

FORMATORI IURIS PUBLICI

STUDIA IN HONOREM
GEISAE KILÉNYI SEPTUAGENARII



ÜNNEPI KÖTET KILÉNYI GÉZA PROFESSZOR
HETVENEDIK SZÜLETÉSNAJÁRA

FORMATORI IURIS PUBLICI

FORMATORI IURIS PUBLICI

STUDIA IN HONOREM
GEISAE KILÉNYI SEPTUAGENARII

ÜNNEPI KÖTET KILÉNYI GÉZA PROFESSZOR
HETVENEDIK SZÜLETÉSNAPJÁRA



PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR



SZENT ISTVÁN TÁRSULAT
AZ APOSTOLI SZENTSZÉK KÖNYVKIADÓJA
BUDAPEST 2006

A KÖTETET SZERKESZTETTE

HAJAS BARNABÁS
ÉS
SCHANDA BALÁZS

A KÖNYV MEGJELÉNÉSÉT TÁMOGATTÁK:

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG BELÜGYMINISZTERIUMA
A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUMA

ISBN 963 361 795 2

FELELŐS KIADÓ:
DR. BÁNDI GYULA DÉKÁN ÉS FARKAS OLIVÉR IGAZGATÓ
KÉSZÜLT A SZÁZHALOMBATTAI EFO NYOMDÁBAN
FELELŐS VEZETŐ: FONYÓDI OTTÓ ÜGYVEZETŐ IGAZGATÓ

TARTALOM

Köszöntő	9
ÁDÁM ANTAL A jogi alapértékekről	11
BALOGH ZSOLT Az értelmezés hatalma – szociális jogok az alkotmányban	25
BÁNDI GYULA Fogalmak és az eu környezetjog	39
BÁNREVY GÁBOR Néhány gondolat a választottbírók összeférhetetlenségéről	53
BECK KÁROLY Az ügyészi törvényességi felügyelet egyes kérdései a Ket. hatályba lépése után	59
BIHARI MIHÁLY Alkotmányozás a rendszerváltásban	69
BURIÁN LÁSZLÓ A közlekedési balesetekre alkalmazandó jog	93
DUDÁS FERENC Néhány gondolat a közigazgatás versenyképességéről	107
GERENCSÉR BALÁZS Összehasonlító kutatások jogfejlesztő céllal	125
HAJAS BARNABÁS Egy hatásköri vita margójára	141
HALÁSZ ZSOLT A középtávú pénzügyi terv szerepe az EU költségvetési rendszerében	153
HALUSTYIK ANNA A szabályozás egy különös területe	161

TARTALOM

HOLLÓ ANDRÁS A bírói jog, mint az alkotmányvédelem tárgya	175
HORVÁTH PÁL A fejlett Nyugat példáját keresők szerepe a hazai polgári átalakulás eszmrendszerében	185
IVANCSICS IMRE Döntések a közigazgatási hatósági eljárásban	195
JOBÁGYI GÁBOR Az orvos polgári jogi felelőssége	207
JUHÁSZ ALBIN Gondolatok a központi közigazgatás szponzorálásáról	217
KISS LÁSZLÓ A magyar jogállamról és jogállamiságról	225
KONDOROSI FERENC Az alapjogok hierarchiája	233
KOVÁCS PÉTER Jus gentium ante portas vel intra muros	249
KUKORELLI ISTVÁN Frakciók a magyar parlamenti jogban	259
KUMINETZ GÉZA A Katolikus Egyház tanítása és jogalkotása a vallásszabadság jogáról	281
LOMNICI ZOLTÁN Gondolatok az Országos Honvédelmi Bizottmány megalakulásáról	305
MISKOLCZI BODNÁR PÉTER Mentesülés mentesítés nélkül	313
PETRÉTEI JÓZSEF A köztársasági elnök megbízásának megszűnése	329

TARTALOM

PINTÉR EDIT A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás	341
RADNAY JÓZSEF Felső korhatár szabályozása a munkavégzéssel kapcsolatban	353
SALAMON LÁSZLÓ A kizárólagos törvényhozási tárgyak	361
SALLÓS ISTVÁN A személyiség polgári jogi védelmének néhány kérdése	369
SÁRKÖZY TAMÁS Közhasznú társaság a közjog és a magánjog határán	379
SCHANDA BALÁZS Néhány alkotmányjogi kérdés az egyházak működésének anyagi feltételeivel kapcsolatban	387
SOMOGYVÁRI ISTVÁN Az alkotmányozás két évtizede	399
SZABÓ ISTVÁN A szövetségi elnök jogállása Ausztriában	421
SZABÓ MARCEL Az aláírt Európai Alkotmányos Szerződés jogi relevanciája	433
TAKÁCS ALBERT Az emberi méltóság elve a filozófiában és az alkotmányjogban	443
TAMÁS ANDRÁS Közjogi mítoszok	463
TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA A magyar Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntései	477
TILK PÉTER Az alkotmánybírák megválasztására vonatkozó szabályozás lehetséges átalakításának problematikája	487

TARTALOM

TÓTH MIHÁLY Az orvosi műhibák büntetőjogi megítélésének néhány újabb aspektusa	503
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ Az összehasonlító alkotmányjog aktualitása	515
VARGA CSABA Jogmegújítás alkotmánybíráskodás útján?	525
VARGA ZS. ANDRÁS A közigazgatási jog alkotmányos alapjai	547
VÓKÓ GYÖRGY A büntetőjog eszköztára és érvényesülése a bűnözéssel szemben	565
VÖRÖS IMRE A tartós jogviszonyok: közüzemi szerződések és verseny az energijogban	577
WETZEL TAMÁS A letelepedés jogintézményének története és jövője	581
ZLINSZKY JÁNOS Tudjátok-e, mi a haza?	597
Bibliográfia	605

KÖSZÖNTŐ

Kilényi Géza Professor Úr széleskörű közjogi érdeklődésének tanulságaként jó negyedszázaddal ezelőtt már a hazai környezetvédelmi jog „atyjaként”, egyik tudományos megalapozójaként is ismert volt. Magam először környezetvédelmi jogászként találkoztam Vele. Akadémiai doktori értekezését is e jogterület elméleti alapjainak összefoglalása terén alkotta meg. Később pedig Kilényi Professor volt e témában kandidátusi értekezésem opponense és habilitációm szakbírálója. Ez a személyes indíttatás azonban nagyobb távlatokra mutat rá, mint pusztán önmagam emlegetése egy köszöntő ürügyét felhasználva. Ami ennél sokkal fontosabb, az az innovatív gondolkodás, a hetvenes években még elnéző mosollyal szemlélt kutatási terület felkarolása, megalapozása, a valóban alapvető szakmai problémák idejekorán történő felismerésének készsége. Számomra elsősorban ezt jelentette a hetvenedik életévéhez érkezett ünnepezt személyisége.

Kilényi Géza alapvetően közjogász, a szó klasszikus értelmében, hiszen ezen belül nem szűkíti le gondolkodását egy-két területre, hanem minden esetben a közjog legalapvetőbb kérdései foglalkoztatták és foglalkoztatják ma is. A környezetvédelmi jogi irányt is ilyennek kell tekinteni, hiszen azóta bebizonyosodott, mennyire meghatározóvá vált már eddig is e témakör. A közjogi gondolkodás azonban ennél többet jelent. Ismét egy személyes élményt idézek fel: a nyolcvanas évek végén már világhosszá vált, milyen irányt vesz a magyar politikai- és jogfejlődés. Ekkoriban jó néhány amerikai szervezet próbálta meg az alkotmányos jogrendet „exportálni” a fejletlen keletnek. Egy ilyen rendezvényen mondott szavaira máig is emlékszem: „ne feledkezzenek meg a tisztelt kollégák arról, hogy nekünk már közel ezer éve van alkotmányos rendünk!” A hazai közjogi gondolkodás tehát mélyen gyökerező hagyományokon nyugszik, amelyek további fejlesztéséhez maga is meghatározó módon járult hozzá.

Az ügyészi pályán – amely jogászi hivatásának első állomása – sem a „klasszikus” büntetőjogi oldal foglalkoztatta, hanem a hazai közigazgatás fejlesztésének kérdése. Ez vezetett odáig, hogy előbb csak résztvevője, később pedig iránymutatója, vezetője volt és maradt a kodifikációs, illetve a kodifikációt megalapozó munkáknak. Az ilyenfajta szakmai kihívások vezettek oda, hogy 1973-ban az ügyészi pályát elhagyva, elkötelezi magát a közjog átfogó területének tudományos művelése és aktív alakítása iránt. Így követi egymást a Magyar Közigazgatási Intézet jogelőd szervezetének tudományos igazgatóhelyettesi posztja, „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása” című országos szintű kutatási főirány Programirodája, majd az MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának igazgatói széke. A két programiroda által alkotott és kiadott tanulmánykötetek a közjog történetének meghatározó darabjai, számos ott megfogalmazott javaslat megvalósulása alapja lett a jogállami változásoknak is.

KÖSZÖNTŐ

A gyakorló jogászból lett tudományszervező és tudós persze nem állhatta meg, hogy ismét – immár szintetizáló szinten – visszakanyarodjon a gyakorlathoz, a közjogi kodifikációért felelős igazságügyminiszter-helyettesként, immár valóban közvetlenül előkészítve a fent hivatkozott jogállami átalakítást.

Kilényi Professzor több évtizedes kiemelkedő jogászai tapasztalatait ismerve nem volt meglepő, amikor 1989. novemberében az Országgyűlés alkotmánybíróvá választotta, melynek révén egy intézmény és egyben egy átalakuló jogrend arculatának meghatározásában szerezhettek érdemeket, de különösen a számos – a jogirodalomban azóta is hivatkozott – határozat megfogalmazásában megmutatkozó testet öltő szakmai habitusról sem feledkezve meg.

A kutatói-oktatói munkát sem hanyagolja Kilényi Géza, így szinte egyenes út vezet az egyetemre, amely – szerencsés módon – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, ahol az alkotmányjogi oktatás alapítója és vezetője több mint 10 éve. Természetesen a már eddig is tapasztalt komplex – elméleti és a kodifikációhoz kapcsolódóan gyakorlati – szemléletmód és tevékenység változatlanul meghatározója életének. Ez utóbbinak a közigazgatási anyagi jog nem egy területének kodifikációs munkái, illetve különösen a közigazgatási eljárási jog újraformálása jó példái.

Egy köszöntőben nem lehet az életút minden állomására kitérni, de mindenképpen legalább a széleskörű szakmapolitikai, szakmai közéleti tevékenységről kell említést tenni. Az Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanács tagsága, az Alkotmánybíróság irányába mutató Alkotmányjogi Tanács tagsága, a Magyar Jogász Egylet Tudományos Bizottságának és a Közigazgatási Kodifikációs Bizottságnak elnöki tiszte, a Köztársasági Etikai Tanács tagsága, vagy a Magyar Tudományos Akadémia Közigazgatástudományi Bizottságának sok éven át betöltött tagsága csak legfontosabb állomásai az életút eddigi szakaszának.

Kilényi Géza tehát méltó társa a magyar közjog olyan nagy egyéniségeinek, mint Magyary Zoltán, önmaga is ilyen nagy egyéniséggé, meghatározó tudóssá, tanárrá, kodifikátorrá vált. Ennek elismerését megfelelő módon tükrözi jelen kötet, az abban felvonuló szerzők sora és közzétett művek minősége. Jobban aligha lehetne megemlékezni egy kerek – hetvenedik – évfordulóról. Az Ünnepelet személye, aktivitása pedig arról biztosít bennünket, hogy még sok átadni való tapasztalat, tanulmány van a tarsolyában és még számos közjogi kihívás vár megoldásra, vár tudására. Amikor születésnapja, évfordulója alkalmából e kötetel köszöntjük, nem kívánhatunk – a jó egészségen és nyugodalmas életen kívül - egyebet, mint hogy mindezen tudásnak továbbra is részesei lehessünk.

Budapest, 2006. május hó

Bándi Gyula
dékán

A JOGI ALAPÉRTÉKEKRŐL

ÁDÁM ANTAL

professor emeritus, az MTA doktora, ny. alkotmánybíró

I. Bevezető értéktani megjegyzések

Arra a kérdésre, hogy az ember számára mi minősül értéknek, az általam is vallott *pluralista axiológia* válasza így hangzik: *érték az, amit az értékelő alany annak tart.* Az érték tehát az emberi értékelés terméke, az értékelt tárgynak az értékelő által tulajdonított (imputált) minősége. Azt is mondhatjuk, hogy az érték az értékelő alany igényének, szükségletének, elvárásának, ízlésének, vallási, erkölcsi, szellemi, érzelmi, gyakorlati beállítottságának (mentalitásának és habitusának) való megfelelést jelenti. Értékelés tárgya bármi lehet, értékelő alanyként pedig bárki, bármely öntudatos természetes személy, bármely emberi közösség, állami, egyházi, társadalmi szervezet, szerv, intézmény eljárhat. Az értékek sokféleségében az eszmei értékek, a célértékek, a tárgyértékek, az eszközértékek, a tulajdonságértékek, a cselekvések, a tartózkodások, a beszédek csak az értékek néhány, talán legjelentősebb csoportjait testesítik meg. Az értékelő alanyoktól függ elsődlegesen az is, hogy mely értékek, milyen ötvözetben és sorrendben alkotnak számukra *értékrendszert*.¹

Első pillantásra úgy tűnhet, hogy ezekkel az egyszerű válaszokkal az axiológiai vizsgálódás lehetőségei kimerültek. Ténylegesen azonban ezek a szimpla alapválaszok nyitják meg az izgalmas értéktani problémák sorozatait. Közülük az első így hangzik: mi a különbség az egyéni eseti értékítélet és a személyes értékszemlélet között, másodsor pedig: mi jellemzi a közösségi értékírányultságot. Könnyű belátni, hogy az előzetesen meg nem fontolt *egyéni értékítélet* többnyire kiszámíthatatlan, nagyrészt véletlenszerű, esetleges. Ezzel szemben az *egyéni értékszemlélet* megszilárdult, állandósult, *internalizálódott* értékfelfogást jelent, amely áthatja az egyén szellemiségét, személyiségét és ezáltal meghatározza az eseti értékítéletek keretét és alapvető tartalmát is. A kisebb-nagyobb *közösségek* által elfogadott, illetve választott és tudatosan követett nemzeti, etnikai, vallási, erkölcsi, állampolgári, politikai, művészeti, tudományos, szakmai, családi, munkahelyi stb. értékfelfogás pedig *interiorizálódik*, tehát oly mértékben hatja át a közösség egészét és tagjait, hogy ezáltal irányt szab a közösség és tagjai megnyilvánulásainak. Interiorizálódott értékírányultság

birtokában a közösség elvárja tagjaitól a közös értékfelfogás tiszteletben tartását és szolgálatát, indokolt esetben pedig megfelelő eszközökkel készíti is tagjait a közös értékek követésére. Megalapozottan állítható ennek alapján, hogy az interiorizálódott értékfelfogás erősíti a közösség egységét, hozzájárul a közösségi törekvések hatékony magvalósításához.

A pluralista értékelmélet annak elismerését és hangsúlyozását is lehetővé teszi, hogy az egyén és a különböző emberi közösségek tartós, esetleg állandó lényeges igényei, szükségletei, fejlesztő vagy védelmi törekvései széles körben és hosszú időn keresztül vállalt értékek kialakulásához és azokat érvényesítő értékfelfogáshoz vezethetnek. Gondoljunk például az erkölcs, a korrekt és méltányos emberi magatartás bizonyos, alig változó elemi követelményeire, a lét- és fajfenntartás alapvető feltételeire, lényeges eszközeire és módozataira, a közegészség, a katasztrófa-elhárítás, a közbiztonság oltalmának bevált társadalmi és közhatalmi megoldásaira, bizonyos magatartások pónalizálására, valamint a vallások hasonló normáira és szertartásaira.

Az emberi igények, ízlések, szükségletek értékfakasztó hatásával összefüggésben külön is kiemelem *a fenyegetések, a veszélyek, az ártalmak, a károk* szerepét az értékválasztások és különösen az értékhierarchiák alakulásában. Az ellentétes minőségek – pl. a sötét és a világos, az egészség és a betegség stb. – egymást kölcsönösen feltételező, korrelatív kapcsolata az értékes és az értéktelen dualitásában is fellelhető. Ennek alapján állíthatjuk: bármely érték súlyát, *hierarchiai helyzetét* az ellentéteként létező veszély, hátrány, kár, rossz, silány, tehát értéktelen ártalmasságának szintje határozza meg, vagy legalábbis erőteljesen befolyásolja.

Mivel meggyőződésünk, állásfoglalásunk, magatartásunk tájékozódással, ismeretszerzéssel, szellemünk, lelkiületünk, érzelmeink, akaratunk, felelősségünk ápolásával fejleszthető, eljuthatunk ahhoz az állításhoz is, amely szerint a vallásoknak, az etikáknak, a bölceleteknek, az utóbbiak körében az értéktanoknak, továbbá a tudományoknak, a művészeteknek, a kultúráknak, a politikáknak, a tömegközlés intézményeinek, a családi, az iskolai és más képzésnek, illetve nevelésnek, sőt még a színvonalas állami irányító, szervező, ellenőrző és ítélkező tevékenységnek is jelentős befolyásoló, formáló szerepe lehet az egyéni és közösségi értékfelfogások fejlesztésében. Ezeknek az összefüggéseknek, illetve lehetőségeknek elismerése esetén azt is mondhatjuk, hogy *a tudatos értékválasztás és követés meghatározza, vagy legalábbis befolyásolja az egyén és közösség szinte valamennyi meggyőződését, állásfoglalását és megnyilvánulását. Magatartásunkban ugyanis nagyrészt értékirányultságunk jut kifejezésre.* Értékirányultságunk és az általa befolyásolt magatartásunk pedig nagymértékben alakítója pályafutásunknak, sorsunknak is.

A következőket tiszteletben tartott értékfelfogás tehát az egyén illetve a közösség megnyilvánulásaira *regulatív, szabályozó, normatív* hatást gyakorol. Bármely jelentős *normarendszer előírásai*, vagyis az általános emberi magatartásszabályok pedig – így különösen a vallási normák, a nem vallási bázisú erkölcsi szabályok, a jogi normák, a társadalmi szervezeti előírások, az illemlnormák, sőt a felismert természeti

és műszaki törvényszerűségek hasznosításához kapcsolódó tudományos-technikai előírások is – *értékforrásaik és értékszolgálatúak*. Ez a megállapítás azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy e normacsoportok mindenkor kidolgozóí, illetve elfogadóí az általuk választott és képviselt értékek létesítésére, szolgálatára, vagy védelmére alkotják meg rendelkezéseiket.

