósította meg a gyakorlatban birodalom számára to-vábbi fejlődést jelentő államszervezeti megújulást a régi intézmények lehetőség szerinti meghagyásával, de a politikai realitások figyelembe vételével. Havas L.: A politikai közgondolkodás főbb vonásai Rómában. In: Róma – Egy világbirodalom politikai, erkölcsi és törté-nelmi eszméi I. (összeállította: Havas L. – Óbis H. – Szűcs G. – Ujlaky I.) Debrecen 1998. 5-57. o.

⁸ Pókecz: A királyság és köztársaság közjogi... 119. o.

⁹ Pókecz: A királyság és köztársaság közjogi... 141. o.

Szurovecz Zoltán
 doktorandusz hallgató
 (SZTE-ÁJTK), főosztályvezető-helyettes (OKTF)

„Ludwig Krämer: Az Európai Unió környezeti joga”*

Az Európai Közösséget megteremtő Római Szerződés (1957) még nem tartalmazott rendelkezést a környezetvédelmet illetően, hiszen elsődleges célja a belső piac megteremtése volt. Az 1970-es években meginduló folyamatok azonban jelentős hatással voltak a szerveződésre is. Az első, 1975-ban elfogadott, jogilag kötelező környezetvédelmi tárgyú eszközök alapját azonban a belső piac létrehozását célul kitűző 100. cikk (jelenleg 94. cikk) és az általános jogalkotási felhatalmazást adó 235. cikk (jelenleg 308. cikk) képezte. Végül az Egységes Európai Okmány (1987) vezette be az alapító szerződések közé a VII. fejezetet, amely különállóan rendelkezik a Közösség környezetvédelmi célkitűzéseiről. A mára létrejött szupranacionális szervezet kiemelkedő szerepet kíván játszani e területen, ezért számos jogi aktust hozott létre. A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program félidős értékeléséről szóló Bizottsági közlemény szerint a nemzeti környezetvédelmi jogszabályok hozzávetőleg 80%-ának háttérében uniós jogszabályok állnak.¹ Ennek fényében különös jelentőséggel bírnak az Európai Unió környezetjogi és környezetvédelmi jogi témájú összegző tudományos munkák.

Ludwig Krämer maga is hangsúlyozza, hogy műve közel négy évtizedes munkájának eredménye. A szerző a müncheni és kielii egyetemen tanult jogot és történelmet, doktori címét fogyasztóvédelmi jogból szerezte a Hamburgi Egyetemen. A Landgericht Kiel bírójaként delegálták az Európai Bizottsághoz, ahol évtizedeken át egészen 2004-ig dolgozott. Tudományos munkásságát e feladata mellett is végezte, hiszen 20 európai egyetemen 6 nyelven tanította az Európai Unió környezetvédelmi jogát, valamint 20 könyv és közel 150 tudományos cikk szerzője. Ez garanciát adhat arra, hogy az olvasó egy tudományos alaposággal rendszerezett, gyakorlati tapasztaltból építkező művet tart a kezében.

A könyv a szerző EU Environmental Law című munkájának magyar fordítása. Az eredeti angol nyelvű változat 1991-ben jelent meg a Sweet & Maxwell Kiadónál, amely 7 bővített kiadást élt meg. Az utolsó, hetedik kiadás fordítása a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék, azon

belül Dr. Horváth Zsuzsanna tanszékvezető egyetemi docens munkájának eredménye; aki maga is már 1999 óta számos uniós környezetvédelmi jogot érintő mű szerzője.

A könyvet fejezeti és fejezeten kívüli tagolású tartalomra lehet bontani. Az érdemi részt tartalmazó fejezeteken kívül – az előszavakon túl – a könyvben több összegző helyezkedik el. A műnek egy keretes jelleget ad, hogy az olvasó az első lapokon a jogesetmutatóval és a jogszabálymutatóval találja szembe magát. Nem gyakori, ezért mind a kérdéssel foglalkozó elméleti és mind a gyakorlati szakemberek számára hasznos lehet a nemzetközi szerződésekről szóló exemplifikatív jellegű felsorolás. Ez azért lehet érdekes, mert magyar vonatkozású művek többsége egy fejezetként foglalkozik az egyezményekkel. E témakörrel többen foglalkozók számára ezért a könyvben alkalmazott megoldás már jelzés értékű lehet, miszerint a hivatkozott – környezetjog javát átfogó – egyezmények horizontális jelleggel kerülnek ismertetésre. A keretet pedig a mű végén található több mint kétszáz válogatott, többnyelvű bibliográfia és a tárgymutató zárja.

A mű érdemi, mélyebb bemutatása előtt érdemes elidőzni a mű címénél is. A könyv eredeti címe: *EU Environmental Law*, amelyet az EU Környezetvédelmi Jogaként is lehet fordítani. Talán a magyar nyelv árnyaltabban kifejezi a mű tartalmát, szemléletbeli különbségére utal, hogy a megjelent magyar fordítás címe *Az Európai Unió környezeti joga* címet viseli. A környezetvédelmi jog és környezetjog között ugyanis különbséget lehet tenni. A környezetvédelmi jog – matematikai hasonlaltal élve – részhalmaza a környezetjognak, mivel a környezetvédelem a szennyezőkkel szembeni közvetlen, direkt fellépést jelenti. Az emberi tevékenységek többsége valamilyen formában igénybe veszi a környezetet, így ezek egytől egyik környezethasználatnak tekinthetőek. A kezdeti időszakra vonatkozó szabályok gyakorlatilag a szennyezés megszüntetésére és visszaszorítására törekedtek, ezért okkal kapta a környezetvédelmi jog gyűjtőfogalmát. Mára testet öltött az az elmélet, hogy nem elegendő a szennyezés elleni direkt fellépés, hanem azt már a forrásánál – tehát az általános környezet használatnál – kell megakadályozni vagy minimalizálni, így e két kifejezés elkülöníti a két szemléletet is. Mivel az Európai Unió a fenntartható fejlődés szellemében a környezethasználatot is igyekszik szabályozni, – amely nem feltétlenül tekinthető szennyezőnek –, ezért jobban tükrözi a könyv tartalmát a környezeti jog kifejezés.

Az első fejezet a Célok, alapelvek és feltételek címet viseli. A szabályozás bemutatásának alapját ugyanis annak definiált tárgya képezi. Sajátos jelenség volt az Európai Közösségben, hogy a környezetre és annak védelmével kapcsolatos egyes aspektusokra a másodlagos jogban hamarabb ke-

* Dialóg Campus Kiadó, Pécs 2012. 464 o.

letkeztek szabályok, mint ahogy ez az elsődleges jogban (az alapító szerződésekben) megjelentek volna. Ennek fényében is különleges az a felvetett kérdés, hogy az Európai Uniónak van-e környezet fogalma. Ez első ilyen megnyilvánulás 1990-ban történt a Maastrichti Szerződéssel kapcsolatos tárgyalások megkezdése előtt, amikor a Közösség állam- és kormányfői egy nyilatkozatot fogadtak el a környezetről. Ennek fényében levegő, a folyók, a tavak, a tengerparti és tengeri vizek minősége, az élelmiszer és az ivóvíz minősége, a zaj elleni védelem, a talaj szennyezése, a talajerózió és a sivatagosodás elleni védelem, az élőhelyek, a növény- és állatvilág, a táj és a természeti örökség megőrzése, a lakóterület minőségének megőrzése képezi az egészséges és tiszta környezethez való jog alapját. Így az európai környezet fogalma nagyon széles, nem is létezik olyan, amely megkülönböztethető lenne bármely egyedi, helyi, regionális vagy nemzetközi környezettől.

A környezeti politika céljainak eszenciáját hordozza a Lisszaboni Szerződés által megfogalmazottak, miszerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A fenntartható fejlődés fogalma valóban nem tisztult le és tartalmának határai is bizonytalanok. Jogos az a megállapítás, hogy probléma is marad az, milyen fejlődés tekinthető fenntarthatónak.

A környezeti politikában megfogalmazott védelem magas szintje a gyakorlatban azt képviseli, amelyet magas szintű környezetvédelemmel rendelkező tagállamok is képviselnek. E gondolathoz hozzá lehet tenni, hogy a környezetvédelmi politikát leggyakrabban az a tény irányítja, hogy egy vagy több tagállam jelentős környezetvédelmi tárgyú jogszabályokat fogadott el. Így alakult ki a Közösségen belül „vezetők” köre (tipikusan Németország, Hollandia és Dánia) valamint a „sereghajtók”, akik elsősorban a környezetvédelmi alapelvek és minimum szabályok átültetésére szorítottak (Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Belgium).²

Az Európai Unió jogának alapelvei a környezeti cselekvés alapelveinek lehet tekinteni. Mára letisztult és egyértelművé vált, hogy az alapelvek, így a környezetjogban is megfogalmazott alapelvek (szubszidiaritás, integráció, elővigyázatosság, megelőzés, károk forrásánál történő helyreállítás, szennyező fizet) nemcsak a jogalkotás irányadó mércéje, hanem az ítélkezés alapja is lehet. A szerző éles látással világít rá arra a kérdésre, hogy a szubszidiaritás általános problémáján túl, ezek az alapelvek milyen kérdéseket vetnek fel a környezetvédelem területén. Valóban nem könnyű feladat annak objektív bemutatása, hogy a környezeti célok mikor érhetőek el jobban uniós szinten, és mikor ennél alacsonyabban. Ugyancsak nem teljesen egy-

értelmű, hogy mit is lehet vagy kell érteni a „jobban” szó alatt.