A jelzett normacsoportok közül immár csak a jogi normákról szólva, korábbi hasonló tárgyú vizsgálataimat² hasznosítva az alábbi következtetéseket idézem fel.

a) A jogi normák jellegétől és hierarchiai fokozatától függően megkülönböztetjük a nemzetközi jog, a szupranacionális alkotmány, a szupranacionális egyéb jogi normák, a nemzeti alkotmány és más állami jogszabályok által elismert, létesített, szolgált és védett értékeket. Bármely jellegű és hierarchiai fokozatú jogi norma által elismert, létrehozott, szolgált vagy védett értéket rövid megjelöléssel *jogi értékek* is nevezhetjük. A jogi értékekhez kapcsolódó normák jelzett négyes szerepe együttesen illetve elkülönülten is megjelenhet.

b) A vázolt értelemben vett jogi értékek körében a kapcsolódó jogi normák jellegétől, hierarchia szintjétől és tartalmától függően fokozatokat és csoportokat különböztethetünk meg. Ennek alapján nemcsak nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és nemzeti jogi értékekről szólhatunk, hanem elkülöníthetjük az ún. *jogi alapértékeket és az egyéb jogi értékeket is*.

c) A jogi alapértékeknek az a megkülönböztető természete, hogy meghatározzák az egyéb jogi értékek kereteit és főbb tartalmi összetevőit is, s ezáltal hatást gyakorolnak a nem jogi – pl. gazdasági, művészeti, kulturális stb. – értékekre is. Jogi alapértékek származhatnak bizonyos kiemelkedő nemzetközi jogi okmányokból, a szupranacionális jog alapozó szerződéseiből és alkotmányából, valamint a nemzeti alkotmányokból. A jogi alapértékek között *alkotmányi értékek* a nemzetállami alkotmány vagy alaptörvény által meghatározott értékek minősülnek. Az alkotmányi értékek fokozott közhatalmi (különösen alkotmánybírói) védelemben részesülnek.

d) A jogi alapértékeknek a következő *három rétege* különböztethető meg.

da) A jogi alapértékek *első rétegének* összetevői között találunk több olyan, a tárgyi valóságban *már a jogi szabályozás előtt, illetve attól függetlenül létező* és az általános emberi megítélés szerint is szükséges, hasznos vagy előnyös külső értéket – pl. emberi élet, egészség, család, ifjúság, piacgazdaság, természeti és ember alkotta tárgyak, egyházak, jólét, *biztonság* –, amelyek a megfelelő fokozatú jogi szabályozás eredményeként nyerték el jogi alapértéki minőségüket.

db) A jogi alapértékek sokszínű, nagy csoportját és egyben *második rétegét* alkotják a nemzetközi, a szupranacionális és a nemzeti jogi alapszabályokban meghatározott célok, feladatok, alapelvek, alapkövetelmények, alapjogok, alapkötelességek, lényeges tilalmak és bizonyos minőségek, felelősségek stb.

dc) A jogi alapértékek *harmadik* terjedelmes rétegét alkotják maguk az előbbi két réteg értékeit meghatározó *jogi alapszabályok*. A jogi alapszabályokat és a rájuk épülő egyéb jogszabályokat minősítette LOSONCZY ISTVÁN pécsi professzor az értékekről 1948-ban írt, kiváló művében *jogi eszközértékeknek*.³

Jellegükre, tárgyköriükre és tartalmukra tekintettel a könnyebb áttekinthetőség érdekében a bizonyos nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és alkotmányjogi előírások alapján létrejött *jogi alapértékeknek* a következő hat nagyobb csoportját jelölhetjük meg: 1) nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és állami alapcélok, illetve alapfeladatok; 2) jogi alapelvek; 3) emberi és állampolgári alapjogok; 4) alapvető tilalmak; 5) alapkötelességek; 6) egyéb jogi alapértékek.⁴ Mindegyik csoporton belül, de különösen az egyéb jogi alapértékek között számos alcsoportot ismerünk.

II. Újszerű célok, feladatok és alapelvek az Európai Unió Alkotmányában

Az Európai Unió 2004 október 29-én a 25 tagállam államfői illetve kormányfői által Rómában aláírt és még nem hatályos szerződéssel elfogadott Alkotmányának számos rendelkezése plasztikusan kifejezi *a jelenlegi és a jövő generációk súlyos veszélyeztetettségét és erre tekintettel a biztonság megőrzésének és oltalmának kiemelkedően értékes voltát*. Amint ez ismert, a római számokkal jelzett *négy* terjedelmes *részre* tagozódó, rendkívül gazdag tartalmú Alkotmány olyan szabályozási módot alkalmaz, amelyben az alapvető célok és intézmények az egyes részekben különböző mértékben visszatérő, de mindig más szempontú és ezáltal gazdagodó tartalmú rendezésben részesülnek. A sokszempontú és szétszórt szabályozást azonban bármely tárgykörben következetesen összhangba fűzik az Alkotmány első részében rögzített *alapvető célok, feladatok, elvek és követelmények*. Ezek körében egyik lényeges összekötő vezérmotívumként domborodik ki az az eltökélt szemlélet, amelynek keretében az Unió akként szolgálja az emberi méltóságot, a szociális igazságosságot, a gazdasági-kulturális felemelkedést, az alkotmányosságot és törvényességet, a területi, a társadalmi és a gazdasági kohéziót, hogy *fennmaradjon és szilárduljon a világbéke, megakadályozzuk a természeti környezet végzetes károsodásait és körültekintő szolidáris, lojális és koordinált uniós, tagállami, társadalmi és egyéni erőfeszítéssel óvjuk Európa és más földrészek jelenlegi és jövő nemzedékeit korszakunk súlyos veszélyeitől*. Megalapozottan állíthatjuk, hogy az EU Alkotmánya koncepciózusan fejezi ki a *humán biztonság* összetett, a körülmények változásaihoz igazodó igényeit.

E megállapítás alátámasztására az Alkotmány rendelkezéseiből a következőket emelem ki. Az Unió célkitűzései között találjuk annak kinyilvánítását, hogy „az Unió határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget kínál polgárai számára, olyan egységes piacot szervez, ahol a verseny szabad és torzulásoktól mentes. Az Unió Európa *fenntartható fejlődéséért* munkálkodik, amely egyensúlyozott gazdasági növekedésen, magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul tűző szociális piacgazdaságon alapul és a környezet minőségének gondos védelmével illetve javításával párosul. Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok alapvető állami funkcióit, köztük az állam területi integritásának biztosításával, valamint a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköröket”. Az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az *Unió biztonságát érintő*

valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve a közös védelmi politika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezet. Az Alkotmány I-42. cikkében rögzített *szolidaritási záradék* szerint, ha valamely tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai *a szolidaritás szellemében együttesen lépnek föl*. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is mozgósít annak érdekében, hogy megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén, megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot mindenfajta terrortámadástól. Terrortámadás esetén pedig az érintett tagállam politikai szerveinek kérésére *az érintett ország területén* nyújt segítséget. Katasztrófa esetén az illetékes politikai szervek kívánságára az Unió ugyancsak *a helyszínen* nyújt segítséget bármely tagállamnak. Az Unió eredményes szolidáris fellépésének biztosítása érdekében az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót és a tagállamokat fenyegető veszélyeket.

Az Alkotmány második részét az *Unió Alapjogi Chartája* alkotja, amelynek preambuluma többek között kinyilvánítja, hogy az Unió tevékenységeinek középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét, megteremtve a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét. Hangsúlyozva rögzíti a preambulumban azt is, hogy *a biztosított jogok gyakorlása együtt jár más személyek, az emberi közösségek és a jövő nemzedékei iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel*. Anélkül, hogy a hét „*cím*”-re tagolt Charta rendkívül korszerű tartalmának csak átfogó bemutatását is megkísérelném, a szabályozásnak azt a jellemzőjét emelem ki, hogy a jellegzetes alanyi alapjogok meghatározása mellett jelentős *alapelveket, tilalmakat*, valamint uniós, tagállami és uniós polgári *feladatokat, kötelezéseket* is meghatároz az Alkotmánynak ez a (II.) része. Mindenki jogaként került rögzítésre a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog. (II-66.c.) Részletesen rendelkezik az Alkotmány a munkavállalók és azok között külön is a fiatalok munkahelyi biztonságáról, valamint a szociális biztonsági feltételekről, az ellátásokról és a fogyasztóvédelemről. Egyértelmű világossággal fejezi ki az EU rendeltetésének és törekvéseinek koncepciózus emberközpontúságát a II-95. cikknek következő előírása: „*Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét*”. Az Unió működésének egészét érintő követelményként rögzíti azt is az Alkotmány, hogy: „*A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat*”. (II-97.c.) A *színvonalas fogyasztóvédelmet* is olyan értéknek jelöli meg az Alkotmány, amelyet *az uniós politikák mindegyikében* biztosítani kell. (II-98.c.) (Valóban csak zárójelben és összefoglalóan utalok arra, hogy az Unió *politikái* azokat a célokat, elveket, tárgyköröket és működési formákat foglalják magukban, amelyeket az Unió kizárólagos vagy a tagállamokkal megosztott hatáskörében törekszik megvalósítani. Kizárólagos hatáskörbe tartozik a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, a monetáris politika az eurót bevezető tagállamok tekintetében, a közös kereskedelempolitika, a vámunió, valamint a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében. Osztott ágazatpolitiká-

nak minősül a mezőgazdaság, a halászat, az ipar, az energiagazdálkodás, a közlekedés, a transzeurópai hálózatépítés, a foglalkoztatás, a szociálpolitika, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, az oktatás, a kultúra, a közegészségügy, a kutatás- és technológiai fejlesztés, a közös határvédelem, a polgári védelem, az igazságügyi, a rendőrségi és az igazgatási együttműködés.) A kizárólagos és az osztott hatáskörbe tartozó politikákra vonatkozó átfogó és részletes szabályok alapján megköckáztatható az a megállapítás, hogy *nincs az emberi és közösségi életnek olyan szférája, amely az Unió közvetlen vagy közvetett szerepkörén és biztonsági szemléletén kívül esne*. Hangsúlyozva állapíthatjuk meg azt is, hogy *az EU céljainak, feladatainak, alapelveinek, tilalmainak, továbbá az általa biztosított jogoknak és előírt köteleességeknek, valamint az ezekhez kapcsolódó felelősségeknek meghatározása kivétel nélkül veszélyszempontú és biztonságvédelmi célzatú*.

A vázoltak alapján elengedhetetlennek tűnik, hogy a továbbfejlesztendő, illetve az új magyar Alkotmány a jelenleginél bővebben és korszerűbben határozza meg a közhatalmi rendszer alapvető célkitűzéseit, lényeges feladatait, valamint a jogrendszer alapelveit. Az alapvető állami célok közül nem hiányozhat a fenntartható fejlődés, az egyensúlyozott nemzeti felemelkedés, a társadalmi igazságosság, az összetett (egyéni és közösségi) emberi biztonság szolgálata. Az alapelveket ki kellene egészíteni a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának, a pluralitásnak, a toleranciának és a szolidaritásnak, a jóhiszeműségnek és méltányosságnak (vagyis a bona fidesnek és az aequitasnak), valamint az állam világnézeti semlegességének, továbbá a szabad verseny tisztességének alapelveivel. Külön is megemlítem, hogy az ún. komplex humánbiztonság alkotmányi értékrangra emelése természetesen azzal a következménnyel járna, hogy a biztonság részese lenne az alkotmányi értékek kölcsönös támogatásának és versengésének.

III. Az emberi és állampolgári alapjogok fejlődési irányai

1. Az alapjogok az emberek, a polgárok, a közösségek alapvető szellemi, erkölcsi, politikai, élet- és egészségvédelmi, szociális ellátási, valamint anyagi lehetőségeit és védelmét garantálják, tehát számukra előnyös, kedvező hatásokat biztosítanak, ezért kétségtelenül *alapértékeknek* minősülnek. Korszakunk egyik globális jellemzője az emberi és az állampolgári alapjogok gazdagodása, egytetemesedése és egységesülése. Ez a számottevő eredményekkel rendelkező folyamat elsősorban annak következtében bontakozott ki, erősödik és gyarapszik napjainkban is, hogy a háborúk, valamint a totalitárius, autoritárius diktatúrák kegyetlenkedéseinek tanulságaként, az állami és egyéb hatalmi visszaélések, az önkény kiküszöbölésére és megelőzésére, valamint az ember mindenoldalú fejlődésének előmozdítására, továbbá más egyéni és közösségi célok szolgálatában a népek, a nemzetek egyesített erőfeszítéssel nemzetközi jogi okmányokban (nyilatkozatokban, szerződésekben, egyezményekben, egyezségokmányokban, chartákban) határozták meg az alapvető emberi és polgári jogokat. A részes államok pedig vállalták és vállalják, hogy ezeket a jogokat alkotmányozással, törvényalkotással, valamint az állami jogalkalmazás és végrehajtás

eszközeivel, továbbá képzéssel, neveléssel és a megvalósulási feltételek megteremtésére irányuló változatos akcióprogramokkal érvényre juttatják. Az alapjogok katalógusa tehát univerzális és regionális nemzetközi okmányokba rögzítés révén túlnyomó részt *nemzetközi és szupranacionális jogilag meghatározottá vált*.

2. A történelem különböző időpontjaiban létrejött nemzeti és nemzetközi okmányok egymástól eltérő, többféle megfogalmazásban részesítik azokat a jogokat, amelyeket alapvetőnek, nélkülözhetetlennek minősítenek az ember, az állampolgár, az emberi és polgári közösségek léte, fejlődése és aktivitása szempontjából. Ezt az adottságot és a vele kapcsolatos problémákat az *alapjogok többretegű szabályozottsága szindrómájának* nevezhetjük. Attól függően, hogy a vizsgált alapvető jogok közül melyek álltak a társadalmi küzdelem, az érdeklődés és az érvényesítés előterében, e jogoknak négy nagyobb csoportját különböztetjük meg.

a) A polgári átalakulás kezdetén a személyi szabadságjogokra, a polgárok törvény előtti egyenlőségére, a tulajdon, a szerződés-kötés és a verseny szabadságára, majd a közösségi vagy politikai szabadságjogokra,

b) ezt követően pedig a szociális, kulturális és egészségvédelmi jogokra helyeződött a hangsúly. Mindegyik jogcsoport tartalmi gyarapodása mellett hosszabb ideje ismerjük már

c) az alapjogok ún. harmadik generációját, amelynek összetevői közé főleg a népek békéhez és fejlődéshez való jogát, a természeti javak emberi örökségének arányos hasznosításához való jogát, továbbá az egészséges környezethez, a tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz való jogot soroljuk.

d) A biológia, a genetika, az orvostudományok szédületes fejlődése elkerülhetlenné teszi az emberi lény életéhez, méltóságához és egyéb jogaihoz kapcsolódó, ún. biogenetikai és biomedicinális normák, jogok, kötelelességek és tilalmak kimunkálását, folytonos fejlesztését, elismerését és alkalmazását.

A fokozatos haladás és az elért eredmények ellenére nem lehetünk elégedettek sem nemzetközi szinten, sem a belső jogalkotás terén a nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségekre vonatkozó szabályozással és gyakorlattal.

Az alapjogok érvényesülésének egyik mellőzhetetlen feltétele, hogy az alkotmány egzaktnak és korszerűen határozza meg a *korlátozás* lehetőségét, feltételeit, módzatait és határait. *Amint az alapjognak, a korlátozásnak is az alkotmányon kell nyugodnia. A korlátozás fogalmilag csak alkotmányos lehet.* Az alkotmánnyal ellentétes korlátozás ugyanis már alapjogsértésnek minősül. A korlátozás lehetőségét, feltételeit, módját és terjedelmét vagy magának az alkotmánynak, vagy alkotmányi felhatalmazás alapján és keretek között törvénynek kell meghatároznia. Az alkotmányi vagy törvényi korlátozás csak általánosan előírt lehet és nem válthat ki visszaható hatályt. A korlátozás csökkenti az alapjog védelmi hatását, más alkotmányi értékek védelmében legitimálja az alapjogba való állami beavatkozást, szűkíti a jogosított igényeit és megnyilvánulási lehetőségeit.

3. Anélkül, hogy az alapjogok vázolt csoportjainak bővítési lehetőségeire kitérnék, hasznosítási céllal a Charta néhány újszerű alapjogi rendelkezésére hívom fel

a figyelmet. A Charta külön cikkben (II-85.c.) nyilvánítja ki, hogy az Unió elismeri és tiszteletben tartja a *korosodók* jogát a méltóságteljes és független életvitelre, valamint a társadalmi és kulturális életben való részvételre. Nevesítetten rendelkezik a Charta a *fogyatékos személyeknek* arról a jogáról, hogy kedvezményezettjei legyenek azoknak az intézkedéseknek, amelyek arra hivatottak, hogy biztosítsák függetlenségüket, valamint társadalmi és foglalkozási integrációjukat illetve részvételüket a közösségi életben. (II-86.c.) Nagy a gyakorlati jelentősége a Charta ama rendelkezésének is, amely szerint az Unió elismeri és tiszteletben tartja a *nemzeti szabályozás és gyakorlat által előírt általános gazdasági érdekek szolgáltatásokhoz való hozzájutást*, összhangban az Európai Közösségről szóló szerződéssel, annak érdekében, hogy előmozdítsa az Unió társadalmi és területi kohézióját. (II-96.c.) A gyermekek jogairól szóló, három bekezdésből álló II-84. cikk rendelkezéseiből azt emelem ki, hogy *mind a közhatalmi szervek, mind pedig a magánintézmények* kötelesek a gyermekeket érintő minden tevékenységükben különös figyelmet fordítani a gyermeki érdekekre. Minden gyermek jogosult rendszeres személyes viszonyt és közvetlen kapcsolatot fenntartani mindkét szülőjével, feltéve, hogy ez nem sérti a gyermeki érdekeket. Az ügy jelentőségét fejezi ki az a körülmény, hogy a nemek közötti hátrányos megkülönböztetés általános tilalmán túlmenően a Charta külön is rendelkezik a férfiak és a nők egyenlőségéről a következő szövegezésben. „A férfiak és a nők közötti egyenlőséget biztosítani kell minden területen, ideértve a foglalkoztatást, a munkát és a fizetést is. Az egyenlőség elve nem akadályozza az olyan intézkedések fenntartását vagy elfogadását, amelyek sajátos előnyöket írnak elő az alulképviseelt nem (under-represented sex) javára.” (II-83.c.)

Figyelmet érdemel, hogy a Charta a házasságkötéshez és a család alapításához való jog meghatározásában nem utal a jogosultak (vagyis a férfi és a nő) nemi különbözőségére, hanem általános megfogalmazással azt nyilvánítja ki, hogy „a házasságkötés és a családalapítás joga biztosított az ennek gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint”. (II-69.c.) A személyes adatok védelméhez és tisztességes kezeléséhez való jog magában foglalja annak lehetőségét, hogy mindenki megismerhesse a rá vonatkozóan gyűjtött adatokat és elérje a hibás adatok kijavítását. Kötelezővé teszi a Charta, hogy e szabályok érvényesülését független hatóság ellenőrizze. (II-68.c.) A tulajdonhoz való jogról rendelkező (II-77.) cikk szerint a törvény a szükséges mértékben kikötheti, hogy a javak az általános érdek figyelembe vételével használhatók.

Bár a Charta az Unió polgárai számára biztosítandó jogok között határozza meg a megfelelő ügyintézéshez, vagyis a *jó közigazgatáshoz* való jogot (II-101.c.), szakszerű adaptálással az Alkotmánynak is biztosítania kellene mindenki jogát ahhoz, hogy ügyeit a közigazgatási szervek és a közjogi intézetek részrehajlás nélkül, méltányosan és ésszerű határidőn belül intézzék. Biztosítani kellene a meghallgatás jogát az ügyfelet érintő hátrányos egyedi határozatok meghozatala előtt, és azt is, hogy mindenki hozzájuthasson a rá vonatkozó iratokhoz, továbbá, hogy a kibocsátó szerv minden közigazgatási határozatot indokoljon.

A szociális és egészségvédelmi jogok jellegének különbözőségei folytán – az ILO, az Európa Tanács, az EK illetve az EU keretében elfogadott számos és jelentős szociális jogi dokumentum követésével – valószínűsíthetjük, hogy az új Alkotmányban ötvözve alkalmazandó az alapelvek, a tilalmak, az államcélok, a törvényi szabályozás alkotmányi előírása, valamint néhány esetben konkrét alanyi alapjogok biztosítása. *Alanyi alapjogként* kellene – szerintem – rögzíteni az Alkotmányban pl. a szakmai képzéshez, a foglalkozás megválasztásához, a munkahelyek ingyenes közvetítéséhez, a munkahelyi tájékoztatáshoz és konzultációhoz, a különböző szintű kollektív szerződések tárgyalásához és megkötéséhez, a megelőző egészségvédelemhez és az egészségügyi alapellátáshoz, a munkavállaló egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a munkaidő maximalizálásához, a napi és heti pihenőidőhöz, a fizetett évi szabadsághoz, törvényben meghatározandó minimális alaplétszámhoz és munkanélküli segélyhez, törvényben szabályozott nyugdíjbiztosításhoz, a munkával összefüggő balesetbiztosításhoz, bizonyos feltételek fennállása esetén szociális támogatáshoz való jogokat, valamint az érdekvédelmi szervezeteknek azt a lehetőségét is, hogy rászorult tagjaik jogi képviselőként a munkáltatóknál és a hatóságok előtt eljárjanak. Figyelembe veendőnek tartom a Chartának azt a rendelkezését is, amely a családi és a szakmai élet összehangolása érdekében védelmet ígér az anyaság miatti elbocsátás ellen, fizetett anyasági szabadságot garantál, sőt az apa számára is lehetővé teszi, hogy hasonló szabadságot vegyen igénybe a gyermek születése illetve örökbefogadása után. A magyar Alkotmány sem mellőzheti a rászorulóknak ingyenes jogvédelemhez való jogának biztosítását abban az esetben, ha ez az igazságszolgáltatás hatékonyságához szükséges.