A mű a Szereplők, eszközök, döntéshozatali eljárások címet viselő fejezetben röviden, de lényegyet megragadva ismerteti a környezetjog alakításában résztvevők sorát. A Bizottság, a Parlament és a Tanács szerepe sokak számára ismert, azonban az egyéb szereplőké kevésbé. A könyv hasznos információkat ad az körüről is. A környezetjogi eszközök tematizálásának körében hangsúlyozható, hogy a jogi és politikai eszközök (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, állásfoglalás) sokak számára ismert, azonban a vállalkozások és a magánszemélyek magatartását befolyásoló eszközök bemutatása e jog területén külön figyelmet érdemel. Az engedélyezés, a tiltás, az információk és figyelemfelhívások olyan egyedi eszközök, amelyek jogforrási jellegüket tekintve illeszkednek a jogi és politikai eszközök sorába, bár tartalmuk sajátos. Legtipikusabb példa az engedélyezés területe, ahol a megelőzés és elővigyázatosság elve alapján az Unió általában irányelv vagy rendelet formájában határozza meg azon esetek, tevékenységek körét, amikor a tagállam hatóságának engedélyére van szükség, ahhoz, hogy az folytatható legyen.

Szerző hosszabban taglalja a döntéshozatali eljárásra vonatkozó megállapításokat, amelyekből számos a gyakorlati működésre vonatkozó hasznos információval találkozhat az olvasó. E témakörben a Bizottság, a Parlament és a Tanács körül folyó, környezetvédelmi tárgyú munkából és folyamatokból is kaphatunk rövid, tartalmas ismertetést. A jogalap megválasztása különösen fontos az uniós jog megalkotása során, hiszen egy-egy szabályozás alá vont területnek több jogalapjai is lehet. Helytelen jogalap megválasztása pedig a norma megsemmisítését vonhatja maga után. A Bíróságnak számos esetben kellett ilyen kérdésben döntenie. A könyv csak felvillantja ezen esetköröket, és több tartalmas hivatkozást tesz a „súlypont-elmélet” körébe sorolható precedensekhez és jogszabályi hivatkozásokhoz. A hivatkozott súlypont-elmélet, – amely akár nevezhető súlypont doktrínának, vagy súlypont elvnek –, köréből ízelítőként emelhető ki az Európai Bíróságnak a hulladékról szóló 75/442/EGK irányelvet módosító 91/156/EGK irányelv és a hulladékok szállításáról szóló 259/93/EGK irányelv jogalapjáról szóló megállapításai. Mivel az alapító szerződés egyes cikkeihez tartozó jogalkotás meghatározott döntéshozatali eljárást rendelt, ezért a Parlament és a Bizottság az Európai Bíróságtól kérte a jogszabályok megsemmisítését.³ A Bíróság hangsúlyozta, hogy pusztán az a tény, hogy egy jogszabály érintőlegesen kapcsolódik a belső piachoz, az nem alapozza meg azt, hogy a jogszabályt a hivatkozott cikkekre kell alapítani. Objektív kritériumok alapján arra a megállapításra jutott, hogy a hivatkozott jogforrások elsődle-

ges célja a hulladékgazdálkodási környezetvédelmi szempontú szabályozása, így a helyes jogalapnak a (korábbi számozás szerinti) 130s. cikk tekinthető.

A harmadik fejezet alapjaiban kívánja körbejárni az uniós hatáskör és a tagállami hatáskör közötti határ megrajzolásának kérdését. E köré épülő vita folyamatos, és visszatérő konfliktusokat generál az uniós és a tagállamok között. A fejezet e kérdés környezetvédelmi aspektusainak bemutatására törekszik. A Lisszaboni Szerződés szerinti 34. és 36. cikk elemzésekor nem szabad elfelejteni, hogy a környezetvédelem nagyobb vita részét képezi. Micsém bizonyítja ezt jobban, hogy számos ítéletet hozott a Bíróság ezen ügyekben. A szerző gyakorlati látásmódját tükrözi mindaz, hogy megállapításait a folyamatok mögött húzódó gazdasági gondolkodás (export-import intézkedések) szerint tagolja. Ennek a gondolatkörnek vonalára épülnek az uniós környezetvédelmet érintő horizontális eszközei (negyedik fejezet), amelyek jellegüket tekintve valamennyi környezeti elemet, ágazatot átfogja, arra hatással van.

A horizontális eszközök közül elsőként kell kiemelni a tiszta környezethez való jogot. Az erre vonatkozó jogi megállapításokat az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája nem tesz, csak annyit mond, hogy a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba. A tételes jog legmagasabb szintjét az Aarhusi Egyezmény tartalmazza. A könyv számba veszi azon három alapvető jogot (információhoz való hozzáférés, környezeti döntéshozatalban való részvétel, igazságszolgáltatáshoz való jog), amely ezen Egyezmény meghatároz. Furcsa anomália az, hogy pont az Unió az a részes fél, aki az előírásoknak megfelelően még nem hozott jogszabályt az Egyezmény átültetésére. A további horizontális eszközök köréből a leggyakrabban hivatkozott vagy bemutatott hatásvizsgálat mellett számos egyéb eszköz is jelentős hatással van a környezetjogra. A szerző ezek közül jogosan említi elsőként a finanszírozást, hiszen e nélkül az ilyen tárgyú beruházások nem létezhetnének, ugyancsak hasonló súllyal kell kezelni az adók és díjak kérdéskörét is. Különös aktualitása van az e fejezetbe helyet foglaló környezeti felelősségnek is, hiszen a Bizottság 2013-ban vizsgálta meg a környezeti felelősségről szóló 35/2004 EK irányelv átültetésének megfelelőségét.⁴

A mű ötödiktől fejezetétől a tizedik fejezetéig tartalmazza az Unió környezeti jogának ágazati szabályaira vonatkozó megállapításokat. Elsőként említve a biológia sokféleséget és a természet megőrzését. Az Unió létrehozta a természetvédelmi területtől és nemzeti parki területektől elkülönülő NATURA 2000 területek sajátos típusát. E védelmi forma eltér az előbb hivatkozott védett területektől, hiszen azon történő projektek, tevékenységek vé-

gezhetőek, de csak akkor, ha fenntartási céljaival az nem ellentétes, vagy nem veszélyezteti a kijelölés alapjául szolgáló fajokat. A szerző megemlíti azonban a figyelem középpontjába kevésbé kerülő, természetvédelemhez kapcsolódó pénzügyi eszközöket (LIFE és LIFE+) is. A mű számos és hasznos megállapítással szolgál az állatvédelem területére vonatkozó joganyag ismertetésével. Az egész fejezet színvonalát emeli, hogy szerző különböző számadatokat is hivatkozik a joganyagokhoz kapcsolódóan, amely érzékelteti, mekkora területet, egységszámot érint az Unió joga.

Az Európai Unió jogában ugyancsak nem jellemző, hogy önálló ágazatot képviseljen a termékekre és termékek összetételére és forgalmára vonatkozó szabályozás. A szerző maga is elsőként jegyzi meg az erről szóló fejezetben (hatodik fejezet), hogy az Uniónak nincs következetes, átfogó termékpolitikája. Az pedig el nem vitatható megállapítás, hogy a termékpolitika hatást gyakorol az egészségre, fogyasztóvédelemre és a környezetvédelemre. Az Uniónak valóban vannak kezdeményezései az integrált termékpolitikára, azonban a meglévő jogszabályok inkább egyes szempontok szerint határozzák meg egy termékkörre vonatkozó feltételeket.

A termékpolitika számos területet érint (gépjárművek, csomagolások, nehézfém tartalmú termékek, ózonkárosító anyagokat tartalmazó termékek, kémiai anyagok, peszticidek és biocidok stb.), de a szerző nem feledkezik meg – Magyarországon is sokat vitatott – génmódosított szervezetekre vonatkozó normákról. A szabályozással szemben megfogalmazott legmarkánsabb kritika, hogy a jelenleg hatályos szabályozásban a nyilvánosság részvétele alig biztosított. Jogos felvetés az is, hogy a génmódosított szervezetekkel szembeni ellenérzések az egészségi és környezeti kockázattal kapcsolatos aggodalmakon alapulnak.

A vízvédelem uniós szabályozásának története az 1980-as évekre nyúlik vissza, amikor is a vizek minőségi védelmére komoly hangsúlyt fektetett a nemzetközi jog is. A szabályozás értelem szerűen elsődlegesen az édesvizek és a tengerek minőségi védelmét szolgálja, és ennek megfelelő, átültetést igénylő irányelvek születtek. A könyv élesen rávilágít arra is, hogy a 2000/60 EK irányelv (ún. Vízeret Irányelv) nemcsak az előzőekben megfogalmazott célok szerinti előírásokat tett, hanem bevezette a vízgyűjtő fogalmát. A tagállamoknak pedig a területéhez tartozó igazgatási szerveiket az irányelv által meghatározott vízgyűjtőkhöz igazítva kellett kialakítaniuk. Ezt természetesen több államban aggodalmat okozott. Nem szabad elfeledkezni, hogy Magyarország már több évtizede vízügyi igazgatását vízgyűjtőkhöz igazítja, amelyből még néhány elem napjainkban is megtalálható. Szerző által felsorolt számos területen (ivóvíz, fürdővíz, felszín alatti víz, nitrát szennyezés elleni védelem,

veszélyes anyagok és ipari kibocsátások) markáns szabályokat alkotott a környezet védelme érdekében, melyek látványos eredményeket is tudnak felmutatni.

A mű az ágazati szabályok taglalása során nagyobb lélegzetvételi fejezetben taglalja a hulladék-gazdálkodás kérdését, amely – egyetértve a könyvben megfogalmazottakkal – problémás terület. E témakör számos részterületére határozott meg jogi normát az Unió, azonban alapvető sarkalatos kérdés még a mai napig vitákat generált, miszerint mi tekinthető hulladéknak. Ha az Európai Bíróság esetjogát vizsgáljuk e tárgyban, akkor bizonyos támpontok meghatározhatóak lehetnek az elhatárolás kérdéskörében. Kiindulópontként nem szabad megfeledezni arról, hogy a hulladék egyben áru is lehet, így meghatározza a másodlagos nyersanyagpiacot is. A Bíróság a Bizottság kontra Belga Királyság ítéletében azzal, hogy kimondta, a hasznosítható és nem hasznosítható hulladéknak nem vitatottan van saját kereskedelmi értéke, elismerte annak áru jellegét. E kérdéskörben született meg a későbbi ítéletekben is többször kiindulási alapot képező Palin Granit ítélet, amely a gránitbányából kikerülő, a helyszínen további hasznosításra váró maradék kövek, kőzúzalék sorsa, illetve annak jogi megítélése volt. A bírósági gyakorlat azonban további, szubjektív elemmel is bővítette az elhatárolás kérdéseit, hiszen a vizsgálat tárgyává tette az irányelvi megfogalmazásban szereplő „megválni” kifejezést.

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi normák önmagukban nem képesek elérni az Unió által célul kitűzött magas szintet, ezért a környezeti jog ismertetésekor nem hiányozhatnak azok a jogi normák és politikák ismertetése, amelyek érintőlegesen találkoznak a környezetvédelemmel. E meglátás alapján fogalmazta meg az Unió, hogy a környezetvédelmi célkitűzéseket más területen (mezőgazdaság, halászat, közlekedés, energia, kereskedelem, turizmus) is érvényesíteni kell. A környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozók elsősorban a direkt ilyen irányú szabályokkal foglalkoznak elsőként, így különösen hasznos lehet az olvasó számára, hogy a szerző gyakorlati tapasztalataival kiegészítve ismerhetik meg az területre vonatkozó legfontosabb normákat és egyéb uniós eszközöket. Mivel periférikusan jelenik meg sok esetben, ezért itt különösen érdemes felhívni a figyelmet a turizmus kérdésére.

A műnek egyfajta tartalmi keretes jelleget is ad az, hogy utolsó fejezetei az uniós jog végrehajtásá-

val (12. fejezet) és a környezetvédelem európai politikai (13. fejezet) kérdéseivel foglalkozik. Egyet kell érteni a szerzővel abban is, hogy a végrehajtás nehézségeit növeli az a szemlélet is, amely szerint a több tagállamban a környezetvédelmet a magas életszínvonalal rendelkező államok és társadalmak problémája. Így számukra inkább elsődleges a gazdasági fejlődés, és majd foglalkoznak a környezeti problémákkal, ha a fejlettebb tagállamok gazdasági színvonalát elérték.

Vitathatatlan tény, hogy az uniós környezetvédelmi jog fejlődése, a jogalkotás és egyéb belső folyamatok kapcsolatban vannak az Európapolitikával is. Ahogy a szerző fogalmaz „az EU környezeti jogalkotásának legnagyobb érdeme, hogy létezik, és hogy léte az összes tagállamot arra kényszerítette, hogy nemzeti törvénykönyveikben legyenek azonos rendelkezéseik. A szabályok e készletére építhet a környezeti politika, ha létezik politikai akarat.” Mindazon által meg kell jegyezni, hogy számos kihívás áll még e terület előtt, kezdve azzal, hogy az Unió környezeti joga a lehetőséghez képest bírjon a pontosság és a részletesség jellemzőivel, mivel ez sok jogszabályból – különösen irányelvből – még hiányzik.

Összegezve elmondható, hogy Ludwig Krämer műve a magyar környezetvédelemmel foglalkozó jogirodalomban egy hiánypótló mű, hiszen gyakorlati szemléletével nem csak bemutatja a környezeti jog Unión belüli rendszerét, hanem annak működését is hibáival és problémáival együtt. Különösen hasznos lehet azok számára, akik bár ismerik az Európai Unió környezeti és környezetvédelmi jogát, azonban a jogterületet működésére nem látják rá. A lelkiismeretes fordítói munkát jelzi az is, hogy a mű magyar nyelvre történő átültetése is kiválóan tekinthető címétől egészen a tárgymutatóig.

Jegyzetek

¹ Sixth Community Environment Action Programme (COM) 2007 225. final 4.

² Helen Wallace – William Wallace: Politikák születése az Európai Unióban II. kötet, Pécs 1999. 33. o.

³ A Bíróság a „Titán-dioxid-ügy” vonatkozásában ugyanis kimondta, hogy két jogalap alkalmazása kizárt, amennyiben az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek, és/vagy a jogalapok halmozása sértené az Európai Parlament jogait. [C-300/89. sz. Európai Közösség Bizottsága kontra Európai Közösség Tanácsa ügyében 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991, I-02867. o.)]

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010DC0581> (2016.02.04.)

A „JURA” korábbi számainak tartalomjegyzéke

I. évf. 1. szám

Stúdium

Lábady Tamás: Az eszmei kártérítés antikija

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?

Iurisprudentia

Bércesi Zoltán: „Erkölcsváltás” a polgári jogban**Vadál Ildikó:** A döntéshozatal szabályozásának lehetőségei...

Corpus Iuris

Prospectus

Vadál Ildikó: Európába megy-e a megye?

Ad hoc

Váradai Gábor: A jóhiszemű szerzés minősítéséről

I. évf. 2. szám

Stúdium

Ádám Antal: Az alapjogok jellegéről és védelméről**Kajtár István:** Egy hatalmi szimbólum kultúrtörténeti gyökerei – a sas

Colloquium

Komanovics Adrienne: Az Európai Unió intézményei II.**Bércesi Zoltán-Váradai Gábor:** A tulajdonszerzés dinamikája

Antiquarium

Koncz János: Önkormányzat és közigazgatás

Iurisprudentia

Szécsényi László: Gyógyszertárosokra vonatkozó reklámtilalom és az EK Szerződés 30. cikke

Corpus Iuris

Prospectus

Kajtár István: Útikalauz az Osztrák Császárság kormányzattörténetéhez

Ad hoc

Fenyvesi Csaba: Nyelvében él a nemzet

II. évf. 1. szám

Stúdium

Nochta Tibor: Biztosításjogunkról – fogyasztóvédelmi összefüggésekben

Colloquium

Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról**Nochta Tibor:** A lízingszerződés

Iurisprudentia

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. illetéktörvényt módosító T/237. sz. törvényjavaslatához**Fenyvesi Csaba:** Curriculum vitae

III. évf. 1-2. szám

Stúdium

Ádám Antal: A közjog fejlődésének postmodern vonásairól**Kengyel Miklós:** Illúzió és valóság

Colloquium

Béli Gábor: Érdemek és adományok**Bércesi Zoltán:** A szolgáltatások szabad áramlása az Európai Közösségben**Szécsényi László:** A váltójog történetének vázlata

Antiquarium

Szászy-Schwarz Gusztáv: Parerga

Corpus Iuris

Prospectus

Király Mária: A szász tükör és a mai jog**Chronowski Nóra:** „Az Alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában”