4. Az alapjogok alkotmányi szabályozásának kérdéseit vizsgáló szerzők és előadók gyakran fogalmazzák meg a következő kérdést: hogyan történhet annak a dilemmának a megoldása, amely abban nyilvánul meg, hogy valamely alapjog tartalmát és korlátozási lehetőségeit Magyarország által elfogadott több nemzetközi okmány eltérően rögzíti. E kérdést érintő véleményemet a következőkben fogalmazom meg.

- 1) Az alkotmányos jogállam alaptörvényének színvonala, értéke és tekintélye nagymértékben függ attól, hogy a standardizálttá vált alapjogokat megfelelő szövegezésben tartalmazza-e.
- 2) Az alkotmányba foglalt alapjogok helyzete, védelme és hatása lényegesen különbözik a törvényben rögzített egyéb jogokétól.
- 3) Alapjognak nemzetközi illetve szupranacionális okmányokban történt eltérő megállapítása esetén a partnerállamokban sem az alkotmányi, sem a törvényi szabályozás nem hagyhatja figyelmen kívül a gazdagabb tartalmú jogi szövegezést.
- 4) Az alkotmányi illetve törvényi szövegezés mindig lehet részletesebb és gazdagabb tartalmú, mint a nemzetközi jogi vagy a szupranacionális alapjogi előírás.
- 5) Az alapjogok belső jogi szabályozásának tiszteletben kell tartania a nemzetközi és szupranacionális alapjogi ítékezés kötelező értelmezéseit is.

IV. Az alapvető tilalmakról

Az Alkotmányban foglalt *tilalmak* azért minősülnek értéknek, mert más értékeket szolgálnak, védenek vagy keletkeztetnek. Eme szerepváltozatok, illetve esetleg ezek együttese révén a tilalom maga mint normatív tartalom és a tilalom alkotmányi szövege is értékminőséget nyer. Az alkotmányi tilalmaknak címzettjeik, tehát kötelezettjeik és jogosítottjaik, valamint tárgykörük, tartalmuk, szerepük és hatásuk szerint több csoportját és számos alakzatát ismerjük. Tilalmakat nemcsak nemzetközi és szupranacionális normatív okmányokban, valamint nemzeti alaptörvényekben találunk, hanem más normákban is. Rendkívül sok tilalmat tartalmaznak a törvények, sőt más jogszabályok is. Jellegzetes példaként említhetjük a közlekedési, az egészségvédelmi, a környezetvédelmi, a tűzvédelmi, az egyéb katasztrófavédelmi, a rendészeti és az építészeti jogi szabályokat. A büntetendő magatartásokat, a szabálysértési és fegyelmi tényállásokat megállapító és büntetésüket, hátránnyal sújtásukat előíró jogszabályok nagyszámú és változatos tárgyú lényeges tilalmakat tartalmaznak illetve fejeznek ki.

A magyar Alkotmányban megállapított tilalmak megtartásán és kiegészítésén kívül különösen a következő hagyományos és új tilalmak Alkotmányba foglalását ajánlom megfontolásra.

1. Elsőként azt említem meg, hogy az alapjogok, az alapkötelességek és az alaptilalmak alkotmányi meghatározásakor – szerintem – nem hagyható figyelmen kívül az Emberi Jogok 1948 december 10-én elfogadott Egyetemes Nyilatkozata 29. cikk (3) bekezdésének az a kikötése, hogy *az alapjogokat és szabadságokat nem lehet az ENSZ céljaival és elveivel ellentétesen gyakorolni*. Továbbra is hasznosítandónak tartom a Polgári és Politikai Jogok – 1966-ban az ENSZ keretében elfogadott – Egyezség-okmánya 20. cikkének következő előírását: „Minden háborús propagandát törvényben kell megtiltani. Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat”.

2. A jog rendeltetésszerű használata kötelességének, valamint a tulajdon közcélokot is szolgáló és mások érdekeit is tiszteletben tartó jellegének rögzítése után, valamint a joggal való visszaélés általános tilalmán kívül, követve az alapjogok különböző csoportjairól szóló több nemzetközi egyezményt és az EU Alkotmányát, rögzíteni kellene annak tilalmát, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem értelmezhető akként, amely feljogosítana a benne foglalt vagy az országot kötelező nemzetközi okmányokban és az EU Alkotmányában meghatározott alapjogok megsemmisítésére, megsértésére, kijátszására, vagy az említett okmányokban megállapítottnál nagyobb mértékű korlátozására illetve szűkítésére. (II-113-114.c.)

3. A „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” klasszikus elvéhez és tilalmához kapcsolva rögzíteni kellene a „*ne bis in idem*” tilalma olyan tartalmú meghatározását, amely utalna a rendkívüli jogorvoslat szigorú feltételeire is. A törvényi szabályozásra utalás helyett az Alkotmánynak kellene megállapítania az őrizetbe

vétel és az előzetes letartóztatás bírói döntés előtti maximális (pl. 24, 48 vagy 72 órai) időtartamát. Korszerű megfogalmazásban kellene meghatározni az őrizetbe vett vagy letartóztatott személy „habeas corpus” alapjogát és rögzíteni kellene azt a lényeges tilalmat is, hogy szabadságvesztést előíró döntést csak bíróság hozhat.

4. Számos jelenleg is kötelező nemzetközi egyezmény, az EU Alkotmánya, több korszerű alkotmány és az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) határozata figyelembe vételével az Alkotmánynak kellene megtiltania a halálbüntetés jogszabályi lehetővé tételét, valamint kiszabását és végrehajtását. Ezzel együtt meg lehetne határozni a jogos életvédelemnek más életének kioltásával járó feltételeit is.

5. Az Alkotmányba illik a jogszabályok visszaható hatálya tilalmának olyan meghatározása, amely megfelelő megfogalmazásban utal a kedvezőbb tartalmú jogszabályi rendelkezés visszaható hatályának lehetőségére is.

6. A szűk kivételekre utalással – szerintem – Alkotmányban is tiltani kellene annak lehetőségét, hogy a felettes, illetve központi szerv egyedi döntéssel az alárendelt vagy alsóbb fokozatú szerv hatáskörébe tartozó ügy elbírálását magához vonja.

7. A magyar Alkotmánynak is tartalmaznia kellene azt a számos nemzetközi okmányban és nemzeti alkotmányban rögzített tilalmat, amely szerint tilos a kollektív kiutasítás, valamint senki sem utasítható ki vagy toloncolható ki olyan államba, és nem is adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti a halálra ítélt veszélye, ahol kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, illetve büntetésnek vetik alá.

8. Nem kellene kihagyni a magyar Alkotmányból sem az olyan klasszikus, de napjainkban sem időszerűtlen tilalmakat, mint a cenzúra, a rabszolgaság, a kényszer-szolgaságban tartás, a munkára kényszerítés, valamint az emberi lényvel és emberi testrészekkel kereskedés tilalmát. A jelzett igény teljesítése természetesen nem zárhatja ki, hogy az Alkotmány megjelölje e tilalmak némelyike (pl. a munkára kényszerítés) alóli mentesítés feltételeit.

9. Az EU Alkotmánya II-92. cikkében foglaltak, a gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezmények, és több demokratikus alkotmány kapcsolódó rendelkezéseinek hasznosításával az Alkotmányban ki kellene nyilvánítani a következőket. Tilos a gyermekek munkára kényszerítése, illetve rendszeres foglalkoztatása. A foglalkoztatás alsó korhatára – a fiatakorúak számára kedvezőbb szabályok sérelme nélkül és korlátozott kivételekkel – nem lehet alacsonyabb, mint a tanköteles kor felső határa.

10. A magyar Alkotmányban is hasznosítandók az EU Alkotmányának azok az újszerű rendelkezései, amelyek lényegesen bővítik a *diszkrimináció tilalmának kritériumait és hatókörét*. E dokumentum egyrészt kinyilvánítja, hogy az Unió tiszteletben tartja a kulturális, a vallási és a nyelvi többféleséget (II-82. c.), a II-81. cikkben pedig a hagyományos (nemi, faji, bőrszín, etnikai és társadalmi származás, nyelv, vallás vagy hit, politikai vagy más vélemény, vagyon, születés) kritériumokon nyugvó hátrányos megkülönböztetésen túl tiltja a *genetikai tulajdonságokon (genetic features), az életkoron, a szexuális irányultságon (sexual orientation), valamint a szellemi vagy testi fogyaté-kosságon (disability)* alapuló hátrányos megkülönböztetést is.

Az orvostudomány és a biológia legújabb eredményeiből és lehetőségeiből származó veszélyek elhárítását célozzák az Unió Alkotmányának „A személyes integritáshoz való jog” c. II-63. cikkében található tilalmak, amelyek az emberek szelekcióját célzó *fajnemelési gyakorlatokat (eugenic practices), valamint az emberi lények klónozással történő megismétlését (reproductive cloning of human beings)* tiltják.

Lényegesen kiterjeszti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának hatókörét az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Egyezmény 2000 november 4-én Rómában elfogadott Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyve. Az Egyezmény eredeti 14. §-a csak az Egyezménybe foglalt alapjogok tekintetében tilalmazta a felsorolt kritériumok alapján történő diszkriminációt. A 12. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerint az Egyezményben foglalt alapjogokon kívül *bármely jogszabályban meghatározott jogok* élvezetét is biztosítani kell a felsorolt szempontú megkülönböztetések nélkül. A jegyzőkönyv a partnerállamok *valamennyi hatóságával* szembeni tilalomként és kötelelességként állapítja meg, hogy azok nem alkalmazhatnak az 1. cikkben meghatározott jellegű hátrányos megkülönböztetést.

A vázoltakból logikusan fakad az a következtetés, hogy az új, illetve a módosítandó Alkotmányban nem mellőzhetjük a diszkrimináció tilalmának kiterjesztő újrafogalmazását a megkülönböztetési szempontok, a védett jogok és a védelem módozatai tekintetében egyaránt.

11. Az egyházak és az állam elválasztottságát kinyilvánító alkotmányi rendelkezés biztosítékeként tiltani kell az egyházi döntések állami kikényszerítését. Lehetővé kellene viszont tenni az olyan egyházi döntések állami hatóság előtti megtámadását, amelyek jogszabályi előírások végrehajtásával összefüggésben születtek illetve maradtak el.

V. Alapvető köteleességek és felelőségek

1. Az emberi életet, méltóságot, igazságosságot, jólétet szolgáló és védelmező *alapjogok* fejlesztésében, különösen a II. világháborút követően látványos és folytatásra érdemes eredmények születtek. Hosszabb ideig nem nyertek azonban megfelelő arányú figyelmet a korszerű célok, feladatok, tilalmak, köteleességek, korlátok és felelőségek. Korszakunkban a fejlesztő és megvalósító erőfeszítések csak lényegesen újszerű követelmények tiszteletben tartásával folytathatók. Új paradigmaként áll ugyanis előttünk a határtalan fejlesztés, a minden áron győztes versengés mellőzése, a fenntartható fejlődés, a veszélymegelőzés és elhárítás, a szociális, az etnikai, a vallási és az egyéb feszültségek enyhítése, a társadalmi igazságosság, a tolerancia és a szolidaritás, a bona fides és az aequitas érvényesítése, a társadalmi, a gazdasági és a területi kohézió erősítése. Sokan felismerték és vallják – magam is úgy vélem –, hogy *a köteleességek és a felelőségek* jelentősége, alakzatai és biztosítékai nemzetközi jogi, szupranacionális jogi és nemzeti jogi szinten, így tehát *házánkban is – az alapjogok további gazdagítása és gondos érvényesítése mellett – gyarapításra és körültekintő alkalmazásra szorulnak.*

A JOGI ALAPÉRTÉKEKRŐL

A hatályos Alkotmány *alapkötelességnek* nyilvánítja az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok követését, a közterhekhez hozzájárulást a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodva, az általános és ingyenes tankötelezettséget, a honvédelmi kötelességet és a szülőknek, gondviselőknek azt a feladatát, hogy kiskorú gyermekeik taníttatásáról gondoskodjanak. E kötelességek megtartásán kívül indokolt lenne az Alkotmányban – esetenként utalva a *részletező törvényi szabályozás* feladatára – alapkötelességi rangra emelni mások alapjogainak tiszteletben tartását, a jogok rendeltetésszerű gyakorlását, a jóhiszeműség és a méltányosság érvényesítését, a közérkölc tiszteletben tartását, a közegészség védelmét, a közrend és a közbiztonság elősegítését, a természeti és a művi környezet oltalmazását, a katasztrófa-elhárításban való közreműködést, a baleset áldozatának segítségét, az igazságszolgáltatásban való közreműködést, valamint a szülők és gyermekek kölcsönös támogatását.

2. A *felelősség* a tudatos és eredményes egyéni vagy közösségi magatartás és sorsirányítás mellőzhetetlen jellemzője, nélkülözhetetlen feltétele és hatékony eszköze.⁵ A felelősség az embert az egyéb élőlényektől megkülönböztető képességek és sajátosságok közé tartozó *proprietás*. A felelősség az emberiség eddigi és jelenlegi történelmének, valamint jövőjének egyik lényeges biztosítója. Természetes ezért, hogy korszakunk törekvései és súlyos veszélyei közepette *az adaptáltan igénybe vehető felelősségi alakzatok kimunkálása, elismerése, alkalmazása és érvényesítése nélkülözhetetlen*. A *felelősség* alkotmányi értéké nyilvánítását és alkalmazását a célok elérésének, a feladatok elvégzésének, a jogok gyakorlásának és a kötelességek teljesítésének általános ösztönzőjeként és következményeként lehetne megfogalmazni. A felelősség rendeltetésében és tárgyai között meghatározó helyet foglal el az állami, a közösségi, valamint az egyéni célok és feladatok megvalósítása, a jogok gyakorlása és a kötelességek végrehajtása.

JEGYZETEK

¹ Vö. ÁDÁM ANTAL: Értékek és értékelméletek. *Társadalmi Szemle*, 1997. 5.

ÁDÁM ANTAL: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest: Osiris, 1998.

ÁDÁM ANTAL: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. *Jura*, 2002. 1.

² Vö. ÁDÁM ANTAL: Biztonság, felelősség, kötelesség. *Jogtudományi Közöny*, 2005. 7-8.

³ Ld. LOSONCZY ISTVÁN: *Jogfilozófiai előadások vázlata*. Budapest: Szent István Társulat, az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, 2002. 223.

⁴ Vö. KILÉNYI GÉZA: Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. *Társadalmi Szemle*, 1995. 11.

⁵ Vö. KOVÁCS PÉTER: Az egyén felelőssége az emberi jogok európai felfogásának rendszerében. *Acta Humana*, 2004. 2.

KÖRNYEI ÁGNES: Nemzetközi törekvések az emberi kötelességek meghatározására. *Acta Humana*, 2004. 2.

MAGYARICS TAMÁS: Az egyén felelősségének megközelítései az Egyesült Államokban. *Acta Humana*, 2004. 2.

AZ ÉRTELMEZÉS HATALMA – SZOCIÁLIS JOGOK AZ ALKOTMÁNYBAN¹

BALOGH ZSOLT

mestertanár (PPKE), alkotmánybíróági főtanácsadó

I. Bevezető

A jog uralma: amikor akár egy pontosvessző is százezrek anyagi biztonságára lehet közvetlen kihatással. KILÉNYI GÉZA professzor még alkotmánybíróként – különvéleményben² – hívta fel a figyelmet arra, hogy Alkotmányunk 70/E. §-ában a szociális biztonság tételének rögzítése után nem kettőspont, hanem pontosvessző található, így az öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság, és az önhibán kívül bekövetezett munkanélküliség esetén fennálló megélhetéshez szükséges ellátás nem fedi le teljes egészében a szociális biztonsághoz való jogot. A pontosvessző miatt az Alkotmány 70/E. §-ában nem egy, hanem tartalmában is különböző két jog: a szociális biztonság és a megélhetéshez szükséges ellátás joga szerepel. Mint ahogy a későbbiekben látjuk, valóban eltérő következtetésekre – s nézetek kifejtésére – adott alapot az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezése.

Az a dilemma, hogy azonos-e a szociális biztonság a megélhetéshez szükséges ellátással, vagy sem – mint a magyar Alkotmány értelmezésének egyik fontos kérdése – továbbvezet minket a szociális biztonsággal (és általában a szociális jogokkal) kapcsolatos különböző szerepfelfogások mezejére. Itt is fennáll a kettősség: egyrészt a szociális jogok „alkotmányi tagadása”, másrészt ezzel szemben az az álláspont, amely komoly feladatot szán a szociális jogok alkotmányi szerepeltetésének. Míg az előző jogfelfogás az állami szerepvállalás minimálisra csökkentésével a szabad gazdaságot (s egyben az ezáltal kialakuló szelekciót is) védi, óv az állam terjeszkedésétől, a bürokráciától, addig az utóbbi felfogás a társadalmi szolidaritás hangsúlyozásával egy „rég-új” identitás lehetőségét csillantja meg. S lám a pontosvessző problémájától kiindulva a dimenzió kitágul: a társadalomról, az államról alkotott elképzeléseinken át embertársainkkal kapcsolatos kötelezettségünkig. – S már régen nemcsak jogról van szó.

E tanulmány az alábbiakban három tárgykört érint. Egyrészt vázlatosan bemutatja azokat az egymással kollízióban álló felfogásokat, amelyek a szociális jogok „alkotmányi kezelésének” kiindulópontjai lehetnek. Másrészt áttekinti a

szociális jogok védelme tekintetében kialakult alkotmánybíróági gyakorlat főbb csomópontjait, harmadrészt néhány példát hoz a szociális jogok alkotmányi értelmezésének „elszalasztott lehetőségeiből”, amelyek egyben tartalékai is az alkotmányértelmezésnek.

II. Megközelítések

A szociális jogok alkotmányi védelme tekintetében – mint minden más főbb értelmezési csomópont esetén – nem közömbös, hogy miként (milyen elvek mentén) közelítünk a kérdéshez. Az elvek elfogadása (vagy elutasítása) alapvetően meghatározza az értelmezési feladatot.