Forum

Szilovics Csaba: Az amerikai pénzügyi, igazgatási rendszer néhány sajátossága**Walter Tibor:** „Egyedi érvényű kormányzati rendelet” avagy a helyi jogalkotás torzszülöttje

IV. évf. 1. szám

Stúdium

Ádám Antal: Értékrendezés az ezredfordulón**Kajtár István:** „C.S.S.” Alabama” (Adalék a tengeri háborúk jogtörténetéhez)

Colloquium

Bércesi Zoltán: A polgári jog alapelveinek fejlődése a Magánjogi Törvényjavaslattól napjainkig**Herke Csongor:** A fiatakorúak elleni büntetőeljárás

Iurisprudentia

Bércesi Zoltán: Graffiti a berlini Falon

Corpus Iuris

Ad hoc

Fenyvesi Csaba: „Small countries have to be smarter” avagy mitől sikkes, eleven, ügyes, élénk Hollandia?**Petrétei József:** Joghallgatók szakspecifikus idegennyelvi képzése a trier-i 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. évf. 2. szám

Stúdium

Szilovics Csaba: Az erkölcs szerepe a jogkövetésben...**Szécsényi László:** Az értékpapír elmélete

Colloquium

Nagy Zoltán: A bankkártyával összefüggő visszaélések**Herke Csongor:** A tárgyalás mellőzéses eljárás

Iurisprudentia

Balogh Ágnes: Az összbüntetésbe foglalás kérdéséhez

Corpus Iuris

Historia

Kajtár István: Töredékek a XIX. századi magyar állam- és jogrendszer modernizációjához**Király Eszter:** Autonómia és vallásszabadság az erdélyi szászok történetében

Universitas

Pókecz Kovács Attila: A franciaországi jogi doktori (PhD) tanulmányok

Forum

Bércesi Zoltán: Quo vadis szerzői jog?

Prospectus

Kajtár István: 1848 az osztrák minisztertanács jegyzőkönyveinek tükrében**Kupa László:** Szilágyi Dezső

V. évf. 1. szám

Stúdium

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

Iurisprudentia

Bankó Zoltán: Az „üzemi igazságszolgáltatás” elmélete és gyakorlata**Szécsényi László:** A Német Labdarúgó Szövetség (DFB) európai kupa-mérkőzésekre 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 korlennyomat a XIX. sz. második felének politikai hullámveresei tükrében
Curriculum
Kupa László: Somló Bódog

VI. évf. 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. évf. 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 öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Bundesrepublik
Tóth Mihály: Gondolatok az eutanáziáról – avagy egy büntetőjogász kritikus pillantása a „kegyes halál” álarca mögé
Vókó György: A büntetés-végrehajtás időszzerű 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: „Tíz éves az Alkotmánybíróság”
Kamarás Éva Kornélia: „Az egyházak és az állam viszonya”

VII. évf. 2. szám*Studium*

- Bessený András:** A jogügyletek érvényessége és hatályossága
Bércesi Zoltán: Az ügyész szerepe a környezetvédelemben
Gál Gyula: A világrjog 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 Karátsón 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. évf. 1. szám*Studium*

- Ádám Antal:** Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól
Drinóczi Tímea-Petrétei József: A gyülekezési jog a Magyar Köztársaságban
Erdő Péter: A katolikus egyház jogrendje. A kánonjog helye és sajátossága a jog világában
Földvári József: Gondolatok az újszülött megölésének büntetéről
Kiss György: Az egyenlőségi jogok érvényesülése a munkajogban
Komanovics Adrienne: Az Európai Alkotmány felé vezető úton
Lábady Tamás: A deliktális 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: Laudatio Földvári Józsefről
Tóth Mihály: Pillanatképek a pécsi Büntetőjogi Tanszék múltjából
Fenyvesi Csaba: A védő a különleges eljárásokban
Herke Csongor-Tremmel Flórián: A Rendőrtiszti Főiskolát végzetek levelező képzéséről
Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság szervezete és eljárása az új ügyrend szabályainak tükrében

Forum

- Csapó Zsuzsanna:** Delicta iuris gentium, a természetes személyek nemzetközi jogon alapuló büntető jogi 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. évf. 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 biztonsághoz 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 médiaszabályozásban

Szilovics Csaba: Marketing beáramlása a magyar közpénzügyi rendszerbe

Visegrády Antal: Újabb esetvonások 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. évf. 1. szám

Stúdium

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

Drinóczy Tímea - Petrétei József: Az egyesülési 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 ítélőtáblákkal összefüggésben

Colloquium

Fenyvesi Csaba: A védői jogállás sajátosságai a katonák elleni büntető eljárásban

Maros Kitti: A jogi gondolkodás Japánban

Sárvári Katinka: A kábítószer-fogyasztás büntetendőségéről az Európai Unió tagállamainak szabályozásában

Szilovics Csaba: Új hangsúlyok az adóigazgatás munkájában

Forum

Éva Kamarás: Families based on homosexual partnerships and a different approach to the same-sex marriage debate

Herbert Küpper: A magyar önkormányzatok német szemmel

Mészár Róza: A bünszövetség, a bünszervezet, valamint a csoportos elkövetés értékelése és a bírói gyakorlat

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei II.

Zeller Judit: A alkotmányi alapértékekről egy konferencia kapcsán

Ad Hoc

Kajtár Edit: A munkához való alapjog és a munkajog kölcsönhatásai

Kóhalmi László: Tudományos emlékülés Losonczy István professzor tiszteletére

Nagy Zoltán: Fenyvesi Csaba: A védőügyvéd

Pókecz Kovács Attila: Hamza Gábor: Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján

IX. évf. 2. szám

Stúdium

Chronowski Nóra - Petrétei József: Észrevételek az „új” jogalkotási törvény koncepciójához

Fábián Adrián: A német általános közigazgatási eljárás alapjai

Gilbert Gornig: Ruf nach einer europäischen Verfassung

Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális joga: érdekek keresztüztében

Kiss György: A munkajog jogforrási rendszere és az alapjogok II.

Petrik Ferenc: Melyiket válasszuk? (A közigazgatási bíráskodás modelljei)

Schanda Balázs: Állami egyházjog a kibővülő Európai Unióban

Somlyódyne Pfeil Edit: Paradigmaváltás az önkormányzatok közötti együttműködésben. - Város vagy régió?

Tilk Péter: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó új szabályozási elképzelésekről

Colloquium

Barcsi Tamás: Erkölcsei döntés és életvédelem. Gondolatok az abortusz-kérdés etikai szempontú elemzéséhez

Csizmadia Tamás - Visegrády Antal: Az Y-séma a skandináv jogi gondolkodásban

Vértesi Lázár: Az ügyvédek hivatástörténetének áttekintése a kezdetektől a 20. század elejéig

Walter Tibor: A területi államigazgatási szervek koordinációja és ellenőrzése

Andrija Zdravević - 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 Flachbarth Ernő tiszteletére

Peres Zsuzsanna - Mázi András: Jогtörténeti tanulmányok VII.

Tilk Péter: Zarándokutak. Vallástudományi töprengések a harmadik évezred küszöbén

X. évf. 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 Zdravević - Danijela Rupi: Nasciturus im Römischen Recht

Colloquium

Fenyvesi Csaba: Gondolatok a büntetőeljárás új alapelveiről és mellékszereplőiről

Julesz Máté: A reconsideration of civil environmental liability and insurance

Kajtár Edit: An Effective Model: Mediation Training in the U.S.

Kákai László: Pártok és civil szervezetek szabályozási kérdései a helyi önkormányzatokban

Kecskés László – Soós Tamás: Az európai sportjog néhány problémájáról.

Nagy Éva: A magánjogi irányelvek átültetése és a kodifikáció Ausztriában

Sléder Judit: A sértett jogállása a nyomozásban

Forum

Filó Erika: „30 éves” a jogi továbbképzés Pécssett

Romulus Hidro – Veronica Rebreanu: Legal Clinical Education – A Practical Teaching Method for Students in Law

Peter Gilles: A polgári eljárásjog oktatása a 21. század elején

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei IV.

Somfai Balázs: A beteg gyermek jogai

Ad hoc

Kajtár István: Az osztrák kormányzat válságos időkben

Peres Zsuzsanna: Néhány szóban az államalapítás millenniumi tanulmánykötetről

Than Alexandra Katalin: Vargha László professzorra emlékeztünk

Zelnik Istvánné: Dr. Szűcs Stefánia (1915 október 23-2003 október 25.)

X. évf. 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

Kovács 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 korunkban

Colloquium

Kun Tibor: Betekintés a francia nyelvű afrikai mozi jelenébe

Nagy Éva: Kölcsönszerződésből fogyasztói hitel

Rózsás Eszter: A gyermekvédelem rendszere

Forum

István Horváth: Light and Shadow

Monori Gábor: Konferencia az Európai Közösségek versenyjogáról

Óriás Nándor: Emlékeim töredékei V.