1. Uralkodónak mondható az a felfogás, amely szerint a szociális jogokat (e cikkben tágan értelmezve a gazdasági jogokkal együtt) tartalmi és szerkezeti sajátosságai alapján külön kell kezelni a klasszikus szabadságjogoktól. Közismert az elhatárolás fő rendezőelve is: a szociális jogok alapvetően az állami cselekvésre építenek, s javarészt a gazdaság mindenkori teljesítőképességének függvényei. Ezért az Alkotmány szociális jogokat szabályozó rendelkezései – főszabályként – nem teremtenek alanyi jogosultságot; tartalmukat a törvényhozásnak kell kitölteni, az ún. másodlagosan megadott alanyi jogok formájában. A törvényhozásnak nagy szabadsága van az alanyi jogok megadásában, de a jogosultságok átrendezésében, sőt csökkentésében, visszavételében is. Az Alkotmányból a minimumok biztosítása következik, nem több. Ha az alkotmányértelmezés ezen túlmenne s a törvényhozás által megadott alanyi jogosultságok védelmét bevonná a szociális jogok védelmi körébe (pl. a GYES), vagy az alapjogi védelem kapcsán szociális jogokat is nevesítene (pl. lakhatáshoz való jog), akkor – adott esetben – a kormányzatot megoldhatatlan feladat elé állítaná. Romló gazdaságban (ezt megállítandó) a kormányzat visszavesz a korábban biztosított jogokból. Márpedig ha e jogok alkotmányos védelem alatt állnak, a visszalépéssel devalválódik az Alkotmány. Ha pedig a kormányzat az Alkotmány szerint cselekszik, vagy az alkotmányvédelem a visszavételt megakadályozza, az könnyen „államcsödhöz” vezet. A szociális jogokkal ezért „nagyon óvatosnak kell lenni”, s biztosabb az, hogy a klasszikus szabadságjogok következetes érvényesítése mellett a szociális jogok terepe a gazdaságpolitikáé, a szociálpolitikáé, a foglalkoztatáspolitikáé stb., de alapvetően nem az alkotmányvédelemé. A szociális jogok kiterjesztésével növekednek az állami feladatok, nő a bürokrácia, s mind a mellett, hogy ez többbe kerül, minél nagyobb az állam annál kevesebb a tere a társadalomnak, csökken a szabadság. A szociális jogok széles köre azt eredményezi, hogy a polgárok függőségi viszonyba kerülnek az államtól, kiszolgáltatottá válnak az állam jóléti juttatásaitól. Sőt van olyan nézet is, mely szerint a jóléti juttatások szélesítése csökkenti a hatékonyságot, ezzel szemben, ha „az ember csak magára számíthat”, az kifejezetten ösztönzi a versenyt, a gazdaság teljesítőképességét.³

Az alapjogvédelem kiterjesztése a szociális jogok terepére magában hordja továbbá azt a veszélyt, hogy elméletileg a szabadságjogok a szociális jog érvényesülése

érdekében is korlátozhatóvá válnak, amely mint további negatív hatás immár a klasszikus szabadságjogok védelmi szintjének csökkenésével is járhat. Mind e mellett a szociális jogok nem tekinthetők homogén jogcsoportnak, vannak közöttük – kevés számban – alapjogok (pl. munkához való jog, sztrájkjog), vannak közöttük alapjogi védelemben nem részesülő alkotmányos jogok (pl. pihenéshez, szabadidőhöz való jog; önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén az ellátáshoz való jog stb.), s vannak közöttük államcélok (pl. a közművelődés kiterjesztése, kiterjedt szociális gondoskodás). A tipizálás azonban az alapképleten nem változtat: a szociális jogok alkotmányi védelme nem azonos a szabadságjogokéval.⁴

2. Beláthatjuk, hogy a fenti érvelés a maga rendszerében következetes. Alternatívát mégis lehet állítani (még ha az nem is ennyire „praktikus”). Ha elfogadjuk, hogy a természetből ered az élet a szabadság és a tulajdon,⁵ könnyen beláthatjuk, hogy az újabb és újabb jogok megjelenése is visszavezethető e három jogra. Például élve: a tulajdon, a magánvagyon hozzájárul ahhoz, hogy szabad döntés szülessen afelől: mivel kívánunk foglalkozni, a végzett munka önmegvalósítás is legyen. S mindjárt adódik két jog: a munka, foglalkozás szabad megválasztása, és a személyiség szabad kibontakozásához való jog. A tulajdon, a magánvagyon hozzájárul a család biztonságához is, a gyermekek egészséges fejlődéséhez szükséges környezet kialakításához. S megint itt van két „modern-kori” jog: a család jogi, gazdasági és szociális védelme, valamint a gyermekek joga a család az állam és a társadalom részéről a védelemre, gondoskodásra. S mindez az államnak is érdeke: tehát érdemes védeni a tulajdont, a magánvagyonot, mert ez visszahat a közösség, a társadalom, az állam békéjére, fejlődésére egyaránt. – Ilyen láncolatot kimutathatunk a többi jognál is. – A különböző jogok „burjánzásában” az áttörés, a minőségi változás azon a ponton következik, amikor előáll, hogy a közösségnek – s a nevében eljáró államnak – kell gondoskodni az egyes emberről: „az emberi méltóság megvalósításához” szükséges feltételek biztosításáról (azon tényből eredően, mert ilyen helyzetbe került). Az „autonóm módon cselekvő, saját teljesítményére, ennek keretében az e teljesítménnyel megszerzett tulajdonára támaszkodó, önmagáról saját belátása, döntése és felelőssége alapján gondoskodó autonóm személyiség”⁶ mintáját (s az ehhez kapcsolódó, a demokrácia alapjául szolgáló védelmi jogokat) nem sértve feltehető az a kérdés, hogy a szociális jogok érvényesíthetőségére vonatkozó tételek alapján miért nem állnak fenn közvetlen jogosultságok? Miért nem hivatkozhat az Alkotmányra az, aki válságba került? Mondhatjuk-e, hogy igen-igen vannak gazdasági és szociális jogok is, de hát az állami beavatkozás tele van veszéllyel, s e jogok csupán szép gondolatok, semmi több, alanyi jogosultságok nem fakadnak belőle? Ahogy az alapjogok nem szétszórt garanciák összessége, hanem egy egységes értékrendszer, amelynek központjában az egyén személyiségének, autonómiájának védelme áll, úgy a társadalom se csupán individuumok tetszőleges halmaza, hanem feltételezhető, hogy közösség is egyben (továbbmenve morális közösség), s mint ilyenben, a szolidaritás valamilyen formája is jelen van. Megkockáztatható, hogy a szociális jogok érvényesíthetőségének nagyobb tere növeli a társadalom tagjainak egymásért viselt

felelősségét, de az épp kedvező pozícióban lévők (mögöttes) biztonságát is.⁷ S nem is kizárólag a támogatásról, az elesettek, kiszolgáltatottak, a válsághelyzetben lévők (különösen nem öncélú) támogatásáról van szó, sokkal inkább arról, hogy e helyzetből fakadóan, megoldást kínáló jogokat kell garantálni (vagy egyszerűen hatékony védelem biztosításáról, ezt megelőzendő). Mindez visszahat a szabadságjogok érvényesülésére is. Ahogy a klasszikus szabadságjogok – mint pl. láttuk fentebb a tulajdonjognál – megnyitják az utat újabb és újabb jogok felé, ugyan úgy működhet visszafelé is: a szolidaritást kifejező jogok érvényesülése visszasegítheti az érintetett az élet, a szabadság a tulajdon természetes állapotába (vagy megvédheti attól, hogy visszasegítésre szoruljon).

3. Míg az első megközelítés – ami a szociális jogok egyfajta tagadása révén – a klasszikus szabadságjogok védelméből indult ki, addig e másik szemlélet – a szociális jogok fontosságát – épp a klasszikus szabadságjogok érvényesülése oldaláról világította meg. A kapcsolat, illetve a kölcsönhatás érvényesül tehát azon evidencián túl is, hogy a klasszikus szabadságjogok csak a szociális jogokkal együtt alkotnak egységes egészet, az egész embert figyelembe vevő jogi védettséget.

III. *Értelmezési gyakorlat*

1. Az alkotmánybírói ítélezési gyakorlat kezdetén a szociális jogok érthető okokból nem kaptak különös hangsúlyt. A jogállam intézményeinek kiépítése és működési feltételeinek megteremtése, a gazdasági és tulajdoni rendszerváltás feladatai, a kárpótlási, elégtételi problémák s megannyi más, – mind-mind olyan súlyos kérdések voltak, amelyek egyidejű rendezésébe se alkotmányjogi, se gazdasági szempontból „nem fért volna bele” a szociális jogok alkotmányi érvényesítése. A demokratikus társadalom létrehozásának célja, a korábban eltiport szabadságjogok stabilitásának megteremtése igazolható módon szorította háttérbe azon törekvéseket, amelyek a szociális jogok alapjogi jellegének elismertetését célozták. A korai alkotmányértelmezés ezt követte. A társadalom az 1991-ben meghozott lakáscélú kölcsönök kamataival kapcsolatos alkotmánybírói döntésben szembesült először azzal, hogy a szociális szempontok adott esetben kívül esnek az alkotmányvédelem körén, pontosabban fogalmazva az állam oldalán felmerülő körülmények lényeges megváltozása is szempont lehet egy-egy beavatkozás megítélésénél.⁸ A nyugdíjmelés ügyében – szintén 1991-ben hozott – ún. „négy különvéleményes” végzés,⁹ majd ennek folyományaként az 1993-ban született „négy különvéleményes” határozat¹⁰ megosztottságot mutatott. A többség a nyugdíjrendszer átfogó átalakításáig nem kívánt a kérdéssel érdemben foglalkozni, illetve a társadalombiztosítás (örökölt) rendszeréből eredő sajátosságok alapján az alkotmánybírói beavatkozást csak a szélső esetekre helyezte kilátásba. A többségi vélemény szerint a nyugdíjak értékállandóságát az állam nem köteles biztosítani, nem alkotmányértő a nyugdíjak nominális maximálása sem, ha annak célja az alacsonyabb összegű nyugdíjak emelése fedezetének biztosítása. Szélső eset, ha pl. a nyugdíjat egyáltalán nem emelik. A kisebbségben maradt bírák ezt az álláspontot több szempont-

ból nem osztották. Kifejtették: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz. A szociális biztonsághoz való Alkotmányban rögzített jog nem csupán program. Magyarországon egyenesen folyik a jogállamiság fogalmából, noha nem feltétlenül tartozik a jogállamiság elvont fogalmához.”¹¹ A „különvéleményesek” hangsúlyozták, hogy a megélhetéshez szükséges ellátás (a minimumok biztosításának kötelezettsége) nem azonos a szociális biztonság jogával. Ez utóbbi egyes vagyoni pozíciók (pl. a nyugdíj relatív értékállandósága) védelmét jelenti. Ez a megosztottság – azaz, hogy a szociális biztonság csupán program, vagy ettől több – lényegében az 1995-ös ún. Bokros-csomag kapcsán meghozott döntésekig fennmaradt.

2. Az Alkotmánybíróság az 1995-ös évben 15 határozatot hozott a Bokros-csomag által bevezetett megszorító intézkedésekkel kapcsolatban. Az akkori kormányzat a gazdaságpolitikába való nyílt beavatkozásként – addig és ezt követően is példátlan módon elítélően, mintegy drámai hangon – értékelte a döntéssorozatot.¹² A gazdaság a döntések ellenére talpra állt, az alkotmánybíráskodás pedig gazdagabb lett azzal a tapasztalattal, hogy a szociális biztonság alkotmányi tételéhez kapcsolódó alanyi jogok kibontása nélkül, miképpen lehet hatékony védelmet biztosítani. A jogállamiságon belül a jogbiztonság, s annak számos összetevője, pl. a szerzett jogok védelme, a bizalomvédelem, a juttatások megvonásához, átrendezéséhez kapcsolódó átmeneti idő követelményei, továbbá az ellenszolgáltatáson alapuló juttatásoknál (jellemzően ilyen az öregségi nyugdíj) a tulajdonvédelem bevonása az alkotmányvédelem körébe, helyettesítette a szociális (és/vagy munkavégzési) biztonság tágabb kibontását (s ezen túl, mintegy hozadékként az eddigi gyakorlatot is „összerendezte”). E határozat-sorozatból – a szociális jogokra való indirekt hatás – szempontjából két összetevőt érdemes kiemelni.

a) Egyrészt nyilvánvalóvá vált, hogy a jogbiztonság – ha nem is azonos fogalom – de magában foglal egyfajta szociális biztonsági kritériumot.¹³ Visszatekintve a korábbiakra azt mondhatjuk, hogy Bokros-csomag döntésével (döntéseitől kezdve) a többség lényegében elfogadta azt a „különvéleményes” álláspontot, amely a jogállam klauzulának is szerepet szánt a szociális biztonság érvényesülésében. Különösen ezektől ez, a családi állapottal kapcsolatos juttatásoknál. Az alkotmánybírói határozatokból kiderül, hogy a már folyósított rövid távú (maximum három évre szóló) juttatásokat – a szerzett jogok védelme alapján – nem lehet elvonni (ez vonatkozik a már megfogant gyermekek után járó juttatásokra is). A hosszú távú juttatások csak megfelelő felkészülési idő után csökkenthetők, az azonnali elvonás alkotmányértő. Végül a család és gyermektámogatási rendszernek (egészet tekintve) hosszabb távra kell tervezhetőséget biztosítani, ami éveket jelent.

b) A Bokros-csomaghoz tartozó döntésekben megfogalmazott (megszilárdított) másik jelentős összetevő annak végérvényes tisztázása, hogy a tulajdonvédelem kiterjed egyes közjogi várományokra is. Ennek „végérvényes tisztázása” azért is szükségesé vált, mert az alkotmánybírói gyakorlat korábban ellentétes tendenciát mutatott. Az a kérdés, hogy bizonyos társadalombiztosítási várományok (jellemzően a nyugdíj)

tulajdonvédelemben részesülnek-e, elsőként a már említett, ún. „négy különvéleményes” végzésben jelent meg. Itt a kisebbségben maradt bírák fejtették ki, hogy a nyugdíjasok szociális biztonsághoz való joga „épp oly személyes jog, mint tulajdonhoz való jog”.¹⁴ A két évvel későbbi „négy különvéleményes” határozat többségi álláspontja kifejezetten tagadta, hogy összefüggés lenne a szociális biztonság körében értékelhető nyugdíj és a tulajdonhoz való jog között.¹⁵ Mindezeket követően úgy tűnik, hogy mégis a kisebbségi álláspont kerekedett felül, mivel az 1995-ös döntéssorozat – a tulajdon alkotmányjogi funkciójából kiindulva – mégiscsak kiterjesztette ezen alapjog védelmi körét bizonyos társadalombiztosítási várományokra.¹⁶ A kiterjesztés elméleti alapja, hogy „az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben”.¹⁷ Ez a tétel Bokros-csomag döntéseiben többször szerepel.¹⁸

De hogyan szemlélhetjük e határozatokat (tehát a jogbiztonságra és a tulajdonvédelemre épülő döntéseket) a szociális biztonság iránti igények szempontjából? A jogállamiság-jogbiztonság számos követelményt közvetít, egyet azonban nem: a jogbiztonság nem teremt alanyi jogosultságot. Így a jogbiztonság által védett szociális biztonság sem. Más a helyzet a tulajdonvédelemmel, hiszen itt már az Alkotmányra visszavezethető alanyi jogról van szó.¹⁹ „A tulajdonvédelem nem veszi el kapcsolatát a saját vagyonnal vagy értékteremtő munkával”- mondta a testület. A „saját vagyon vagy értékteremtő munka” (aminek védelme egyébként a szociális biztonságból is folyik) bekapcsolása a védelmi rendszerbe új dimenziók megnyitása felé mutat. Ha új dimenziót nem is nyitott, de ajtókat tárt ki a korábban zártak tűnő rendszeren (az alanyi jogi jogosultságok elismertetése terén). Mivel a társadalombiztosítás működtetésének állami kötelezettségét az Alkotmány a szociális biztonság jogával összefüggésben fogalmazza meg, a tulajdonvédelem bevonásával (kimondatlanul ugyan), de a szociális biztonság körében nyert elismerésre egy(vagy több), az ellátáshoz kapcsolódó jogosultság.²⁰

A Bokros-csomaggal kapcsolatos döntés-sorozat szociális biztonsággal kapcsolatos hosszú távú hozadéka a módszerek kidolgozásában található. Abban, hogy a szociális biztonságot érintő állami beavatkozások alkotmányi elbírálásánál mely szempontoknak van prioritása, s milyen mércék hívhatók segítségül. Tudatosult az is, hogy végső soron az alkotmányvédő szerv dönti azt el, van-e az Alkotmánynak szociális karaktere. A döntés-sorozatban a családi állapottal kapcsolatos juttatásoknál ez kifejezetten kitapintható. Mindenesetre úgy tűnik, elkészült a szociális jogokhoz kapcsolódó jogosultságok érvényesíthetőségének egy szelete. A kezdetekben felmerült „pontosvessző problémáját” a tartalmi alkotmányértelmezés oldotta föl.

3. A fenti határozatok „utóéletének” tekinthetjük, hogy a későbbiekben a tulajdonvédelem újabb állomására (s egyben az „értékteremtő munka” védelmére) is elérkezett az értelmezés. Az Alkotmánybíróság 1997-ben a tulajdoni alapjogvédelmet kiterjesztette bizonyos foglalkozások védelmére.²¹ Új elemmel találkozhatunk. A rendszeres munkavégzésre irányuló, rendszeres jövedelmet biztosító tevékenység – adott esetben – tulajdonvédelem alatt állhat. Ha visszagondolunk arra, hogy az alkot-

mányi tulajdonvédelem az egyéni cselekvési autonómia anyagi alapjainak a biztosítására hivatott, e kiterjesztés kézenfekvőnek tűnik. A jogszabályok keretei között folytatott, rendszeres jövedelmet biztosító munkavégzés ugyan úgy a cselekvési autonómia anyagi megalapozását, az egzisztenciális biztonság megteremtését szolgálhatja, mint maga a tulajdon, a saját vagyon.²² S immár átmentünk a szociális biztonság egy új terepére, a munka világába (ha még igen csak korlátozott érvényesíthetőséggel is). Kérdés azonban, hogy ez az értelmezés a szociális biztonsággal összefüggő jogok stratégiai szempontja (az alanyi jogi jogosultságok érvényesítésének egy másik szelete), vagy mindebből ilyen messzemenő következtetést nem lehet levonni? A munka világhoz kapcsolódó védelemmel összefüggésben megjegyzendő még, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Munka Törvénykönyve és a közalkalmazotti törvény azon rendelkezéseit, amelyek lehetővé tették, hogy a munkáltató jogellenes felmondás esetén, a végkielégítés kétszeresének megfizetésével megszabaduljon dolgozójától. A végkielégítés kétszeresének – a törvények szerint – akkora „ereje” volt, hogy az a bíróságot is kötötte: hiába kérte e helyett a dolgozó eredeti munkakörbe való visszahelyezését (fogalmazhatnánk úgy is, hogy a rendszeres jövedelemszerző tevékenység folytatását), a bíróság nem dönthetett a továbbfoglalkoztatásról (a munkáltató jogsértő felmondása ellenére sem).²³ Az Alkotmánybíróság – különvéleménnyel – az emberi méltóság-önrendelkezés-perbeli rendelkezési jog értelmezési láncolatot követve alapjogi sérelmet állapított meg.²⁴

A szociális biztonsághoz tartozó területeken, az 1995-től kibontakozó lendület három-négy év múltával alább hagyott. A már megnyitott – mint fentebb láttuk bizonyos körben alapjogvédelmet is biztosító – kapuk (további értelmezések, alkalmazások hiányában) csendben becsukódtak. A társadalombiztosítás terén a tulajdonvédelmi szempontok utoljára 1999-ben kaptak hangsúlyt, immár az új törvényi alapokra helyezett nyugdíjrendszer tekintetében. A testület elvi állással mondta ki: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a nyugdíjmeléléseknél az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdése alapján gyakorolt pozitív diszkrimináció alkalmazásának alkotmányos korlátját jelenti a társadalombiztosítási nyugdíj biztosítási jellegének érvényesítése. A jogalkotónak a nyugdíjmelélése mértékének megállapítása során figyelemmel kell lennie az Alkotmány 70/E. §-ából folyó azon követelményre, hogy a szociális szempontok érvényesülése érdekében a biztosítási elv ne sérüljön.”²⁵ A határozatban rögzített követelmény a tulajdonvédelmi szempontok társadalombiztosítási (nyugdíj) rendszeren belüli rögzítését jelenti, immár az új szabályozás tekintetében. A döntés a korábbi különvéleményen lévők álláspontját is tükrözi, amennyiben kimondja, hogy a szociális funkciót betöltő szolidaritási elem nem mehet a biztosítási elv rovására.²⁶ Az állam a nyugdíjrendszerben lévő szolidaritási elemet a szociális biztonság alkotmányos tétele alapján, míg a biztosítási elemet, a vásárolt jog elve alapján köteles biztosítani.

4. Az alkotmányértelmezés ívét tekintve – részben időrendben is haladva – egy újabb csomópontra érkezünk az ún. minimumhatározatok megjelenésével. E „korszakot” nézve viszont alappal merül fel, hogy az értelmezés – lényegét tekintve – visszatért a kiindulóponttra: a minimumok biztosításának kötelezettségére, hozzátevé,

hogyan annak immár tartalmi kibontásával együtt. Hozadéka ennek, hogy elvben elismeri: az emberi méltóság (ahogy a határozatok fogalmaznak) megvalósulásához az anyagi létfeltételek egy bizonyos szintje elengedhetetlen. Ami miatt szkeptikusak lehetünk: az alkotmányvédelem absztrakt szintjén nem lehet pontosan meghatározni, így számon kérni sem, hogy mi az a minimum, amely „elengedhetetlen” (illetve mennyiséggel mérni az alkotmányvédelem terén nehéz). A minimumokkal kapcsolatosan rögzítést nyert: „Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.”²⁷ Ebben az értelmezésben tehát a szociális ellátások összességének kell a megélhetési minimumot biztosítani. A fenti döntés egy konkrét juttatás, a rendszeres szociális segély összegével kapcsolatos indítvány alapján született.²⁸ Az alkotmánybírói döntés logikájából így az következik, hogy nézzük meg a többi, lehetséges juttatást (minden bizonnyal pl. ide kell venni gyermek esetén a családi pótlékot is stb.), s ezek együttes hatásaként (összegeként) értékelhető a megélhetési minimum. Álláspontom szerint ebben az értelmezésben az a veszély rejlik, hogy a szociális ellátórendszer egyik juttatása a másik juttatásra mutogat majd, azaz soha sem a „célkeresztben” lévő juttatás ítéltetik meg, hiszen „alibit terem” a további juttatáshoz való hozzáférés lehetősége. Másrészt pedig – s ez a jogérvényesítés alapja – az a kérdés továbbra is tisztázatlan, hogy a megélhetési minimumra az állampolgároknak az Alkotmány alapján alanyi joga van-e?

A másik „minimumhatározat” az ombudsmanok alkotmányértelmezési kérelme alapján született. A kérdés lényege, hogy a szociális biztonsághoz való jognak a hajlékhoz (lakáshoz) való jog részét képezi-e. A válasz: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” –, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni.”²⁹

Figyelmet érdemel, hogy e másik minimumhatározat alapját képező ombudsmani indítvány „a szociális biztonsághoz való alapjog alkotmányos tartalmának a lakhatással összefüggésben való értelmezését” kérte, eleve feltételezve, hogy a szociális biztonsághoz való jog alapjog. Az alkotmányértelmezés irányát pedig minden bizonnyal abban látták, hogy ha az Alkotmánybíróság alapjogokból az Alkotmány által kifejezetten nem nevesített további alapjogokat bont ki,³⁰ akkor ez minden bi-

zonnal működik a szociális biztonság terén is. Nem így lett. A szociális biztonsághoz való jog tartalmának bizonytalansága érződik magán az alkotmányértelmező határozat rendelkező részén is. A döntés egyrészt rögzíti, hogy a szociális biztonsághoz való jogból részjogok, alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. Másrészt mégiscsak levezeti a meghatározott feltételek beállta esetén segítségül hívható „szálláshoz”, vagy „fedélhez” való jogot. Azt mondhatjuk, hogy a szociális biztonság jogának helye és mibenléte a jogvédelem alkotmányos rendszerében továbbra is meghatározatlan maradt. Amit a határozat ad: rögzíti az emberi lét alapvető feltételiről való gondoskodás állami kötelezettségét (a szociális biztonság²), és ennek egy elemét: hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához szükséges szálláshoz való jogot (részjog³). A határozat – mint ahogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata is – inkább az állam és a törvényhozás felelősségi körébe (s egyben az alkotmányvédelemből kivont területre) igyekszik kitolni a szociális jogok problémáját. Az indokolás rögzíti: „Bár konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására.”³¹

5. Az Alkotmánybíróság fentebb, vázlatosan elemzett gyakorlatát a szociális jogokkal kapcsolatos ítélkezés három „korszakának” is tekinthetjük. A kezdetektől a Bokros-csomaggal összefüggő döntésekig, a Bokros-csomagtól a minimumhatározatokig, míg a harmadik korszak a minimumhatározatoktól napjainkig tart. E „korszakolás” ugyanakkor inkább a vélt szemlélet, vagy a vélt hozzáállás szempontjából fogalmazható meg, semmint markánsan megjelenő, kezdettel és véggel rendelkező szakaszokként. A harmadiknak nevezett korszak lezáratlan: az első minimumhatározatban – a rendszeres szociális segély összegével kapcsolatos ügyben – az Alkotmánybíróság az eljárását (a várható újraszabályozásra tekintettel) felfüggesztette, a felfüggesztésre meghatározott határidő eltelt, az eljárást e tekintetben továbbfolytatja. Erre irányuló (új) indítvány alapján vizsgálat tárgya továbbá – épp az emberi méltóság megvalósulásához elengedhetetlen minimum kimondása okán – az összes jogszabályba foglalt minimum a nyugdíjminimumtól a munkanélküli járadékon át, a minimálbérig. A problémák összességében azt is felvetik, hogy kötelezhető-e az állam egy olyan minimum meghatározására, amely alá nem mehet semmilyen minimum-juttatás.

Az elmúlt tizenhat évet kritikusan szemlélve azt mondhatjuk, hogy a tágabb értelemben vett szociális jogok terén az alkotmánybírói gyakorlat kísérletek és visszalépések sorozata. Nem egészen kiforrott elvek és meg nem gyökeresedett intézmények jellemzik. Pedig a rendszerváltozás rég elmúlt (az ahhoz kapcsolódó súlyos kérdések megfelelő választ kaptak), a demokrácia megszilárdult, a szabadságjogok védelme másfél évtizede stabilizálódott. A szociális jogok jogszabályok által már biztosított védelmi szintjének őrzése („óvatos” emelése), a gazdasági jogokhoz kapcsolódó védelmi igények elfogadása autentikus törekvés is lehet.

IV. Lehetőségek

Az „érzékenyebb” alkotmányértelmezés azt mutatja, hogy bármilyen „kis ügyben” is lehet olyan mag,³² amely ha észrevéttetik, s megfelelő talajba ültetetik, az évtizedek során védelmet és biztonságot terem. A gazdasági és szociális jogok terén – ahogy én látom – pont ez a „beavatkozó bátorság” hiányzik, másként fogalmazva az a hajlandóság, hogy az apró momentum megragadásával esélyt adjunk arra, ami paradox módon később válik újjá és korszerűvé. Nézzünk meg néhány olyan tárgyat, amely egyben tartaléka is lehet, egy későbbi „bátrabb” értelmezésnek.

1. Az alkotmánybírói gyakorlat főntebbi összefoglalásakor láttuk, hogy „kísérlet” történt a tulajdonvédelem kiterjesztésére az egyes foglalkozások, a rendszeres munkával járó rendszeres jövedelemszerző tevékenység tekintetében.³³ Ez az értelmezés úgy tűnik mára kiszáradt, s a munka (nemcsak a munkaviszonyban végzett munka) védelmére, vagy a munkajogi alapintézmények alkotmányossági szempontú figyelembevételére más tesztek sem fogalmazódtak meg. Úgy gondolom, hogy a munkához, foglalkozáshoz való jog tartalmi sajátosságainak (ami a szubjektív jogot illeti) kibontása elmaradt,³⁴ pedig a munkáltató (legyen az akár az állam) – jogi szabályozás által lehetővé tett – önkényes beavatkozásától egyfajta alkotmányi védelmet lehetne biztosítani a munkához való jog értelmezésén keresztül (megelőzendő, hogy másik oldalon szükségszerűen az államra tartozó szociális problémába csússzon át). E körben pl. felmerülhet, hogy egy erősebb védelem elejét vehetné a sokak által kritizált elbocsátási gyakorlat, az ún. „fünyíró elv” érvényesülésének, amikor is a mindenkori kormányzat által rendre felduzzasztott államapparátust a mindenkori kormányzat – ráébredve saját hibájára – rendre megtizedeli, egzisztenciájában rengetve meg sokakat, politikai tőkét kovácsolva az „áldozatvállalásból”.³⁵ A magánmunkáltatók és alkalmazottaik viszonyában fellelhető anomáliák foglalkoztatott-védelmi „kezelése” pedig több mint kívánatos (a hazai viszonyokat tekintve). Kifejezetten szociális és családvédelmi ügy is.

A munkavégzéshez, foglalkozáshoz kapcsolódó alkotmányos védelemnek (az, hogy mit is nyújt, s milyen elvi megfontolásból alanyi jogként)³⁶ helye lenne az alkotmányos védelem dogmatikai rendszerében.

2. A magyar Alkotmány a szociális biztonsággal nemcsak a XII. fejezetben foglalkozik, hanem az általános rendelkezések között tartalmaz egy külön tételt, a rászorultsági elvet. A „kiterjedt szociális intézkedésekkel való gondoskodás” államcélja mellett³⁷ a rászorultság fogalma használható az alkotmányvédelem terén. A rászorultsági elvnek önálló karaktere van,³⁸ ennek bevonása a szociális biztonság védelmi körébe az értelmezést akár még tisztíthatja is. A rászorultság, a megélhetéshez szükséges ellátás és a szociális biztonság, mint a szociális jogok alkotmányi fogalmai adott esetben eltérő tartalommal bírnak, rájuk önálló értelmezések ültethetők külön-külön és egymásra vonatkoztatva is. Az értelmezési gyakorlat viszont nem

igazán számol az Alkotmányban szereplő rászorultsági elvvel,³⁹ pedig az Alkotmány 17. §-a az alkotmányértelmezés világában sajátos tartalmat kaphatna.

3. Az Alkotmánybíróság alapjogi védelemben részesíti az egészséges környezet-hez való jogot. A környezetvédelemhez való jog „önállósult és önmagába vett intézményvédelem”, amelynek alapjogi védelme szerint az állam a környezet-és természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elengedhetetlen. A védelmi szint csökkentésének a mértéke ekkor sem lehet aránytalan.⁴⁰ Föltehetnénk a kérdést, hogy az egészséghez való jogot, a szociális biztonság jogszabályokkal biztosított védelmi szintjét – miért nem illeti meg hasonló (alapjogi) védelem. Ez utóbbiak pusztán azért „csak” intézménygaranciák, mert az Alkotmány az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezését, illetve a szociális ellátórendszert külön is nevesíti? A környezetvédelem, az egészségvédelem, és a szociális védelem azonos talajból – az élet védelméből – nőttek ki, s véleményem szerint alkotmányjogi státuszuk is közel hasonló. Álláspontom szerint az egészséghez való jog és a szociális biztonság esetén sem csupán az intézmények (minőségi kritériumok nélküli) működtetésének védelméről van szó. A jogérvényesülés ugyan úgy, mint a környezethez való jognál, tisztán állami kötelezettségekben ölt testet, ráadásul a környezethez való jogon túl – az egészséghez való jog és a szociális biztonság esetében – a szubjektív (alanyi jogi) jogvédelem is felmutatható. A jövő generáció életfeltételeinek a biztosításával pedig szintén összefüggésbe hozhatók (a környezetminőség védelmével hasonló módon). Tehát az intézményvédelem körében a már elért védelmi szint csökkentésének tilalma, illetve csökkentés esetén az alapjog-korlátozás szigorú rendje (az alapjogi jogvédelem) az egészséghez való jognál és a szociális biztonságnál épp úgy megfogalmazható, mint a környezetvédelem tekintetében.

V. Befejezés

E tanulmányban azt próbáltam igazolni, hogy végső soron az alkotmányvédő szerv dönt arról: van-e az Alkotmánynak szociális karaktere. Természetesen az Alkotmány tételes rendelkezéseitől nem függetleníthető e kérdés, de talán sikerült érzékeltetni, hogy egy átfogó szociális jogi katalógus nélkül is elég széles a mozgástér. Az élet, a szabadság és a tulajdon önmagukban is olyan alapjog-kategóriák, amelyek útján szociális védelmi igények is transzformálhatók a jogrendszer felé. A szociális jogokat illetően azonban Alkotmányunk tételes rendelkezéseket tartalmaz, amelyek alapját képezhetik, egy erre igényt formáló alkotmányértelmezésnek. A magyar alkotmánybírósági gyakorlatot tekintve az is látható, hogy míg a klasszikus szabadságjogok alapjogi minősége nagyon rövid idő alatt kidolgozásra került, addig immár tizenhat év elteltével sem tudunk biztos választ adni pl. arra, hogy – mint a „pontosság-problémája” mutatta – a szociális biztonsághoz való jog alapjog-e, vagy sem. Pedig úgy tűnik, hogy a megállapodott demokráciában már nem igazán a szabadságjogok állami fenyegetettsége a központi probléma, hanem egyre inkább előre-

tör a „gazdasági hatalomnak” a polgárok mindennapjait (benne a szabadságjogaikat) érintő jelenléte, amely azáltal, hogy állami választ kíván, nem feltétlenül esik kívül az alkotmányértelmezés, az alkotmányossági problémák körén sem. S ha e kérdéseket áttekintjük, akkor szükségképpen arra a következtetésre jutunk, hogy ismét az elvi megfontolásoknak van meghatározó szerepe: azoknak ez elképzeléseknek, amelyeket az államról, a társadalomról és embertársainkhoz való viszonyunkról gondolunk.

JEGYZETEK

- ¹ E tanulmány a „Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok terén” című írásom figyelembevételével készült (*Jogtudományi Közlöny* 2005. évi 9. szám)
- ² 26/1993. (IV.29.) AB határozat, ABH 1993. 204.
- ³ RALPH DAHRENDORF: *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest: Gondolat, 1994. 112sk.
- ⁴ Ld. pl. SAJÓ ANDRÁS: *Az önkormányzó hatalom* Budapest: KJK, MTA Állam-és Jogtudományi Intézet, 1995. 341-347. Ezzel szemben Ld. pl. KARDOS GÁBOR: A gazdasági, szociális és kulturális jogok néhány sajátossága – egy megközelítés. *Magyar Tudomány* 2003/10. 1279.
- ⁵ JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest: Gondolat Kiadó 1986. 126. (123. pont)
- ⁶ VÖRÖS IMRE: A szociális biztonságához való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában *Világosság* 2001/1. 57.
- ⁷ E mögöttes biztonság hasznosságának tagadása, (kontra-produktív voltának igazolása) jelenik meg a következő idézetben: „az amerikaiak nem szeretik a szociális jogosultság fogalmát, mert az lejárta az egyének igényét arra, hogy segítséget kapjanak a közösségtől. Az Egyesült Államokban a társadalmi és területi mobilitás, a piac diktálta „pátkányversenyben” nyújtott teljesítményen alapuló gazdasági növekedés, azaz a „szabad határ” biztosítja az egyén számára az előrelépést, azt, hogy egyre többet keressen.” Az állami szerep korlátozása a hatékonyság érdekében – kapcsán idézi KARDOS GÁBOR: A globalizáció és a szociális jogok nemzetközi védelme. *ELTE Acta* 38-39. köt. 2003. 179-187. RALPH DAHRENDORF-ot: *A modern társadalmi konfliktus*, Budapest: Gondolat, 1994. 112sk.
- ⁸ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat ABH 1991. 146.
- ⁹ 24/1991. (V.18.) AB végzés ABH 1991. 363
- ¹⁰ 26/1993. (IV.29.) AB határozat ABH 1993. 196.
- ¹¹ 24/1991. (V.18.) AB végzés ABH 1991. 366.
- ¹² Kilenc év távlatából visszatekintve azt mondhatjuk, hogy a vészhelyzet jelzése (már ami az alkotmánybírósági döntések következményeit illeti) sokkal hangosabb volt mint maga a (vész)helyzet. A vonatkozó alkotmánybírósági határozatok egyébiránt rendre tartalmazták, hogy „a jogalkotónak alkotmányos lehetősége van arra, hogy állampolgári jogon járó ellátásokat rászorultsági alapúvá változtatassa”. A döntések nem zárták le az utakat.
- ¹³ A szociális biztonság valahogy úgy viszonyul a jogbiztonsághoz, mint az újszövetségi szentírás az apokrif (Vö.: VANYÓ LÁSZLÓ (szerk.): *Apokrifek*. Budapest: Szent István társulat 1988. II. kiadás.) iratokhoz. Szeretet, vagy – e fogalommal nem élve, de azt kiváltandó – becsületesség, tisztességesség, igazságosság.
- ¹⁴ 24/1991. (V.18.) AB határozat, ABH 1991. 366.
- ¹⁵ 26/1993. (IV.29.) AB határozat, ABH 1993. 203.
- ¹⁶ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 195.
- ¹⁷ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat ABH 1993. 373, 380., előzményként Ld.: a 17/1992. (III. 30.) AB határozatot, ABH 1992. 104., 108.
- ¹⁸ Ld. pl. 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot ABH 1995. 188, 195-196; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat ABH 1995. 210, 215.
- ¹⁹ A Bokros-csomaggal kapcsolatos határozatok szakmai kritikáját Ld.: SAJÓ ANDRÁS: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. *Magyar jog* 1996/4. 205. A cikk a különböző nemzetközi megoldások félreértelmezett adaptációjaként értékeli a Bokros-csomag megítélése kapcsán használt dogmatikát. A tulajdonjog kiterjesztett értelmezésének elfogadhatatlanságáról kapcsolatos álláspontot Ld. a tanulmány 212-213.
- ²⁰ Az más kérdés, hogy az alapjogok, s különösen a tulajdonjog korlátozható. A tulajdonjog messzemenő – így a közjogi várományokra is vonatkozó – korlátozhatósága a szociális biztonság szempontjából visszacsatolódik a rendszerbe. A tulajdonjog korlátozhatóságának alapja ugyanis a tulajdon „szociális kötöttsége” is lehet, mint közérdek.

AZ ÉRTELMEZÉS HATALMA – SZOCIÁLIS JOGOK AZ ALKOTMÁNYBAN

- ²¹ „Az Alkotmánybíróság ezért elfogadja, hogy a technikai végzettséggel rendelkező tervezők és szakértők által bevezetett és gyakorolt, rendszeres tervezői tevékenység, amely rendszeres jövedelmet biztosított számukra, az Alkotmány 13. § (1) bekezdés szerint tulajdoni védelmet élvez.” 40/1997. (VII.1.) AB határozat, ABH 1997. 282. 287.
- ²² Az adott foglalkozás tulajdonvédelmi szempontú megítélése még egy esetben – s azóta se – jelentkezett, a szakvizsgával nem rendelkező közjegyzők közjegyzői tevékenysége tekintetében. 27/1999. (IX. 15.) AB határozat ABH 1999. 281, 288.
- ²³ 4/1998. (III.1.) AB határozat, ABH 1998. 71.
- ²⁴ A határozat valójában azt üzenté, hogy egyszerűen szólva a „pénzrel mindent el lehet érní” fordulat az alkotmánnyal konform jog világában nem működhet. Az Alkotmány individuális jogvédelme a gazdasági hatalommal (a „pénz hatalmával”) szembeni védelemre is kiterjed.
- ²⁵ 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999. 325.
- ²⁶ Látható tehát, hogy a korábbi különvéleményes álláspont immár három eleme lett többségi: egyrészt a jogállamiság által közvetített szociális biztonság, másrészt a társadalombiztosításban felhívható tulajdonvédelmi szempontok, harmadrészt a szolidaritási és biztosítási elvek közötti átrendeződés alkotmányi korlátja.
- ²⁷ 32/1998. (VI.25.) AB határozat ABH 1998. 251.
- ²⁸ A szabályozás az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékában határozta (határozza meg) azt az összeget, amely alapján az állam elismeri: nem biztosított a megélhetése.
- ²⁹ 42/2000. (XI.8.) AB határozat ABH 2000. 329.
- ³⁰ Pl. emberi méltóság-önrendelkezési jog-házasságkötéshez való jog
- ³¹ 42/2000. (XI.8.) AB határozat, ABH 2000. 336.
- ³² Ld. például az ún. Jánosi-ügyből „kinőt” alapjogot a vérségi származás kiderítésére – 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991,
- ³³ SONNEVEND PÁL rámutat, hogy a német alkotmányjogi terminológia azonossága ellenére a magyar gyakorlatban más összefüggések alapján jelenik meg. Megállapításai a tulajdonvédelem ez irányú kiterjesztését kérdőjelek közé teszi. In: HALMAI GÁBOR és TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi Jogok*. Budapest: Osiris Kiadó 2003. 655-666.
- ³⁴ A vállalkozás jogától való pontos elhatárolás is.
- ³⁵ S itt még most nem is a weimari alkotmány köztisztviselő-védelmére gondolunk, amelyhez hasonlóak itt-ott a modernkori alkotmányokban is megjelennek. Ilyen a magyar Alkotmányba nincs, de ennél sokkal kevesebbre gondolunk. Például az önmagában elfogadható „átszervezés” törvényi kitétel visszaélészerű alkalmazása elleni védelemről. A perelhetőség akadályának lebontásáról.
- ³⁶ Ha az alkotmányjogi dogmatikában nem igazolható, hogy a tulajdon egykori, az egyéni cselekvési autonómiát anyagilag megalapozó funkcióját bizonyos körben a munka, a munkavégzés lehetősége vette át, akkor a munkához, foglalkozáshoz való jog alanyi oldalán lehet jogosultságokat kibontani.
- ³⁷ Az Alkotmány 17. §-ának szövege.
- ³⁸ Ld.: VÖRÖS IMRE: A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában *Világosság*, 2001/1. 56.
- ³⁹ Az Alkotmánybíróság nemrégiben hozta meg a 676/B/2000. AB határozatát (ABK 2005. január, 11.) Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, mert a jogrendszer nem határozza meg a rászorultság fogalmát. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. Más döntésben sem találunk a rászorultságot kibontó értelmezést.
- ⁴⁰ 28/1994. (V.20.) AB határozat, ABH 1994. 134, 138.