Ad Hoc

Illéssy István: Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség.

A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei

Tilk Péter: Samu Mihály: Általános jogpolitika. A jog depolitizálása

XI. évf. 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: „emptiois substantia constitit ex pretio”

Adrienne Komanovics: Democracy, legitimacy and freedom of information in the European Union

Szabó Gábor: Az új világrend 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 Pécssett)

Zeller Judit: A 75 éves Ádám Antal köszöntése

XI. évf. 2. szám*Stúdium*

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 Kondoros: Global Human Rights Profile at the threshold of the XXI. century

Harro Otto: Diskurs über Gerechtigkeit, Menschenwürde und Menschenrechte

Balázs Somfai: Equal Rights of the Sexes in Family Relations

Szabadalvi József: Egy „tisztultabb, szintetikus módszertani felfogás” – Irk Albert 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 állandó 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. évf. 1. szám

Stúdium

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 Petričević: 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 Ljubljánában

Juhász Botond: Hazai Jogtörténeteszek 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. évf. 2. szám

Stúdium

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 Pécsen

Szalayné Sándor Erzsébet: A pécsi Jogi Kar 2006-2007. tanévét megnyitom...

Ad hoc

Hajdú Mária – Miklósa Mónika – Petó Beáta: Az Alkotmányjogi TDK Németországban

Jancsák Ramóna: Fogvatartottak az Európai Unióban, a világ börtönnépességének listája alapján

Kajtár István: Históriai-jogtörténeti kötetek déli szomszédállamaink ismeretéhez

Kelemen Dániel: Gondolatok Nochtá 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. évf. 1. szám

Stúdium

Andrássy György: Az 1956-os forradalom 50. évfordulójára

Besenyő 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: Ljubljánai nemzetközi konferencia a nemzeti és európai bíróságok szerepéről a nemzetközi közjog és az Európai Unió jogának alkalmazásában

Decastello Alice: A közvetítői törvények összehasonlítása, különös tekintettel az egészségügyi közvetítői eljárásra

Vild Éva: A Szentsek és a magyar állam viszonyáról

Forum

Kengyel Miklós: Az Andrássy Egyetem. Német nyelvű posztgraduális és doktori képzés Magyarországon

Ad hoc

Balogh Ágnes: „Tanulmányok a Btk. Általános Részének kodifikációjához”

Herger Csabáné: A 65 éves jogtörténész, Gernot Kocher köszöntése

Horváth Dóra: „A biztonság dimenziói. Jobbiztonság, közbiztonság, biztonságos környezet”

Kocsis Miklós: „Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára”

Kocsis Miklós: „Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok”

Kovács Eszter: „Jogi kultúrák, processzusok, rituálék és szimbólumok”

- Kun Tibor:** „Keresztény egyházak, vallási pluralizmus és liberális demokrácia Európában”
Papp Csilla: Gyakornokként az Európai Bizottságnál
Zsigmond Anna: „Miscarriage of Justice. The Elimination of Jewish Attorneys in Hungary during the Holocaust”

XIII. évf. 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
Grezsú Katalin: A bírósági tolmács helye és szerepe az ombudsmani döntések tükrében
Jirí Herczeg: Zum Entwurf des allgemeinen Teils des neuen tschechischen Strafgesetzbuches
Horváth Csaba: Az 1956-os forradalom képe a hivatalos politikai- és történelem felfogásban (1957-1989)
Julesz Máté: Felelősség az emberi környezetet veszélyeztető magatartásokért II.
Eszter Karoliny – Mária Márton – Gergely Varga: Of football players and European law
Nót 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 Diggelmann: 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. évf. 1. szám

Stúdium

- Ádám Antal:** Hans Kelsen tiszta jogtanáról
Herger Csabáné: „Szabad egyház szabad államban” – A katolikus autonómia-mozgalom a 19. századi Magyarországon
Horváth Csaba: Van-e nyertese az önkormányzati választásoknak?
Jeges Sára – Varga Károly: A szalutogenetikus életstratégia értéktényezői
Julesz Máté: Az íratlan szabálytól a kodifikált normáig: az állatvédelem állatorvosi lóva
Kondorosi Ferenc: A gyűlöletbeszéd büntethetősége a nemzetközi emberi jogi okmányok tükrében

- Korinek László:** Út a statisztikától a rendészet elméletéig
Damjan Korošec: Neueste Modernisierungsversuche des Sexualstrafrechts Sloweniens
Herbert Küpper: A gyülekezési alapjog Magyarországon és Németországban
Viorel Pasca: Discrimination and the fight against it by means of criminal law
Petrétei József: Az alkotmányozó hatalomról
Constantin Dragoș Popa: Some aspects concerning the solving of appeals by the tax administration bodies in Romania
Tremmel Flórián: A tanúvédelem hazai körképe
 Zlinszky János: Akadémikusok a magyar jog 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

Ad hoc

- Ihász Boglárka:** Konferencia a tízéves Gyermekvédelmi törvényről
Kajtár István: Jogi történeti munka a 19. század végi magyar igazságszolgáltatási reformokról
Kun Tibor: „Franco Garelli: A katolikus Olaszország a pluralizmus korában”
- XIV. évf. 2. szám
Stúdium
Dobai Sándor: Globalizáció és jog
Fenyvesi Csaba: A büntetőeljárás szembesítés helye és szerepe az európai uniós államokban
Halmai Gábor: Népszavazás és képviselői demokrácia
Adi Oroveanu Hanțiu: The regulation of the protection of offence victims in the Romanian legislation
Hautzinger Zoltán: A katonai büntetőjog tudománya
Horváth Csaba: Országos népszavazások Magyarországon
Julesz Máté: Környezetvédelmi kazuisztika és társadalmi absztrakció
Nemesáyni Zoltán: Rejtett képviselő 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 bölcseszavak
Borbás Beatrix: Az állami immunitás és felelősség tendenciái Magyarországon – múlt, jelen, jövő
Jancsák Ramóna: Külföldi gyakorlat a szabadságvesztés büntetésüket töltő nők helyzetéről
Kecskés László: Beszámoló a magyar polgári jog kodifikálásának hányatott sorsáról és egy, a reményt újraélesztő tudományos ülésről
Ferenc Pápai – Klára Rubletzky: The development and tendencies of legal training
Pókecz Kovács Attila: Benedek Ferenc életműve (1926-2007)

- Mónika Pogátsnik:** Jewish law, morality and religion
Tiborcz Csaba: Joghalál 1956-ban
Tóth Zoltán: Mibe kerül egy országos népszavazás társadalmi szinten? Üvegzséb és fekete pényz
Forum
Berke Gyula: Tanévnyitó dékáni beszéd
Ad Hoc
Bencsik András: „Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára”
Máthé Gábor: Lektorai vélemény az „Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára” c. kötetről
Moizs Attila: Wim Fonteyne: „Szövetkezeti Bankok Európában – politikai kérdések”

XV. évf. 1. szám*Studium*

- Borbás Beatrix:** Felelősség a bírósági jogkörben okozott károkért
Farkas Gergely: Húsz éves 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
Náthon Natalie: Az algériai zsidóság jogi helyzetének változásairól
Rozs András: Az 1956-os forradalom és szabadságharc Pécs városi résztvevői ellen folytatott büntető peres 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 kormányszervei hatalompolitikai kurzusváltás előtt
Kajtár István: A népi jogletről Makón (1781-1821)
Kun Tibor: „Davide Grassi: Az új demokráciák. Demokratizálódási folyamatok a berlini fal leomlása után”
Nagy Noémi: „Gernot Kocher: Szimbólumok és jelek a jogban. Történeti ikonográfia”
Tömösvári Noémi – Osztopáni Krisztián: Konferencia a gyűlöletbeszédéről

- Varga Károly:** „Geert Hofstede és Gert Jan Hofstede: Kultúrák és szervezetek: Az elme szoftvere”

XV. évf. 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 alkotmánybírósági 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 találmányosság pszichológiája”
Kajtár István: Osztrák minisztertanácsi jegyzőkönyvek az Októberi Diploma kiadását követő hónapokból
Karoliny Eszter – Szappanos Melinda: Vendégoktatóként Koreában
Visegrády Antal: „Zsidai Ágnes: Jobboldaleleti torzó”

XVI. évf. 1. szám*Studium*

- Andrássy György:** A szlovák államnyelv-törvény módosítása és az emberi jogok
Andrzej Bisztyga: Poland on the way to the accession to eurozone. Constitutional aspects of the issue
Imre Garacz: 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
Madarászné 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: Ibúkosz 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”. Jogtörténeti 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. évf. 2. szám

Studium

Borbás Beatrix: A bíróságok kárfelelőssége az ítélkezési tevékenységért, mint közhatalom-gyakorlásért - A Közhatalmi Felelősség Tükreben

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 mozgásteret

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

Łukasz 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 örökbecfogatás

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: Búcsúbeszéd 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”

Visegrádi 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

Kecskés László: A választottbíráskodás történeti alapjai

Kondorosi Ferenc: Vallásszabadság kultúrák kereszttűjén

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 Żirk-Sadowski: Court as judges interpretative community

Colloquium

Borbás Beatrix: Az állam és a köz kárfelelősségéről a vétkességi 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 háttérük

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 jog-összehasonlítás aktuális kérdései a XXI. század elején

*XVII. évfolyam 2. szám**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 fogyatékkal 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 irányelv 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.”