FOGALMAK ÉS AZ EU KÖRNYEZETJOG

BÁNDI GYULA

tanszékvezető egyetemi tanár

I. Bevezető gondolatok a környezetjog fogalmairól

A jog minden esetben elvárja a feltételek minél pontosabb tisztázását, amennyire ez csak lehetséges és indokolt. Gondoljunk pl. a hatáskörök tisztázására, amely – illetve éppen ennek hiánya – egyebek között a szakhatósági eljárások anomáliáinak egyik kiváltó oka volt. Az Áe. (1957. évi IV. törvény) nem tisztázta sem a szakhatósági eljárás feltételrendszerét, sem pedig annak terjedelmét. Ezzel szemben a Ket. (2004. évi CXL. törvény) legalább abban előrelép, hogy kifejezetten megkövetelje a hatáskörben történő eljárást – 44. § – a szakhatóságoktól és még azt is hozzáteszi, hogy a hatáskörben adott szakhatósági állásfoglalás köti az eljáró hatóságot. Mind ezt teszi annak érdekében, hogy „az ügyfeleknek és az eljárás más résztvevőinek a hatóságokkal létrejövő kapcsolatát átlátható jogi szabályozás útján rendezze”.¹

A fenti bevezető gondolatok csupán arra irányultak, hogy felhívjuk a figyelmet a jogi szabályozás számára elvárható pontosságra, a közigazgatási eljárásokban részes minden fél és különösen a jobbiztonság érdekében. A tiszta helyzet, legyen szó akár hatáskörökről, akár bármely más eljárási vagy anyagi jogi szemponttról, a lehető legnagyobb garanciát adja. Természetesen nem lehetséges minden esetben teljesen tiszta feltételekkel, fogalmakkal, szempontokkal élni és erre éppen a környezetjog jelenti a legjobb példát.

A jogi keretek tisztázásának egyik kiemelt jelentőségű kérdése – legalábbis a környezetjog terén – a fogalmak tisztázása, illetve tisztázására törekvés. A fogalmak adják a jogszabály hatályának alapjait, ezen belül is kiemelten a tárgyi hatály szempontjából nélkülözhetetlenek. Ez különösen igaz a környezetjog terén, amely viszonylagos újdonságával – legfeljebb négy-öt évtizedes múltra tekinthet vissza – és gyors változásaival – igazodván az alapul szolgáló feltételrendszer változásaihoz a gazdaság, a technika terén – távolról sem tekinthető kiforrott jogterületnek, amit a továbbiakban illusztrálunk. A fogalmi tisztánlátás tehát éltető erő lehet e téren.

Az EK környezetjog és a tagállami környezetjogi szabályozás kapcsolatának vizsgálata során sokan és sokszor utaltak arra, mennyire fontos a fogalmak haszná-

latának tisztasága, ami annál is nehezebb, mert az EK jog nem egy esetben generális, „közösségi angol” fogalmakat használ, amelyeknek számos eltérő fordítása jelenhet meg a nemzeti jogalkotás szintjén. Minderről és saját hazai példáiról részletesen szólva egy spanyol szerző mindenestre aláhúzza: „Mindenesetre a terminológiai pontosság nem csupán a jogi közössé számára fontos, hanem nélkülözhetetlen, mert a Jog a szavak művészete.”²

Ugyanez a spanyol szerző éppen az engedélyezés (authorisation) fogalmán keresztül világít rá a definíciók megfelelő tartalmának megismerésére, figyelemmel arra, hogy a közösségi szabályok nemzeti szabályokon keresztül kerülnek végrehajtásra: „De mi az »engedélyezés« az EK jog szempontjából? Nem tudjuk, mert nincs EK fogalom erre a jogi kategóriára, sőt még átfogó szabály sincs erre nézve. A valóságban az »engedély» a 76/464 irányelv (egyes szennyezőanyagok vízbe juttatásáról szóló irányelv – a szerző megjegyzése) alapján semmi mást nem jelent, mint annak az elvnek a megjelenítését, hogy valamit »jóvá kell hagyni» vagy elfogadna valamely testület által.”³

A fogalmak és általában a hazai környezetjog mára szinte egyedülálló forrása az EK környezetjoga, amely immár tehát a magyar jognak is meghatározója. Erről mondta még a kilencvenes évek elején a szerző: „Nem lehetséges már megkülönböztetni a nemzeti és Közösségi környezetpolitikát mint különálló és egyedi egységeket. A Közösség politikája nagyrészt megadja a tagállamok környezetvédelmi jogalkotásának kereteit és célkitűzéseit.”⁴ Számos más szerzőt is lehetne idézni ugyanezen konklúzióval. Az EK Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramja sem minősíti másként: „(12) A jogalkotás központi ügy marad, annak érdekében, hogy válaszoljon a környezeti kihívásokra, valamint a teljes és pontos jogérvényesítés is prioritás marad.”⁵

A közösségi környezetvédelmi szabályok nemzeti jogba történő átültetése téren mindennél fontosabb a fogalmak megértése és megfelelő alkalmazása, hiszen e jogterület az EK jogban főként irányelvekre épül, amelyek „elsődrendű természete, hogy arra kötelezik a tagállamot, hogy megfelelő eredményt érjen el”⁶ A megfelelő eredményt pedig csak akkor lehet elérni – és hangsúlyozottan ennek az eredménynek közösségi szinten van jelentősége és nem csupán tagállami szinten! – ha a célt nem különbözőképpen értjük meg.

A hazai környezetjog fogalmi rendszere tehát nagyban épül az EK jogra, és ezt jól is teszi, mert enélkül saját, könnyen és jól működő fogalmi rendszert nem tudott kiépíteni. Gondoljunk a környezetvédelmi törvényre,⁷ amely tobzódik a fogalmakban, nem fordítva figyelmet arra, hogy azok hol és hogyan épülnek egymásra – a törvény 4. §-ában a)-tól z)-ig terjednek a fogalmak, sőt egy betű, a v) két fogalmat is takar. Éppen ez utóbbi jó példa felesleges és használhatatlan fogalmakra. A törvény bevezette a „leghatékonyabb megoldás” fogalmát,⁸ amelyet soha senki nem használt valójában, sem akkor, sem azóta. Az EK harmonizáció kapcsán szükségképpen alkalmazni volt kénytelen a nagyon hasonló ’BAT’ fogalmat,⁹ amelyhez viszont konkrét jogintézmény, az egységes környezethasználati engedély¹⁰ kapcsolódik, tehát alkalmazott fogalom.

Így lesz igaza annak a megállapításnak, amely kárhóztatja a kodifikációt: „Hiányzik ugyanis az egységes koncepció, a koherencia, a rendszerszerűség, a harmónia, az egységes fogalmi rendszer[...]”.¹¹ Ez pedig arra utal, hogy nem a fogalmak mennyisége, hanem azok értelmezhetősége, hasznossága lesz a vízvonalstó.

Kiindulási pontunk – ahogyan a következókben áttekintésre kerülő egy-két példánkban is – az EK Bíróságának egy esete (ECJ), lévén hogy e Bíróság számos esetben foglalkozott fogalmi kérdésekkel. E kezdő eset az állatkísérletekre vonatkozó 86/609-es irányelv átvételéhez kapcsolódott.¹² Az ügy egyik alapvető kérdése volt, hogy az irányelvet átvevő ír jog nem adja meg a kísérlet fogalmát, amelyik pedig az egész szabályozás kulcsa. A Bíróság e tekintetben leszögezi: „29. Megállapításra került, hogy a kísérlet fogalmát, amelyet az irányelv 2. cikkely d) pontja tartalmaz, nem ültették át az ír jogba. Ezen körülmények között, még akkor is, ha annak a módosított írországi törvénynek, amelyre az ír Kormány hivatkozik, a kísérletre vonatkozó meghatározása magába foglalja az állatok tartós károsodásának és a velük való rossz bánásmódnak feltételeit, az érintett személyek a jogi helyzet tekintetében bizonytalanságban maradnak.” Nem elégséges ugyanis abban reménykedni, hogy a gyakorlat megfelelően megoldja a kérdést.

A környezetvédelmi szabályok nem feltétlenül térnek ki külön a hatály meghatározására, de ez esetben is közvetett módon a szabályozott tárgykör egyértelműen megállapítható. A hatály – különösen a tárgyi hatály – értelmezését, megállapítását segítik a fogalmak. A fogalmak közvetve vagy közvetlenül minden EU környezetjogi szabály lényegi részét jelentik. Az EU fogalmi rendszere azon alapul, hogy a legfontosabb fogalmakat határozzák meg, kevésbé térnek ki a részletkérdésekre, a fogalmakon belül jobbára az általános megközelítést és nem a részletes meghatározást preferálják, illetve ezen túlmenően előszeretettel alkalmazzák a listás megközelítést. Nem minden jogszabály tartalmaz önmagában fogalmakat, de a többi jogszabállyal összefüggésben e fogalmak értelmezhetők. A megfelelő és egységes jogalkalmazás, jogérvényesítés nélkülözhetetlen feltétele a fogalmak tisztázása. A fogalmakat nem minden esetben kell szó szerint áttenni az egyes tagországok nemzeti jogába, de az elkerülhetetlen, hogy az adott fogalom valamennyi eleme megjelenjen a hazai jogban, ellenkező esetben nem beszélhetnénk jogközelítésről, illetve harmonizációról. Legtöbb esetben pedig nincs más megoldás, mint az adott fogalom teljes átvétele, hiszen csak így biztosítható az a bizonyos jogharmonizáció.

A fogalmak megfelelő értelmezésének jelentősége azonban túlmutat azon a körön, amelyet „fogalmak” címszó alatt tárgyalunk. Nem egy esetben szükséges a fogalmi tisztázás akkor is, amikor erre maga a jogi norma nem fordít figyelmet. Akár a külön címszó alatt tárgyalt fogalmakról, akár a norma szövegében, esetleg mellékletében megjelenő fogalomról is legyen szó, a megfelelő értelmezés a tagállam felelőssége és feladata.

A következókben különböző fogalmi kérdésekkel foglalkozunk, amelyek egy ponton kapcsolódnak egymáshoz: ez pedig a fogalmi tisztázás fontossága, igénye, a környezetvédelem egyre változó területén. Olyan kérdések ezek, amelyek csak mos-

tanában merülnek fel a hazai jogban, illetve a hazai joggyakorlatban, mert vagy valóban újdonságnak számítanak itthon, vagy sajnálatos módon senki sem vett azokat igazán komolyan.

II. A hulladék fogalmáról

A külön fogalmi körben meghatározott fogalmak közül számos értelmezési problémát jelent a hulladék fogalma, amely folyamatosan megköveteli az értelmezést. A magyar hulladéktörvény¹³ sem tesz mást, mint a többi tagállam nemzeti joga, átveszi a Közösség irányelvének fogalmát: „3. § E törvény alkalmazásában a) *hulladék*: bármely, az 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválnik, megválni szándékozik, vagy megválni köteles;” Nem is tehet mást, mert lehetetlen ennél pontosabb fogalmat találni. Azt is érdemes hozzátenni, hogy a hivatkozott 1. sz. melléklet valóban csak felsorol hulladék-kategóriákat, anélkül, hogy ezek a besoroláson túl eligazítást jelentenének. Az ECJ a fogalom és a kapcsolódó melléklet együttes értelmezésével kapcsolatban jegyzi meg: „42. [...]A melléklet tisztázza és illusztrálja a fogalmat olyan módon, hogy meghatároz anyagokat és tárgyakat, amelyeket hulladéknak lehet tekinteni. Mindenesetre, a lista csak iránymutatás, és a hulladékká minősítést kérdéses elsősorban a birtokos tevékenységének függvényében érthető meg, illetve a „megválnik” fogalom megértésével.”¹⁴

A hulladék fogalmával kapcsolatban nem szabad megfeledkezni a hulladék áru mivoltáról, illetve arról, hogy e fogalom alapvetően meghatározza a másodlagos nyersanyagok piacát, illetve annak lehetőségeit. Így a hulladék birtokosának szándéka, miszerint megválnik a hulladéktól, illetve megválni kíván vagy köteles megválni a hulladéktól, tovább azt nem tudja hasznosítani, alapvető kérdés. A hulladék a feleslegességgel együtt járó fogalom, mégpedig az eredeti célhoz viszonyított feleslegességgel. Ugyanakkor nem lehet kizárólag a termelő vagy birtokos szándékára hagytakozni. A hulladék fogalmát teljes pontossággal nem lehet meghatározni, tehát akkor nem is szükséges az EU-nál pontosabban meghatározni. A tényleges tartalmat csak a gyakorlati alkalmazás adja meg.

A hulladék fogalma volt az alapvető jogi probléma az ún. Vessoso-Zanetti hulladékgyűjtők ügyében.¹⁵ Az esetben két direktívát kellett értelmezni, mégpedig a 75/442. sz. irányelvet, illetve 78/319. sz. a mérgező és veszélyes hulladékokról szóló irányelvet. Előre kell bocsátani, hogy a fogalmi tisztázottság e téren különösen fontos – „Azt kell tehát mondanunk, hogy a módosított 75/442 irányelv szövege és célja az, hogy egységes fogalmakat vezessen be a hulladékgazdálkodás terén az egész Közösségen belül.”¹⁶

A hulladék fogalma, illetve esetleges megkülönböztetése a gazdaságilag még hasznosítható anyagoktól – így foglalható össze a fenti eset jogi problémájának lényege. A direktívák értelmében a fentiek szerint mindaz hulladék, amelytől annak birtokosa megszabadul, meg kíván vagy köteles megszabadulni. Az ilyen hulladékok

gyűjtése, szállítása, tárolása, kezelése szükségképpen előfeltétele a megfelelő hasznosításnak, újrahasználatnak, de ettől még az adott anyag hulladék minősége nem változik. Így a további hasznosítás ugyan célja a direktívának, de ez magának a hulladéknak és nem valamely alapanyagának további hasznosítását jelenti. Az értelmezés ilyen megközelítése azért helyes, mert a direktívák alapvető célja az emberi egészség és a környezet védelme, megóvása. Az eset tanulságai közé tartozik az is, hogy a hulladék fogalmát nem lehet teljes pontossággal meghatározni, hanem ehhez szükséges a birtokos szándékának, illetve az ő szándékát érintő jogi kötelezettségeknek a megismerése, valamint emellett orientáló jellegű lehet a hulladékok valamilyen csoportosítása, de ez nem jelent abszolút értelmezést.

Ez a kérdés újra és újra visszatér, mint az egyik legismertebb újabbnak minősülő esetben, a 'Palin Granit' ügyben,¹⁷ ahol egyes további részleteket is tisztázott a Bíróság, hangsúlyozva, hogy a fogalom tisztázásához az objektív és szubjektív elemek együttes megítélése szükséges. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a kérdést a finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tette fel a Palin Granit Oy nevű cég (továbbiakban: Cég) és a helyi közegészségügyi hatóság között, a hulladékos keretirányelv – 75/442/EEC – 1 cikkely (a) pontjának megfelelő értelmezése kapcsán. Az értelmezési kérdések egy engedélyezési ügyhöz kapcsolódtak. A Palin Granit Oy cég gránitot termelő kőbányát üzemeltet, és a kérdés, hogy az így keletkezett maradék kő hulladéknak minősül-e avagy sem, mert ha hulladék, akkor a helyi közegészségügyi hatóságnak nincs joga lerakásra is kiterjedő engedélyt kiadni, míg ha nem minősül hulladéknak, akkor más eljárás és követelmények vonatkoznak az esetre.

Az irányelv 9. és 10. cikkelyei általánosságban engedélykötelezettséget állapítanak meg a hulladékkezelési műveletekre, melyeket a II A Melléklet, és a hasznosítási műveletekre, melyeket a II B melléklet tartalmaz. A II A Melléklet D1 esete a földön történő elhelyezést – pl. lerakás – tartalmazza, a D12 pedig tartós tárolást (tartályokban történő elhelyezés mélyművelésű bányában, stb.) említ. A II B R13 kategóriája pedig olyan tárolásról szól, amelyik valamely hasznosítási művelet elvégzése érdekében (a képződés helyén történő átmeneti tárolás és gyűjtés kivételével) történik. A keretirányelv azt is leszögezi, hogy célja elsősorban az emberi egészség és a környezet védelme.

A jelenlegi kérdés a maradékanyagok jogi helyzete. A Cég szerint a maradékanyag nem minősül hulladéknak, mert azt rövid időszakokra tárolják, nincs tényleges hasznosítási művelet, illetve az emberi egészség és a környezet számára az eljárás semmilyen kockázatot nem jelent. Így jelen eset különbözik a finn jogszabályok általános maradék-anyag kategóriáitól, nem minősül tehát hulladéknak. A Cég azt is hangsúlyozza, hogy a maradék tárolása nem lerakás, hanem később hasznosításra kerülő anyag tárolása, amit bizonyosan használnak. Ez azonban nem elegendő érv ahhoz, hogy valami ne minősüljön hulladéknak.

Amikor a hulladékká minősítésről van szó, arra is gondolni kell, mi a valószínűsége az anyag hasznosításának, mégpedig további kezelés nélkül. Ha ehhez a lehetőséghez az is járul, hogy a birtokosnak az ilyen hasznosításból anyagi előnye

származik, a hasznosítás valószínűsége magas szintű. Ilyen körülmények között a kérdéses anyag nem lehet olyan terhet, amelytől meg kívánnak válni, hanem terméké válik. A finn kormány helyesen mutatott rá arra, hogy a gránitbányászat melléktermékének további művelet nélküli hasznosítása feltételezi a hosszabb és bizonytalan távú tárolást is, ami terhet jelent a birtokosra és növeli a környezet szennyezésének veszélyét, így mindezek miatt mégis a hulladékká minősítés tűnik megfelelő értelmezésnek. A közösségi Bíróság is ezt az értelmezést fogadta el.

Külön kérdés volt, hogy a kérdéses kövek nem jelentenek az emberi egészségre vagy környezetre kockázatot, mégis, ezek felhalmozása önmagában is károk vagy esetleg terhelés forrása lehet, hiszen nem feltétlenül használnak majd fel minden maradékot. A károsító hatás egyébként sem befolyásolja önmagában azt, hogy a birtokos mit szándékozik tenni a maradékkal.

A hulladék fogalmának tisztázása a környezethasználók és a környezet számára egyaránt elengedhetetlen, lévén hogy más jogi következmények, követelmények kapcsolódnak a hulladékhoz, a hulladékkezeléshez, mint a nem hulladéokra vonatkozó tevékenységekhez. Nyilvánvalóvá vált az ECJ jogeseteiből, hogy a környezet és az emberi egészség védelme az elsődleges szempont,¹⁸ és mint ilyen a fogalmak értelmezését és ehhez a célhoz kell rendelni. A hulladékkal kapcsolatos ügyeket hosszan lehetne sorolni, mert a kiindulási pont – a hulladék fogalma – olyannyira kevésbé fogható meg. Az bizonyos, hogy a hulladék fogalmának szubjektív és objektív oldalai keverednek, és a szempontok között nem szerepel a hasznosítás lehetősége, mert ez a hulladék esetében is kívánalom, és amúgy is, a hulladék is lehet áru.

Engedtessek meg a szerzőnek, hogy egy aktuális saját példával támassza alá a hulladék fogalmával, illetve az ahhoz kapcsolódó jogértelmezéssel felmerülő problematikát. A kérdés egy folyamatban lévő eljáráshoz kapcsolódik, így az azonosításra alkalmas jegyeket nem használhattam. A felmerülő sajátos hulladékos fogalom a „gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett hulladék” fogalma és annak tényleges tartalma.¹⁹ Ezt a fogalmat a közösségi jog nem ismeri, a hazai jogban is csak azért jelent meg, mert a sokáig monopolhelyzetben lévő hazai hulladékkezeléssel foglalkozó – főként többségi önkormányzati tulajdonban lévő – közszolgáltatók monopolhelyzetét a jogalkotó nehezen képes megszüntetni, nehezen fogadja el azt, hogy a versenyhelyzet kiterjedhet e területekre is, és ez még akár a környezetvédelem érdekeit is szolgálhatja. A fő kérdés e téren – amit most nem kívánunk részleteiben megválaszolni –, egyáltalában létezik-e a gazdálkodó szervezetnek olyan hulladéka, amelyik nincs összefüggésben gazdasági tevékenységével.