XVIII. évfolyam 1. szám*Studium*

Ádám Antal: A posztmodernizációról mint a posztmodernitás különös változatáról

Császár Kinga: A kéjelgésügy szabályozása a dualizmus-kori Magyarországon, különös tekintettel Somogyra

Csöndes Mónika: A Hadley v Baxendale ítélet – esetismertetés „common law módra”

Drinóczi Timea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban

Jürgen Harbich: Gerichtliche Kontrolle untergesetzlicher Rechtsvorschriften

Horváth Zsuzsanna - Schmidt Norbert: A fenntartható fejlődés koncepciója az uniós fejlesztési dokumentumokban

Julesz Máté: Polgári jog és környezetvédelem szociális ökológiai aspektusból

Meleg Csilla: A bizalom hálójában – társadalmi nézőpontok

Emmanouela Mylonaki: Defining terrorism: the contribution of the Special Tribunal for Lebanon

M. Çağatay Okutan: “Moderate Conservative” Notion and Policy in Turkey

Pfeffer Zsolt: A közpénzek hatékony elköltésének pénzügyi jogi biztosítékai

Pókecz Kovács Attila: In diem addictio a római jogban

Jan M. Smith: Human Dignity and Uniform Law: An Unhappy Relationship

Szilovics Csaba: Az igazságosság elveinek érvényesülése a természetes személyek adóztatásában

Colloquium

Cseh Balázs: Az egyház jogai az Árpád-korban

Anna Gremesperger: On the Sami Minority

Horváth Csaba: A 2010. évi önkormányzati választások

Kocsis Miklós: Az alkotmánymódosítások alkotmánybírói kontrolljáról

Kovács Kolos: A választottbíráskodás szabályai az OHADA térségben

Lugosi József: A polgári (peres) eljárás szakaszairól és a polgári nemperes eljárásról

Németh Csaba: A fiduciárius biztosíték engedélyezhetőségéről

Diána Szekeres: The United Nations Millennium Development Goals

Tóth Annamária - Kovács Gusztáv: Az egyház társadalmi tanítása és az emberi jogok

Wu Yiming: Latest Development of Private International Law in China

Forum

Bordás Mária: Az igazságszolgáltatás való világa, esettanulmány bírói eljárásokról

Ad hoc

Csoknya Tünde: A pécsi Jogi Kar könyvbemutatója (2011)

Huba Lilla Luca - Hubay Dalma Gabriella - Hubay Fruzsina Dóra - Spiegler Tamás: Hallgatók szimulált parlamenti ülése Győrött

Kajtár István: Az osztrák minisztertanács protokolumai 1850 október – 1851 május

Mátyás Melinda: „Nemessányi Zoltán – Bán Dániel: A bizományi szerződés és a szállítmányozási szerződés”

Naszladi Georgina: „Az Alkotmányon innen és túl”

Visegrády Antal: „Andrea Büchler: Islamic Law in Europe?”

XVIII. évfolyam 2. szám

Studium

Andrássy György: Emberi jogok és elismert emberi jogok

Ádám Antal: Etikáról, erkölcsről és a közigazgatási erkölcsi kódexről

Bencsik András: A versenyjog szerepe a fogyasztói érdekek védelmében

Bruhács János: Argentína és Uruguay vitája: a Nemzetközi Bíróság 2010. évi ítélete az Uruguay folyó menti papírgyár ügyben

Chronowski Nóra: Az alkotmányozás a globális alkotmányosság kontextusában

- Drinóczi Tímea:** Alkotmányos párbeszéd-elméletek
Ercsey Zsombor: Az általános forgalmi adóról
Eszteri Dániel: Bitcoin: Az anarchisták pénze vagy a jövő fizetőeszköze?
Hadi Nikolett: A fogyatékkal élő személyek védelme az alkotmányi értékek között
Máté Julesz: Civil Society and Environmental Protection
Király Lilla: A keresetjog elméletek érvényesülése a joggyakorlatban
Andityas Soares de Moura Costa Matos: An alternative approach to the basic norm: logical-transcendental hypothesis, fiction or scientific postulate?
Papp Attila: Uzsorabíróságok Magyarországon
Polyák Gábor: A pluralizmus mérése a médiajogi jogalkalmazói gyakorlatban és a jogalkotási folyamatokban
André Ramos Tavares: The case of the borderless use of Constitutional Courts decisions in human rights
Colloquium
Bérces Viktor: A védőügyvédi hivatás gyakorlását meghatározó eljárási alapelvekről
Bertaldó András: A sztrájkszabályozás és a gyakorlat újabb hazai tendenciái
Bónis Péter: A pacta sunt servanda elvének kialakítása a középkorban
Dobos István: Közteherviselés és a visszterhes vagyonátruházási illeték társasági jogi kerülőútjai
Ulrich Karpen: Migration and Human Rights – Challenges and Chances
Kiss Mónika Dorota: A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés eljárásjogáról
Jorn van Rij: A Dutch Invitation: Hungarian Women Welcome?
Helen Xanthaki: The UK Human Rights Act: a true excuse for judicial lawmaking by the Law Lords?
Forum
Mirela Župan: Conclusion on contemporary legal challenges: EU – Hungary – Croatia
Ad hoc
Berke Gyula: Tanévnnyitó dékáni beszéd a PTE Állam- és Jogtudományi Karán 2012 szeptember 3-án
Cseh Balázs: „Pohánka Éva – Szilágyi Mariann: Klimó György püspök és kora – Egyház, művelődés, kultúra a 18. században”
Kocsis Patrícia: Werner Ogris honoris causa doctor et professori promóciója a Pécsi Tudományegyetemen
Kocsis Tímea: A Dévai Szent Ferenc Alapítvány (Interjú Bőjte Csabával)
Vogl Márk: “Shaping language rights – commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts’ evaluation”
XIX. évfolyam 1. szám
Stúdium
Drinóczi Tímea: A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata
Jusztinger János: Tulajdonszerzés és vételárfizetés a római adásvételnél
Kondorosi Ferenc: Európai és más jogi kultúrákról
Eduard Kunštek – Vjekoslav Puljko: Recognition and Enforcement of Foreign Temporary Measures
László Balázs: Az előkészületi cselekmények büntethetőségéről
Mátyás Melinda: A franchise szerződés időszerű kérdéseiről
Emmanouela Mylonaki – Khalid Khedri: Re-assessing the use of force against terrorism under international law
Philipp Schneider: Compliance und Unternehmenskultur – herkömmliche Compliance-Programme aus organisationssoziologischer Sicht
Szilovics Csaba: Az adóigazgatás jogkövetést befolyásoló szerepe
Tremmel Flórián: A klasszikus retorikáról
Varga Csaba: Legal Philosophising in mid-XXth Century Hungary (Julius Moór and István Losonczy)