A kérdéses jogvitás eljárásban az ellenérdekű fél példaként a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001.(VII. 18.) KöM rendelet 20 03 06 kódszámú hulladékát emelte ki, mint amely jól bizonyítja, mennyire meg lehet különböztetni a gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett hulladékot a nem ilyen hulladéktól. A kérdésben a szennyvíz tisztításából származó hulladék szerepel, mint amely nem függ össze gazdasági tevékenységgel, még hozzá azért, mert a hulladéklista 20-as főcsoportja a keletkezés helyén üzemelő szennyvíztisztítókra vonatkozik, így a 19-es

főcsoportra vonatkozhat csupán a gazdasági tevékenység kritériuma, amely az üzemszerűen szennyvíztisztítással foglalkozó hulladékokra vonatkozik.

A két főcsoport:

19: hulladékkezelő létesítményekből, szennyvizeket keletkezésük telephelyén kívül kezelő szennyvíztisztítókból, illetve az ivóvíz és iparvíz szolgáltatásból származó hulladékok, illetve

20: települési hulladékok (háztartási hulladékok és az ezekhez hasonló, kereskedelmi, ipari és intézményi hulladékok), beleértve az elkülönítetten gyűjtött hulladékokat is

A hulladéklistáról szóló rendelet 2. melléklete szerint „A kód első két számjegye a keletkezés tevékenység szerinti főcsoportra, a második két számjegye a főcsoporton belüli alcsoportra utal.” Kérdés tehát, mit is jelent a „keletkezési tevékenység”? Valóban alkalmas-e a gazdasági és nem gazdasági tevékenység olyan elhatárolására?²⁰ A válasz egyértelműen nemleges. Való igaz, hogy a 19-es főcsoport egyebek között a szennyvizeket keletkezésük telephelyén kívül kezelő szennyvíztisztítókból származik, amelyek célja éppen az ilyen hulladékok kezelése, tehát minden bizonnyal gazdasági tevékenységet végeznek. A 20-as főcsoport azonban ugyancsak tartalmaz gazdasági tevékenységeket, mert különben miként lennének minősíthetők a zárójelben megjelenő keletkezési tevékenységek – „háztartási hulladékok és az ezekhez hasonló, kereskedelmi, ipari és intézményi hulladékok”? Aligha lehetséges tehát azt gondolni, hogy a kifejezetten iparinak mondott tevékenység nem gazdasági tevékenység, ha pl. egy nagy tételben szennyvizet keletkeztető gazdálkodó (pl. élelmiszeripari vállalkozás) maga tisztítja szennyvizét és azt nem adja át egy erre szakosodott vállalkozásnak.

A fogalmakat tehát csak akkor és úgy szabad alkalmazni, amikor azoknak valós tartalmat is tulajdoníthatunk.

III. A jelentős környezeti hatás fogalma

A környezeti hatásvizsgálati jogalkotás terén a 85/337/EEC, (1985 június 27.) sz. irányelv az alapjogszabály, amelyet a 97/11)EC irányelv jelentős mértékben módosított. Az irányelv általános követelményét mindazon szabályozások teljesítik, amelyek biztosítják, hogy a nagyobb környezeti hatásokkal járó tervezett beruházásokat környezeti szempontból megvizsgálják a beruházások engedélyezése előtt. A környezeti hatások jelentősek lehetnek természetüknél, méretüknél és elhelyezésüknél, valamint egyéb tényezőknél fogva. A környezeti hatásvizsgálat kiemelkedő jelentőségét az adja meg, hogy a hatósági jóváhagyás (nálunk engedélyezés) számára szolgál előzetes munícióval, tehát a megelőzés alapvető eszköze, sőt sajátosan környezetvédelmi eszköze, illetve a vizsgálat átfogja a környezeti elemek elvileg teljes körét, sőt még a környezetvédelmen kívüli, de ahhoz kapcsolódó kérdésekre is kitér.

A tárgyi hatály továbbiakban azon projekteket jelenti, amelyeket valójában az EK irányelv mellékletei tartalmaznak. Három melléklet határozza meg a tárgyi kört:

I. melléklet: azon projekteket tartalmazza, amelyek esetében a hatásvizsgálat mindenképpen kötelező;

II. melléklet: azon projektek listája, ahol a hatásvizsgálat szintén kötelező, de a tagországok jogalkotásukban választási lehetőséget teremthetnek arra nézve, hogy az egyes projektekre milyen feltételekkel lesz kötelezően alkalmazható a hatásvizsgálati eljárás;

III. melléklet: a II. melléklet kiegészítése, a kiválasztási, határozathozatali szempontok megjelölése.

A tagállamok a II. mellékletben szereplő tevékenységi lista vonatkozásában saját jogi szabályozásukban

- esetenként érvényesülő mérlegelési jogkörben, illetve
- általános – tehát jogszabályi formában – megjelenő követelményrendszer, kritériumok kialakítása révén meghatározhatják, hogy az egyes felsorolt tevékenységek esetében szükség van-e a hatásvizsgálat lefolytatására.

Akármelyik megoldást is választják, a tagállamoknak a III. mellékletben szereplő kritériumrendszert kell alapul venniük. Az irányelv 4. cikkelyének megfelelő értelmezése szerint tehát a tagállamok a II. melléklet listáján szereplő projekteket is hatásvizsgálat-kötelesnek tekintik, de feltételekkel. Az egyik feltétel az eseti döntési felhatalmazás, a másik feltétel a követelmények megfogalmazása jogszabályi – értelemszerűen mellékleti – szinten.

Tanulságos esetet jelent a Bizottság és Írország között folyó ügy,²¹ a hatásvizsgálati szabályok megvalósulása tárgyában. A Bíróság rendkívül részletesen vizsgálta az ír helyzetet és ezen belül különösen azokat az elhatárolási kérdéseket, amelyek segítenek dönteni abban, vajon mikor is kell hatásvizsgálatot folytatni. Írország egyes esetekben – pl. féltérmetzeti, de mezőgazdasági célokat szolgáló területek, erdősisítés, stb. – az elhatárolást konkrét számokban megadott mértékhez kötötte – területnagyság, amelyet a Bizottság – és a Bíróság sem – nem tartott elfogadhatónak, mert nem tükrözi a területek tényleges érzékenységet, fontosságát. A kérdés középpontjában ugyanis a jelentős környezeti hatás kritériuma áll, amely nem dönthető el eleve meghatározott számadatokkal, mert ez a megoldás nem válaszol a kockázatokra, illetve a halmozódó (kumulatív) hatásokra sincs tekintettel. A mellékletek kiválasztási szempontjait tehát nem lehet abszolút számok korlátai közé szorítani.

Egy autót építése kapcsán az olasz regionális jogalkotók estek abba a hibába, hogy anélkül zártak ki projekteket a környezeti hatásvizsgálat köréből, hogy azok lényegi kérdéseinek megismerésére lehetőséget biztosítottak volna.²² Az ECJ éppen ezért ez ügyben is aláhúzta: „44. Következésképpen, bármilyen módszert is válasszon a tagállam annak meghatározására, hogy egy projekt hatásvizsgálat köteles-e, legyen ez a döntés akár jogalkotási meghatározás kérdése vagy eseti vizsgálat következménye, ez a módszer nem áthatja alá az Irányelv céljainak érvényesülését, amelyik értelmében egy olyan projekt, amelynek valószínűsíthetően jelentős hatása van a környezetre az Irányelv értelmezésében, nem mentesülhet a hatásvizsgálati kötelezettség alól, hacsak az egyedi ügyben, megfelelő előzetes vizsgálat eredményeképpen olyannak tekinthető, mint amelynek nincs ilyen hatása.”

IV. A környezeti információ fogalma

1990. június 7-én a Tanács elfogadta a 90/313/EEC Tanácsi Irányelvet, amely a környezetre vonatkozó információkhoz való hozzájutás szabadságáról szól. Az állami hatóságok ennek alapján kötelesek a környezetre vonatkozó információkat minden olyan személynek rendelkezésre bocsátani, aki ezt kéri, az adott személy személyes érdekeltiségének bizonyítása nélkül. A kivételeket az irányelv felsorolja. Elutasítás esetén a kérelmező a döntés bírói vagy közigazgatási felülvizsgálatát kérheti. Valójában ennek megfelelő szabályokat tartalmazott, ha nem is környezet-specifikusakat, a hazai jog nem sokkal ezt követően.²³ Azóta pedig egy nemzetközi környezetvédelmi egyezményhez csatlakozás révén²⁴ még pontosabbá váltak e követelmények.

Az irányelvnek 2003-ban újabb, még több lehetőséget tartalmazó változata jelent meg, a 2003/4/EC irányelv, amely 2005. február 14-től váltja fel a jelenleg hatályos szabályozást. Annyit már most megjegyezhetünk, hogy minden téren nagyobb lehetőséget ad az új jogszabály az információhoz való hozzáférésre, sőt tovább szélesíti hatályát az ún. aktív információ szolgáltatásra is, tehát amikor a közigazgatás kérés nélkül köteles környezetre vonatkozó információkat a nyilvánossághoz eljuttatni – pl. elektronikus adatbázisok útján. Az új irányelv alap gondolata az is, hogy minden problémás, vitás kérdést oly módon kell értelmezni, hogy a korlátozások a lehető legszűkebben, a jogosítványok pedig a lehető legtágabban legyenek alkalmazhatók.

Az irányelv – és most az eredeti, 1990-es, irányelv fogalmát használjuk, hiszen ehhez kapcsolódnak az EK Bíróság esetei – fogalmai között kiemelkedő jelentőségű, hogy mit is jelent a környezetre vonatkozó információ, „a környezetre vonatkozó adat, tény: bármely írásbeli, képi, szóbeli vagy más adathordozó formában megjelenő olyan adat, tény, amely a környezeti elemek (víz, levegő, talaj, állat- és növényvilág, természeti területek) állapotára; olyan tevékenységekre (ideértve a zaj és bűz valamint esztétikai zavarást) vagy intézkedésekre, amelyek károsan befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti elemeket, valamint olyan tevékenységekre és intézkedésekre amelyek ezek védelmét hivatottak szolgálni (beleértve az államigazgatási intézkedéseket és környezeti management programokat) vonatkoznak.” Az új szabályozás e fogalmat tovább szélesíti, ide sorolja a környezetvédelmi jogalkalmazásról szóló jelentéseket, a környezetvédelmi intézkedések tervezeteire vonatkozó gazdasági elemzéseket, költség-haszon elemzéseket, illetve az emberi egészség és biztonság állapotát, beleértve pl. az épített környezetet, a tápláléklánra gyakorolt hatásokat, stb.

A jogosulti kör a lehető legszélesebben jelenik meg az irányelvben, hiszen bármely természetes vagy jogi személy jogosult a környezeti információhoz, még hozzá kérelemre, anélkül, hogy az érdekeltiségét bizonyítania kellene. Ehhez a tagállamok egyéb részleteket is hozzátehetnek – elvenni azonban nem vehetnek el belőle.

A kérelem visszautasításának indokai pontos felsorolásban jelennek meg, aminek szintén garanciális jelentőséget lehet tulajdonítani. A visszautasítási okokat a megújult szabályozás még pontosabban rögzíti. Ezt a szűkítő értelmezést alapozza meg egy újabb jogeset²⁵ is, amelyben Franciaország esetében állapította meg a Bíróság, hogy több tekintetben, így a visszautasítási okok értelmezése körében is az EU szabályok szellemétől eltérő jogalkotásban volt 'vétkes'. A francia jog ugyanis akkor is lehetőséget adott a visszautasításra, amikor egy jogszabály által védett titkokról van szó. A Bíróság szerint ez nem lehetséges, részben mert a fenti lista kimerítő felsorolást jelent, ezen a tagállamok nem változtathatnak, részben pedig azért, mert a jogalkotásra való általános – valamely jogszabály – utalás egyébként is lehetetlenné teszi az értelmezést.

Az információval kapcsolatosan talán a legismertebb a 'Mecklenburg'-ügy,²⁶ ahol az értelmezések minden esetben az információhoz való hozzáférés lehető leg szélesebb jogosítványait kell szolgálgják. A kérdéses esetben egy autótú szakasz építése kapcsán kért olyan információkat – egy tájrendezési szakhatóság előzetes véleményéről (nálunk: szakhatósági hozzájárulás) – a magánszemély, amelyeket több alapon is visszautasítottak: egyebek között arra hivatkozva, hogy azok nem környezeti információk, illetve hogy azok még folyamatban lévő ügyben előzetes vizsgálati eljárási szakaszban vannak.

A Bíróság szerint környezetre vonatkozó információnak kell tekinteni a szakhatóság előzetes véleményét, mert az „alkalmas arra, hogy a fejlesztési hozzájárulás megszerzésére irányuló eljárásban annak kimenetelét befolyásolják, mégpedig a környezeti érdekek megőrzése szempontjából”.

Az előzetes vizsgálatokra vonatkozó elutasítást pedig azért nem fogadta el a Bíróság, mert ez csak akkor lehet hivatkozási alap, ha „az közvetlenül megelőző egy kontradiktórius vagy quasi kontradiktórius eljárást, és amelyet azért folytatnak le, hogy bizonyítékot szerezzenek be a tényleges eljárás megindulása előtt”. Márpedig jelen helyzetben az eljárás már javában folyt és annak eldöntéséhez gyűjtött a hatóság további adatokat.

V. A szennyezőanyag vízbe történő bebocsátásának fogalma

A felszín alatti víz bizonyos veszélyes anyagok általi szennyezése elleni védelméről szóló 80/68 irányelv célja, hogy kiküszöbölje a felszín alatti víznek a Melléklet 1. és 2. Listáján felsorolt anyagok által okozott szennyezését. Az irányelv nem vonatkozik bizonyos háztartási eredetű szennyezésekre, bizonyos csekély mennyiségekre és koncentrációkra, és a radioaktív anyagokra.

A fogalmak állandó tisztázásának igényét mutatja a 231/97 sz. jogeset.²⁷ Az eljárás lényegi kérdése volt a vízi környezetbe juttatott – kibocsátott – szennyezőanyagokkal kapcsolatos megítélés. A kérdés lényege, hogy a magánszemély szerint a hatóság rosszul értelmezi a szennyezőanyag vízbe történő bebocsátás (discharge) fogalmát, amikor a felszíni vizek védelme érdekében jár el. A szennyezés a szennye-

zõanyagok, illetve energia bebocsátása, közvetlenül vagy közvetve a vízi környezetbe, amelynek révén az emberi egészség veszélybe kerül, károsodnak a környezet élő összetevői, károsodnak vagyoni értékek, illetve veszélybe kerülnek a jogszerű vízhasználatok.

A magánszemély szerint a faanyagok impregnálásából származó gőzben lévő veszélyes anyagoknak a gőz révén közvetlenül a felszíni vizekbe jutása, illetve ennek közvetett megtörténte oly módon, hogy a gőz a talajra és növényekre lecsapódva a szennyező anyagot ugyancsak a vízi környezetbe juttatja, mindenképpen a veszélyes anyagok vízi környezetbe juttatásának szabályai alapján bírálendő el, tehát pl. engedélyköteles tevékenység. A Bíróság mindkét feltételezésben igazat adott a magánszemélynek, azzal a megjegyzéssel, hogy a szennyező forrás és a felszíni víz közötti távolság esetleg számításba kerülhet, oly módon, hogy mennyire volt előre látható az, hogy a szennyező anyagok bejutnak a vízbe. Az ügyben az alapproblémát az jelentette, hogy a közvetett bebocsátás fogalmát gyakorlatilag a jogalkalmazás nem értékelte.

VI. A fogalmak fontossága és összegzés

A környezetjogban alkalmazott fogalmak, amint minden más jogterület fogalmai, feltétlen figyelmet érdemelnek azok megfogalmazása és különösen alkalmazása során. Olyan definíciókat adhatunk csupán, amelyeket lehet értelmezni, lehet tartalommal kitölteni. A környezetjog bevezetőben említett relatív fiatalsága miatt nem alakulhattak ki határozott és egyértelmű fogalmi rendszerek. Ezek kialakítása azonban elengedhetetlen, akár a jogalkotás, akár a jogalkalmazás szintjén.

A hazai joggyakorlatból hozható kitűnő példa erre a Legfelsőbb Bíróság egy jogegységi határozata,²⁸ amely egy alapvető garanciális kérdésnek kívánt megfelelő tartalmat adni. A határozat szerint: „2. Az állampolgárok által a környezetvédelmi érdekeik képviselőjére létrehozott egyesületeket és más politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 98. §-ának (1) bekezdése alapján a szakhatósági állásfoglalás tekintetében területükön az ügyfél jogállása – ezért keresetindítási jog – illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, melyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.”

A kérdés a társadalmi részvétel garanciáinak olyan lehetőségét igyekszik pontosítani, ami nem sok hasonló példával szolgál a magyar jogban – a törvény által a környezetvédelmi egyesületeknek biztosított ügyféli jogról van szó. A környezetvédelmi törvény ezen ügyféli jogot a „környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban” teremti meg.

A jogegységi határozat a kérdés súlyát összefoglalva kiindulási pontként megállapítja: „IV. A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során az ügyfelek alanyi jogvédelme valósul meg. A törvény ugyanis a magánszemélyeknek (a jogi személyeknek és más szervezeteknek) eleve csak a jogukat vagy jogos érdeküket

érintő ügyekben biztosítja az ügyféli jogállást [Áe. 3. § (4) bek. első fordulata]. A nemzetközi joggyakorlat és ennek megfelelően a jogharmonizációs követelményeknek megfelelő magyar élő jog is – felismerve a környezetvédelem jelentőségét az emberiség jelenlegi és jövőbeli egészséges életfeltételeinek biztosításában – egyre inkább kiterjeszti a jogvédelem határait, és konkrét egyéni sérelem igazolásán kívüli esetekben is fellépést biztosít a közérdeket, nagyobb közösséget ért környezeti sérelem vagy veszélyhelyzet esetén. A feljogosított állampolgári szervezeteket megillető tárgyi jogvédelem mind a közvetlen bíróság előtti fellépést (közérdekű kereset formájában), mind a bírósági jogorvoslat igénybevetését lehetővé teszi. Sajátos esete a jogvédelmi feladatkörnek a környezetvédelmi hatósági eljárásban való fellépés. A Ktv. ennek megoldásaként a környezetvédelmi feladatot vállaló társadalmi szervezeteknek ügyféli jogállást biztosít: a hatósági eljárásban az ügyfél jogait gyakorolhatják, beleértve a bírósági felülvizsgálat igénybevetését is.”

A „környezetvédelmi államigazgatási eljárások” fogalma azonban nem kellően egyértelmű, holott számos ilyen ügyben indult eljárás az elmúlt években, különböző végkifejlettel. Ezért kellett tehát valamilyen rendet teremteni e téren. Természetesen a jogegységi határozatot lehet túl tágnak és túl szűknek egyképpen minősíteni, az azonban nem vitatható el, hogy középutas állásfoglalása általános megelégedésre szolgált.

A jogegységi határozat példája, vagy az összes többi példa egyaránt igazolja a fogalmak átgondolt kialakításának, megfelelő értelmezésének kiemelkedő fontosságát, különösen azért, mert a környezet védelmén túl sok esetben szélesebb körű jogvédelmi garanciák is kapcsolódnak a fogalmakhoz. A hulladék fogalma esetében Vessozzo és Zanetti akkor követett el bűncselekményt, ha hulladékkal foglalkoztak a szükséges engedély nélkül; a hazai hulladékos példában a monopolhelyzet vagy a verseny megengedhetősége múlik a helyes értelmezésen, a Mecklenburg ügyben a közérdekű adatokhoz való hozzáférés állampolgári joga a tét, a jelentős környezeti hatás nem megfelelő minősítése miatt egyes környezethasználatokkal nem kellő alapossággal foglalkozik a hatóság, más esetben a környezetvédelmi egyesületek generális ügyféli jogának tényleges terjedelme a vita tárgya.

Nincs tehát olyan elszigetelt ügy, amelynek ne lenne sokkal messzebbre nyúló vonatkozása. Nincs tehát olyan fogalom, amelynek ne lenne akár ügydöntő jelentősége egy jogvita megoldásában. Ha valami hulladéknak minősül, ez tárgyi hatályként magával hozza mindazokat az egyre szigorodó elvárásokat, amelyek a közösségi jogi alapú hazai hulladékgazdálkodási szabályozást jellemzik. Ha nem hulladék a kérdéses anyag, egyszerűbbé és egyben ellenőrizhetetlenebbé válik annak kezelése, használata. Ha az egyesület ügyfél, akkor minden olyan jogot birtokol, amelyet a Ket. ma megad az ügyfélnek. Ha az egyesület nem ügyfél, akkor jobbára a partvonalról bekiabálás lesz legfőbb joga. A fogalmak így válnak valóban meghatározókká, azzal párhuzamosan, ahogyan erőteljesebbé válnak a környezetvédelmi követelmények.