- Colloquium*
Császár Kinga: Nőmozgalmak a dualizmus-kori Magyarországon (1867-1918)
Homola Viktor: Visszatekintés és jövőkép az energiáról
Yoo-Hwan Kim: Introduction to Korea Legislation Research Institute
Kiss Mónika Dorota: A területszervezési eljárás alapvetése
Kóhalmi László: Joghistoria villanások a magyar korrupció-büntetőjog történetéből
Mondovics Napsugár: A generációk közötti szolidaritásról
Nagy Éva: Gépjármű és vad ütközésének aktuális problémái
Pókecz Kovács Attila: A magyar borjog története a közelmúltban (19-21. sz.)
Forum
Fülöp Péter: A magyar doktorandusz érdekképviselő múltjáról, jelenéről és jövőjéről
Máté Julesz: Das neue ungarische Umweltstrafrecht (in Kraft per 1. Juli 2013)
Polgár András: Német büntetőparancsos eljárás külföldi terhelten szemben
Ad hoc
Ádám Antal: „Vörös Imre: Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal”
Csoknya Tünde Éva: „Pókecz Kovács Attila: A szerződéstől való elállás az adásvétel mellékegyezményeinél a római jogban és továbbélése során”
Greksza Veronika: „Mohay Ágoston: Az Európai Parlament a Bíróság előtt”
Mondovics Napsugár: „Herger Csabáné: A megélt kor. Egy 20. századi oral history Ádám Antal és Rezsőházy Rudolf életútja alapján”
Novák Barnabás: „Herke Csongor: A francia és az olasz büntetőeljárás alapintézményei”
XIX. évfolyam 2. szám
Stúdium
Chronowski Nóra: Üzlet és emberi jogok – nemzetközi törekvések és alkotmányjogi korlátok
Drinóczi Tímea: Alkotmányos párbeszéd az új magyar alkotmány tartalmáról
Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika alapelvei
Francia Barbara: Az ittas járművezetés jogalkalmazási dilemmái az új Btk. tükrében
Jürgen Harbich: Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Mongolei
Háger Tamás: Az ügyvédi titoktartással kapcsolatos relatív tanúvallomási akadály a büntetőperben
Jusztinger János: Tulajdonszerzés és vételárfizetés az ókori Róma szerződési praxisában
Ulrich Karpen: Instructions for Law Drafting
Kecskés András: Elméleti megközelítés a nyilvánosan működő részvénytársaságok javadalmazási rendszeréhez
Kovács Zsuzsa Gyöngyvér: A kényszergyógykezelés végrehajtása a nemzetközi dokumentumok és a hazai gyakorlat tükrében
Kóhalmi László: A gazdasági növekedés gátló tényezője: a korrupció
Herbert Küpper: A fiúk körülmételezése Németországban – egy „botrányos” ítélet és annak orvoslása
Andityas Soares de Moura Costa Matos: Hans Kelsen and the reductio ad Hitlerum: reflections on the incompatibility between legal positivism and political totalitarianism
Antonio Silva: The autonomy of will in the private law from a comparative perspective. **Special Reference To The Spanish And Latinamerican Codifications**
Szmodis Jenő: A jutalmazás és büntetés szociálintropológiai összefüggéseiről
Talabos Dávidné Lukács Nikolett: A homoszexuálisokkal szemben elkövetett gyűlölet-bűncselekményekről
Monika Zalewska: A bird in a Cage: Chinese Constitutional Rules and Law Reform
Zeller Judit: A reprodukciós szabadságról magyar és strasbourgi szemszögből

Colloquium

Bankó Zoltán: A munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatott munkavállaló jogállásának alakulása a magyar munkajogban

Berke Gyula: Professzori törvénytervezet a közszolgáltatásokat érintő munkaharról

Császár Kinga: A cselédség jogi helyzete a dualizmus-kori Magyarországon. Cselédügyek Somogyban és Baranyában

Máté Julesz: Das neue ungarische Umweltprivatrecht

Mondovics Napsugár: Jogszabályi és anyagi feltételek a társadalmi öngondoskodásban (1867-1945)

Nagy Noémi: Kisebbségi nyelvek és nyelvi jogalkotás Franciaországban

Pfeffer Zsolt: A közbeszerzési jog 2013. évi reformjáról

Zákány Judit: A betegjogi képviselői rendszer és a betegpanaszok vizsgálata

Ad hoc

Ádám Antal: „Pap András László: A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig. Alkotmányjogi és rendészettudományi megközelítések az emberi méltóság, a társadalmi biztonság és az adatvédelem értelmezésekor”

Merki Ágnes: „Cseresnyés Ferenc: Politikai színterek. A politika fogalma, funkciói és lehetőségei a mediatizált világban”

XX. évfolyam 1. szám*Studium*

Antal Dániel: Szükség van-e hatósági tanúra a büntetőeljárásban?

Nóra Chronowski: Enhancing the scope of the Charter of Fundamental Rights?

Drinóczi Tímea: A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányos párbeszéd tükrében

Elek Balázs: A bírói meggyőződés és a megalapozott tényállás összefüggései

Gál István László: Az OSINT (Open Source Intelligence) mint a kémkedés lehetséges elkövetési magatartása

Jürgen Harbich: Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld zwischen Recht, Politik und gesellschaftlicher Entwicklung

Jiří Herczeg: Actual problems of possession and viewing child pornography in Internet

Herger Csabáné: Házassági vagyoni jogi rendszerek a német jogkörben

Mohammad Jaradat: The State's Role in Supporting Education

Jusztinger János: A certum pretium határain: az ármeghatározás különös módjai a római jogban

Kecskés András: A vezető tisztségviselők javadalmazási eszközeinek használatáról

Korinek László: Tendenciák korunk bűnözésében és bűnüldözésében

Kovács Gusztáv: A petesejt élettervi okból végzett fagyasztásáról

Kóhalmi László: A korrupcióról

Kulcsár Gabriella: Iskolai ámokfutások és hírközlés – kölcsönhatások és összefüggések

Pókecz Kovács Attila: A plebiscitumok szerepe a római alkotmánytörténetben a korai köztársaság időszakában (i. e. 449-287)

Jorn Van Rij - Emmanouela Mylonaki: Terrorism and Legal Instrumentalism: A Criminological Response

Szabadfalvi József: A neokantiánus jogfilozófiától a marxista állam- és jogelméletig: Vas Tibor tudományos pályaképe

Szilovics Csaba: A feketegazdaság hatása a jogkövetésre és a költségvetés bevételeire

Varga Csaba: A jogösszehasonlítás kalandja, avagy centrumok/perifériák viszonylagossága

Colloquium

Bessený András: Reményt veszünk-e reményvétel esetén? I. rész

Horváth Csaba: Előrejelzések és esélylatolgatások a 2014 április 6-i országgyűlési választásokra

Máté Julesz: Neuere Entwicklungen der ungarischen Mediation

Kiss Mónika Dorota: A helyi népszavazás kötőerejének értelmezése

Naszladi Georgina: A német alkotmányjogi panasz hatása a hazai szabályozásra és az alkotmánybírói joggyakorlatra

Németh Csaba: A missziós személyzet képzése az EU polgári válságkezelési területén, különös tekintettel az EULEX Koszovó misszióra

Szentes Barbara: Az Egyesült Államok igazságszolgáltatási rendszere

Armando Sergio Prado De Toledo: Presentation about the Brazilian Judiciary System

Ad hoc

Ádám Antal: „Boros János: Időszerű etika. Esszék a felelősségről”

Andrássy György: „Csernicskó István: Államok, nyelvek, államnyelvek. Nyelvpolitika a mai Kárpátalja területén (1867-2010)”

Bárány Viktória Fanny - Bujtor Klára - Havasi Bianka - Vincze Anna Réka: A Magyar Jogász Egylet Zala Megyei szervezetének Deák Ferenc jogásznapi rendezvénye

Bujtor Klára - Vincze Anna Réka: „Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények”

Csoknya Tünde Éva: A pécsi Jogi Kar könyvbemutatója (2013)

Daka Marija - Lukonits Ádám - Márky Gábor - Sárjai Luca: 'Application of international law in domestic courts' - nemzetközi szeminárium és konferencia joghallgatók számára

Dévai Anna Beáta: „Szilovics Csaba: Az igazságos és arányos közteherviselés magyarországi feltételeiről”

Kisida Erzsébet: „Szmodis Jenő: Multidiszciplináris jogi tanulmányok”

XX. évfolyam 2. szám*Studium*

Kazimierz Baran: The law creation in the Polish - Lithuanian Sejm, 16th through 18th centuries

Bessený András: A devizahitelek és a római jog

Chronowski Nóra: A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok

Drinóczi Tímea: A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében

Csilla Gradwohl: Legal regulation on the right of people with disabilities to be included in the life of the community

Háger Tamás: A bírói meggyőződés, szubjektív elemek a büntető ítékezésben

Jusztinger János: A certum pretium határain: ármeghatározás a vevő és harmadik személy által

Kóhalmi László: Etikai stratégiák a korrupció elleni küzdelemben

Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Súlyom-ügy tükrében

Pfeffer Zsolt: A pénzügyi jog Magyarországon a szocialista korszakban

Pókecz Kovács Attila: A felentúli sérelem dogmatikai konstrukciója a római jogban és a modern polgári törvénykönyvekben

Polyák Gábor - Nagy Krisztina: A médiatörvények kontextusa, rendelkezései és gyakorlata

Szilovics Csaba: Az Európai Unió adójogának jellegzetességei és az adóharmonizáció folyamata

Zsigmond Anna: Vallási és szekuláris értékek az Egyesült Államokban

Colloquium

Antal Dániel: Sérülhet-e a biztonság a nyilvános büntetőeljárásban?

Bölcskei János: Az állam és szervei magánjogi jogalanyiságáról

Böröcz István: A személyes adatok védelmének bírósági gyakorlata Magyarországon

Csányi Csaba: A 9/11-re adható válaszokról

- Cseporán Zsolt:** A művészeti alkotás szabadsága a gyakorlatban – Az alanyi kört megillető kiegészítő jogosultság
- Farkas Henrietta Regina:** Az előzetes letartóztatás legvitatottabb kérdései a gyakorlatban
- Greksza Veronika:** A Yukos-ügy, gazdasági társaságok az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt
- Kajtár Edit:** A munkáltatói utasítás helye a 21. század munkajogában
- Papp Attila:** 70 éves a népbírói jogszabályunk – még mindig „aktuális”...
- Fabio Ratto Trabucco:** Local and Regional Democracy Development in Hungary
- Talabos Dávidné Lukács Nikolett:** Szodómiaperek a XVIII. századi Nagy-Britanniában
- Tóth Dávid:** A pénzhamisítás szabályozásának története Magyarországon
- Ad hoc*
- Ádám Antal:** „The mutual roles of religion and state in Europe” (Edited by Balázs Schanda)
- Csoknya Éva Tünde:** A pécsi Jogi Kar könyvbemutatója (2014)
- Herger Csabáné:** A Buol-Schauenstein-minisztertanács jegyzőkönyvei
- Kajtár István:** A Schwarzenberg minisztérium jegyzőkönyveinek záró kötete
- Láncos Petra Lea:** Szabó Marcel, Greksza Veronika: Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary
- László Balázs:** A Jagelló Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem jogtörténeti tanszékeinek negyedik közös konferenciája

XXI. évfolyam 1. szám

Studium

- Bessený András:** A devizahitelek és a római jog II.
- Csoknya Tünde Éva:** Ingyenes dologhasználat: szerződés vagy szívességi viszony?
- Jusztinger János:** Általánár-egységár: ármeghatározás és veszélyátszállás *emptio ad mensuram* esetén
- Kecskés András:** „Say on pay” – Részvényesi szavazás a vállalati vezetők javadalmazásáról az Egyesült Államokban
- Kecskés László:** A civiliztika és a civiliztikai gondolkodás rétegei
- Kóhalmi László:** Az önvédelmi korrupció koncepciója
- Naszladi Georgina – Tilk Péter:** Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti „erőviszony” változásai 2010 óta
- Petrétei József:** A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei
- Pókecz Kovács Attila:** A római közigazgatás Claudius uralkodása idején (Kr. u. 41-54)
- András Polgár:** Los, schnell! – mit Beispielen aus dem Westen
- Siklósi Iván:** Custodia-felelősség és dologrongálás a klasszikus római jogban
- SZILOVICS CSABA:** Az egykulcsos adó igazságosságáról
- Tóth Andrea Noémi:** A távöltartás és az alapvető jogok
- Xin-Rong He:** The extension of limited liability

Colloquium

- Bessený András:** Reményt veszünk-e reményvétel esetén? II.
- Bognár Csaba:** Ügyvédség vs. mediáció: harc vagy békés együttélés?
- Dévai Anna Beáta:** Az értékalapú építményadóztatás aktuális kérdései
- Dudás Endre:** Oktatás a nemzeti kisebbségek nyelvén Horvátországban
- Eva Fialová:** Smart grid and surveillance
- Gyirán Zoltán:** A helyi önkormányzatok adósságrendezeit kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján
- Máté Julesz:** Pre-conceptual sex selection
- Jan Kazda:** Die Intrigen gegen die Tschechoslowakische Republik nach dem Republikenschutzgesetz in der Zwischenkriegszeit

- Kecskés András – Cseh Balázs:** Elsöpörte-e az alpesi fón a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kereteit Svájcban?
- Mészáros Ádám:** A kényszer és a fenyegetés elvi és gyakorlati kérdései
- Miskovics Mariann:** A fegyveres rablás bűncselekményének változásai a joggyakorlat és a kriminálstatistika tükrében
- Papp Attila:** A népbíráskodás az Alkotmánybíróság mérlegén – egyensúlyban?
- Fanni Pilisi:** Die kriminalistische Bedeutung der Rasterfahndung
- Siket Zsuzsanna:** Miféle ember képes ilyet tenni? ... Ki fog erre válaszolni?
- Tárczy Edit Zsuzsanna:** Földforgalom és hatósági eljárás Magyarországon (az adás-vételi, a csere és az aranykorona értékre vonatkozó szerződések)
- Visegrádi Ágnes:** Az ukrán és a magyar öröklési jog összehasonlító elemzése
- Vörös Eszter:** A tisztességes eljárás követelményének elméleti és gyakorlati aspektusai

Ad hoc

- Ádám Antal:** „Boros János: Szenvedély és szükségszerűség. Filozófiai vázlatok”
- Petrétei Dávid:** „Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika tendenciái. A bűntügyi nyomozás múltja, jelene, jövője”

XXI. évfolyam 2. szám

Studium

- Bankó Zoltán:** A munkáltatói hatalom korlátai a munkaviszony megszüntetése során – a felmondási tilalmak és korlátozások a magyar munkajogban
- Bencsik András:** A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatásban innen és túl
- Cseporán Zsolt:** Művészet és emberi jogok
- Herger Csabáné:** A BGB házassági vagyoni joga az új magyar Ptk. házassági vagyoni joga tükrében
- Jusztinger János:** A pecunia numerata követelménye a római adásvételnél. Történeti áttekintés
- András Kecskés:** Investment Service Providers and their Role in Initial Public Offering Transactions
- Király Lilla:** Az egészségügyi ellátórendszer Kelet-közép Európában a szocialista és az azt követő időszakban, a magyar példán keresztül
- Kiss Zoltán:** A szabad felhasználás az alkotómunka, a tudományos kutatás, az archiválás, valamint a magáncélú és az intézményi célú felhasználások forrásvidékei
- Kovács Ildikó:** A devizahitelekkel kapcsolatos szabályozás és a jogbiztonság alaptörvényi elve
- Pókecz Kovács Attila:** Róma városának közigazgatása a principatus korában
- Siklósi Iván:** A haszonkölcsönbe vevő felelősségének problémáihoz a klasszikus római jogban
- Szmodis Jenő:** Az alkotmánybíráskodás néhány elvi kérdéséről
- Tilk Péter:** Társadalmi innováció és hálózatépítés – a felsőoktatási „kínálatok” és egyes települések „keresletei” közötti szinkron vizsgálata a jogi képzéssel kapcsolatosan
- Antal Visegrádi – Ivana Tucak:** O papel das cortes comuns e superiores na interpretação do direito Húngaro e Croata
- Colloquium*
- Bencsik András – Ercsey Zsolt:** Gondolatok az önkormányzati közigazgatás modernizálásának lehetséges irányairól
- Bujtár Zoltán – Kecskés András:** Egzotikus problémák a vállalatok irányítási rendszerében
- Ferencz Barnabás:** Felelős társaságirányítási felvetések a General Motors gyűjtéskapcsoló botrány tükrében
- Halász Vendel:** A kizorítás és az eladási jog szerepe és szabályozása az Európai Unió és az Egyesült Államok vállalatfelvásárlási jogában
- Hati Csilla:** A közvetlenség elve mint „lappangó alapelv” jövője a büntetőeljárásban

Kun Tibor: Gondolatok történelemről, civilizációkról, kultúrákról. Az emberiség jövőképe S. P. Huntington szerint
László Balázs: Az önhiba fogalma és értékelése a tartási kötelezettség elmulasztása miatt indított bűntügyekben
Pánovics Attila: A föld azé legyen, aki ...?
Papp Attila: Esküdtbíróság vagy pártbíróság, avagy a pártok bírósága? Gondolatok a magyar népbíráskodás elméletéről és gyakorlatáról
Petkó Mihály: A szerzői jogi szankciók hatékonyságáról és a fájlcsere szerzői jogi megítéléséről
Zsolt Pfeffer: The Implementation of the New Public Procurement EU-Directives in Hungary
Réti Balázs: A montreux-i konferencia és a tengerszorosok (1936)
Somfai Balázs: Közvetítés, kicsit másképp
Szentivány Zsóka: Gyermekmenyasszonyok a muzulmán világban
Szilovics Csaba: Meg kell-e fizetni a háborús adókat?

Tilk Péter: A jogi képzéssel kapcsolatos egyes igények megjelenése két magyar város középiskolásai és más lakosai körében

Varga Károly: Evolúciós hipotézisek és alkalmazásuk a migrációra

Varga Zoltán: Rokkantellátás. Alkotmányossági kérdések a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatban, figyelemmel az Emberi Jogok Európai Bírósága Nagy Béláné kontra Magyarország ügyben hozott ítéletére

Ad hoc

Ádám Antal: „Varga Károly: Fénykör, Értékszociológia, Nemzetstratégia Geert Hofstede előszavával”

Korsósne Delacasse Krisztina: Gelencsér József: „Őseink szokásait követtük...” (Jogtörténet, jogi népszokás, művészet)

Merki Ágnes: „IUS EST ARS”. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére

Nochta Tibor: A velünk élő polgári jog (tanévnyitó beszéd 2015.szeptember 7.)