JEGYZETEK

- ¹ A Ket. preambuluma
- ² ANGEL-MANUEL MORENO: EC Environmental Law and National Administrative Law; A Reciprocal Influence with Problematic Implications. *Recht und Um-Welt (Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter)* ed. by LUDWIG KRÄMER. Groningen: Europa Law Publishing, 2003. 334.
- ³ Angel-Manuel Moreno i. m. 324.
- ⁴ KEN COLLINS – DAVID EARNSHAW: The Implementation and Enforcement of European Community Environmental Legislation. *Environmental Politics* 1992, 247.
- ⁵ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, Official Journal L 242 , 10/09/2002 P. 0001 – 0015
- ⁶ LUDWIG KRÄMER: *EC Environmental Law*. Thomson, Sweet & Maxwell, 2003, 53.
- ⁷ 1995. évi LIII. tv.
- ⁸ „va) leghatékonyabb megoldás: a környezeti, műszaki és gazdasági körülmények között elérhető, legkíméletesebb környezet-igénybevétellel járó tevékenység;”
- ⁹ „vb) az elérhető legjobb technika: a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátások határértékének, illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál.”
- ¹⁰ Legújában a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szabályozza
- ¹¹ FODOR LÁSZLÓ: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban, in A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, *Debreceni Konferenciák III*, kiadja a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2005, 38.
- ¹² C-354/99, 2001. október 18. Bizottság kontra Írország
- ¹³ 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról
- ¹⁴ C-1/03 sz. ügy, 2004. szeptember 7. előzetes döntéshozatali eljárás Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch és a Texaco Belgium SA ellen folyó büntetőeljárásban, beavatkozó Région de Bruxelles-Capitale
- ¹⁵ C-206/88 és C-207/88 összevonott ügyek, előzetes döntéshozatali eljárás Vessosso és Zanetti vádlottak ellen folyó büntetőeljáráshoz kapcsolódóan. Európai Bírósági jelentések 1990, I-01461
- ¹⁶ LUDWIG KRÄMER: The distinction between product and waste in Community law. *Environmental Liability*, 2003 February, 6.
- ¹⁷ C -9/00 ügy, 2002. április 18.
- ¹⁸ Erre elsők között a 240/83. sz ügyben világított rá a Bíróság – Procureur de la Republique v. Association de défense des brûleurs d’huiles usagées. [1985] E.C.R. 531-552.
- ¹⁹ A Hgt. (2000. évi XLIII. törvény) a települési hulladékokkal kapcsolatban a közszolgáltatási kötelezettséget írja elő, amely azonban főszabályként nem terjed ki a gazdálkodó szervezetre, a következők szerint: „21. § (2) Gazdálkodó szervezet akkor köteles a közszolgáltatás igénybevételére, ha a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett települési hulladékának kezeléséről
a) a 13. §-ban foglaltaknak megfelelően nem gondoskodik, vagy
b) azon a településen, ahol a gazdálkodó szervezet települési hulladéka keletkezik, a közszolgáltatás keretében nyújtott települési hulladékkezelés – a környezetvédelmi felügyelőség által igazoltan – környezeti szempontból a 13. §-ban meghatározottaknál lényegesen kedvezőbb megoldással történik.”
- ²⁰ Egyébként a 2. számú melléklet (a 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelethez) egész megfogalmazása figyelmet érdemel, mint a hulladékprobléma iskolapéldája. Néhány pont ebből:
„1. A jegyzékben a hulladékokat hat számjegyű kóddal jellemzik. A kód első két számjegye a keletkezés tevékenység szerinti főcsoportra, a második két számjegye a főcsoporton belüli alcsoportra utal. Megnevezés használata esetén a hulladék csak a keletkezési tevékenységnek megfelelő főcsoport és alcsoport megnevezésével együtt adható meg. A jegyzékben lévő hulladék azonosítása érdekében a következők szerint kell eljárni: [...]
– Ha az adott hulladékot a 01-12, illetve a 17-20 főcsoportokba nem lehet besorolni, akkor a hulladék azonosítására a 13, 14 és 15 főcsoportokat kell használni.
– Ha a hulladék besorolására egyik csoport sem alkalmazható, akkor a 16. főcsoport alapján kell besorolni a hulladékot.

BÁNDI GYULA

- Ha a hulladék nem található a 16. főcsoportban sem, akkor a 99 kódot (közelebből nem meghatározott hulladékok) kell használni a jegyzék azon fő- és alcsoportjában, amely megfelel az adott tevékenységnek, azonban 99-esre végződő kóddal veszélyes hulladék – a 13 08 99* kódszám kivételével – nem sorolható be.”
- ²¹ C-392/96 [1999] ECR I-5901
- ²² C-87/02. sz. ügy, 2004. június 10, EK Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ('Lotto zero')
- ²³ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
- ²⁴ 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről
- ²⁵ C-233/00. sz. eset, 2003. június 26. Bizottság kontra Franciaország
- ²⁶ 321/96. sz. eset, 1998. június 17.: előzetes döntéshozatali eljárás W. Mecklenburg és a Pinnebergi Körzet Tanácsának ügye.
- ²⁷ Előzetes döntéshozatali eljárás kérése a Holland Államtanáctól, az A.M.L. van Rooij által a Dommel Vízügyi Hatóság ellen indított közigazgatási eljárásban
- ²⁸ 1/2004. Közigazgatási Jogegységi Határozat az ügy érdemében hozott környezetvédelmi engedély megadásáról vagy elutasításáról szóló határozat bírósági felülvizsgálhatóságáról

NÉHÁNY GONDOLAT A VÁLASZTOTTBÍRÓK ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGÉRŐL

BÁNRÉVY GÁBOR

professor emeritus

1. Tavaly decemberben múlt 10 esztendeje, hogy hatályba lépett a választottbíráskodásról szóló, a legkorszerűbb követelményeket is általában véve kielégítő magyar törvény.¹ A törvény tervezetének parlamenti vitája során különösen éles vita bontakozott ki abban a kérdésben, hogy – a javaslat előterjesztői szerint – a törvényben kellene megtiltani, hogy hivatásos bírók választottbírói funkciót láthassanak el. Az ezt javasolók azzal érveltek, hogy *összeférhetetlen* lenne a bírói *függetlenséggel*, ha hivatásos bírók, egyidejűleg, választottbírói tevékenységet is végezhetnének.

A választottbíráskodás törvénybe ugyan ilyen tiltó rendelkezés nem került be,² azonban a vitát kiváltó ellentétek, mondhatnám: ellentétes érdekek, mint parázs a hamu alatt, továbbra is izzanak. Úgy gondolom ezért, nem érdektelen, ha néhány gondolatot megpróbálnék megfogalmazni a választottbírók összeférhetetlensége kapcsán, különös tekintettel természetesen a bírói függetlenség kérdésére.

2. Induljunk ki a fogalmak legáltalánosabb értelmezéséből. A Magyar Értelmező Kéziszótár a témánk szempontjából szóba jöhető fogalmakat a következők szerint definiálja:

- „összeférhetetlen” = ami erkölcsileg vagy jogilag nem fér össze valamivel (1063.o.)
- „független” = mástól nem függő, vele közvetlen kapcsolatban nem lévő (445.o.)
- „pártatlan” = részrehajlás, elfogultság nélküli, így bíráló, ítélő (1089.o.)
- „elfogult” = akit ítéletében, magatartásában részrehajlás vezet (280.o.)

3. A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (Vbtv.) 11. §-a a választottbírókkal szemben a következő követelményeket fogalmazza meg: „A választottbírák *függetlenek* és *pártatlanok*, nem képviselői a feleknek. Eljárásuk során utasítást nem fogadhatnak el, [...]”

A Vbtv. 12. §-a pedig *taxatív*e sorolja fel azokat a kizáró okokat, amelyek következményeként valaki nem láthat el választottbírói tiszteletet (pl. nem töltötte be 24. életévét, jogerős bírói ítélet a közügyektől eltöltötte, gondnokság alatt áll stb.).

Fentiekből látható, hogy a Vbtv. – a 12. §-ban felsorolt kizáró okok alá nem elő – bármely személy választottbíróvá jelölését és választottbírói tevékenység ellátását

lehetővé teszi és csupán a függetlenség és pártatlanság követelményét támasztja a választottbíróval szemben. (Elvileg, természetesen további korlátok felállítása is elképzelhető lett volna, azonban nyilvánvalóan a törvényhozó nem kívánt további korlátokat állítani a választottbírói tevékenység ellátásának útjába.)

4. Visszatérve a függetlenség és pártatlanság követelményéhez, a Vbvt. nem ad további eligazítást, hogy mit kell ezeken a fogalmakon érteni, így ezeket a fogalmakat elsődlegesen az általános értelmezésük szerint (ld. a fenti 2. pont alattiakat) kell értenünk.

A Vbvt. azonban nem „légüres” térben jött létre, hanem – ahogyan ezt a törvény indokolása is világosan kifejezésre juttatta – a törvényalkotás alapjául az UNCITRAL³ által kidolgozott, kifejezetten a nemzetközi jogegységesítés céljait szolgáló Választottbírói Szabályzat, illetőleg Minta-Törvény⁴ szolgáltak. Éppen ezért nem lesz érdektelen, ha visszanyúlunk e két ENSZ-dokumentum szövegéhez, idé értve a végleges szöveg kialakításának folyamatát is.

5. Az UNCITRAL Választottbírói Szabályzatának végleges szövege – a Vbvt.-hez hasonlóan – a pártatlanság és a függetlenség követelményét állítja fel a választottbíróval szemben, anélkül, hogy ezeket a fogalmakat pontosabban meghatározná.

Ugyanakkor ennek a szakasznak egy korábbi tervezetben történt megfogalmazása⁵ kísérletet tett a függetlenség és pártatlanság hiányának – legalábbis példálódzó jellegű – meghatározására. Eszerint akkor támasztható jogos kétely egy választottbíró pártatlansága és függetlensége tekintetében, ha – többek között – „bármilyen anyagi vagy személyes érdekeltsege fűződik a választottbíráskodás kimeneteléhez, vagy családi kötelék vagy bármely múltbeli vagy jelen üzleti kapcsolat fűzi valamelyik félhez, vagy a fél tanácsadójához vagy képviselőjéhez.”

A szövegtervezethez fűzött kommentár kiemeli, hogy a felsorolt okok, bár tipikusak, nem jelentenek taxatív felsorolást, hanem inkább csak a felek figyelmét kívánják felhívni a legtipikusabbnak tekinthető összeférhetlenségi esetekre. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet a kommentár, hogy mindenkor tekintetbe kell venni az alkalmazandó nemzeti törvény esetleges kötelező erejű szabályait (mandatory rules) is.

6. Az UNCITRAL Minta-Törvény elkészítése során a Bizottságnak állást kellett foglalnia abba a kérdésben, hogy célszerű-e részletesen felsorolni a törvényben azokat az okokat, amelyek fennforgása esetén jogos kétség támasztható egy választottbíró függetlensége vagy pártatlansága tekintetében, vagy elegendő egy általános klauzula (general formula) beiktatása?

A Bizottság a Választottbírói Szabályzat megoldását követte és a Minta-Törvény 12. Cikkében úgy fogalmazott, hogy akkor lehet egy választottbíró személyét kifogásolni, ha „olyan körülmények forognak fenn, amelyek jogos kételyt támasztanak (az ő) pártatlansága vagy függetlensége tekintetében”. Egyben a Bizottság határozottan leszögezte, hogy *kizárólag* ezen az alapon vethető fel egy választottbíró személyével kapcsolatban összeférhetlenségi kifogás.⁶

7. A Vbtv. – és az alapjául szolgáló nemzetközi dokumentumok – szempontjából nézve tehát egyértelműen azt kell megállapítanunk, hogy semmiféle foglalkozású, hivatású, státuszú személy nincs elzárva attól, hogy választottbírónak jelöljék és választottbírói funkciót lásson el.

Igaz, a törvény nem is írt elő semmilyen képzettséget, képesítést a választottbírói tisztt ellátásához. A hazai – és az ismert külföldi – gyakorlat azonban azt mutatja, hogy *általában jogászokat* szoktak a felek választottbírónak jelölni.⁷ Ismert és dokumentálható választottbíróági gyakorlata ma Magyarországon kizárólag a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Választottbírósnak (a továbbiakban: Kamarai Választottbírósnak) van. Ismereteim szerint a Kamarai választottbírósnak gyakorlatában – legalább 10-15 évre visszamenőleg – egyetlen eset sem fordult elő, amikor nem jogászai foglalkozású személy járt volna el választottbíróként.

8. A Vbtv. megalkotása idején hatályban volt bírósági törvény (1972. évi IV. tv.) 62. §-a meglehetősen vérszegény hivatkozású alapot biztosított azok számára, akik a bírói függetlenséget féltették attól, ha bírók – mint a múltban – továbbra is elláthatnak választottbírói tiszttet.

A Vbtv. parlamenti tárgyalása során a vita a 62. § mikénti értelmezése körül folyt. E törvényhely (1) bekezdése általános érvennyel szögezte le, hogy a bíró nem végezhet olyan tevékenységet, ami a „bírói tisztségével nem egyeztethető össze.” Gondolom, azt nem szükséges különösebben bizonygatni, hogy a választottbírói tisztség ellátását ezen az alapon nem lehetett (volna) megtiltani a bírák számára.

Maradt a (2) bekezdés, amely – az ott felsorolt tevékenységeken kívül – megtiltotta, hogy a bíró más *keresőfoglalkozást* folytasson.

9. Itt egy perce meg kell szakítanunk a gondolatsort, mert egy – gyakran visszatérő – félreértést kell tisztáznunk. Az állandó (intézményes) választottbírósnak esetében szokásos, hogy a választottbíróként ajánlott személyeket egy *listába* foglalják és a listát közzéteszik. A magyar Kamarai Választottbírósnak is van egy ilyen „listája” amely összesen mintegy 100 nevet tartalmaz, köztük 9 nyugdíjas bírót. A listán egyébként – tekintettel a jelentős nemzetközi ügyforgalomra – számos, nagy tekintéllyel bíró külföldi személy is szerepel. A listán szereplő hazai személyek (jogászok) mindegyike is képes egy vagy több idegen nyelven tárgyalni és határozatot fogalmazni. A listára felkerülés azonban semmiképpen nem jelenti azt, hogy az ott szereplő személyek választottbírák lennének!

A lista – a Kamarai Választottbírósnak Eljárási Szabályzata 4. § (2) bekezdése szerint – kizárólag az ügyfelek tájékoztatását szolgálja, választottbírónak azonban „minden, akár magyar, akár külföldi állampolgár jelölhető”, aki megfelel a függetlenség és pártatlanság követelményének, valamint a *konkrét* jogvita elbírálásához szükséges jogi, gazdasági vagy egyéb ismeretekkel rendelkezik.

A felek tehát mindenkor egy-egy konkrét jogvita eldöntésére jelölik választottbírájukat, akár a listáról, akár azon kívüli személyek közül.

10. Most térjünk vissza a félbeszakított gondolatsozhoz: lehet-e egy konkrét ügy eldöntésében választottbíróként történő eljárást „kereső foglalkozás folytatása”-nak tekinteni?

Megint az Értelmező Szótárt hívom segítségül: „foglalkozás = megélhetést nyújtó, rendszeres tevékenység, munka; szakma, mesterség (418.)”

A választottbírói jogviszony semmiképpen nem tekinthető „foglalkozás”-nak. A jogtudományban többféle felfogás ismert e jogviszony jellegét illetően, abban azonban minden szerző egyetért, hogy mindenkor *eseti* jellegű, egy *konkrét per* elbírálására vonatkozó és alapvetően *megbízási* jellegű jogviszonyról van szó. E jogviszony alapján – Kamarai Választottbíróóság esetében – a választottbírói eljárás díját (amely – többek között – tartalmazza az eljáró választottbírói tanács tagjainak a – táblázat alapján kiszámított – tiszteletdíját is) a felperes közvetlenül a Kamarának tartozik megfizetni, így nem is keletkezik elszámolási viszony az ügyfél és a választottbíró, illetőleg az ügyfél és a Választottbíróóság között.

11. Nem kívánok kitérni egy olyan „kényes” kérdés elől sem, ami arra irányulna, hogy hogyan van szabályozva (vagy nincs szabályozva) a külföldi jogokban a bírák választottbírói tevékenységének lehetővé tétele?

Az ismert – és számunkra elsősorban mértékadó – nyugati jogok általában nem foglalkoznak külön ennek a kérdésnek a szabályozásával. Ugyanakkor ismeretes, hogy pl. az amerikai, vagy az osztrák törvény megtiltja a bírák számára, hogy választottbírói tisztelet ellássonak, míg a svájci és az angol jog ezt minden további nélkül lehetővé teszi. Van olyan szabályozás is (pl. a német jogban), amely a felettes engedélyéhez köti a bíró számára választottbírói funkció elvállalását.

Az egyes államok törvényhozói – mint más kérdésekben is – szuverén módon dönthetik el, hogy kinek engedik meg, vagy éppen kinek tiltják meg, hogy választottbíróként eljárjon. A magyar Országgyűlés is szuverén módon döntött, amikor – a választottbíráskodásról szóló törvény 12. §-ában taxative felsorolt kizárási okokon kívül – nem kívánta korlátozni, hogy ki láthasson el választottbírói tisztelet. Nem hiszem, hogy helyes úton járnának azok, akik utólag, más törvényekbe való belemagyarázással, vagy más törvények módosításának a kezdeményezésével kívánták a jogásztársadalom egyes rétegeit – vagy bármilyen más társadalmi vagy foglalkozási csoportot – a választottbírói funkció ellátásából kirekeszteni. Minden ilyen törekvés ellentétes a választottbíráskodásról szóló törvény hallgatásában kifejezésre juttatott törvényhozói akaratával.

12. Álláspontom szerint végső következtetésként azt kell megállapítanunk, hogy bárkiről legyen is szó, akit választottbíróként javasoltak, illetőleg kijelöltek, annak az összeférhetetlensége mindenkor csakis a *konkrét peres ügy* kapcsán vizsgálható és ítéhető meg.

A Vbrv.-nek és az alapjául szolgáló nemzetközi dokumentumok vonatkozó rendelkezéseinek a vizsgálata során már láttuk, hogy a függetlenség és pártatlanság – pontosabban annak hiánya – kérdésében az UNCITRAL bizottsága végülis elvetette az összeférhetetlenség megállapítására alapul szolgáló okok tételes – mégha nem is

NÉHÁNY GONDOLAT A VÁLASZTOTTBÍRÓK ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGÉRŐL

taxativ jellegű – meghatározását. Ez is azt támasztja alá, hogy minden egyes konkrét ügyben gondosan és körültekintően kell vizsgálni, hogy az ügyben eljáró (javasolt, illetve már kijelölt) személy esetében nem forognak-e fenn olyan okok, amelyek miatt jogos kétely merülhet fel függetlensége vagy pártatlansága tekintetében.

Ilyen okok lehetnek teljesen *szubjektív* jellegűek, pl. egy személyes természetű rossz viszony a perbeli ellenféllel. Legtöbbször azonban *objektív* fennálló összeférhetetlenségi okról van szó, ami – függetlenül az érintett választottbíró személyes érzésétől, meggyőződésétől – mindenképpen alapul szolgálhat arra, hogy „jogos kétséget ébresszen” az érintett választottbíró függetlensége vagy pártatlansága tekintetében. Ezek az okok azután lehetnek családi, anyagi természetűek, vagy egyszerűen bizonyos kapcsolati rendszerből adódó, összeférhetetlen helyzetet eredményező okok.

13. A Vbtv. kettős biztosítékot állít fel az összeférhetetlenséget eredményező helyzetek kiszűrésére:

- A 17. § a választottbírónak javasolt személy és a kijelölt választottbíró szigorú kötelességévé teszi, hogy feltárjon a felek előtt minden olyan körülményt, amely jogos kétségeket ébreszthet függetlensége vagy pártatlansága tekintetében;
- A 18. § pedig a felek részére biztosít jogot arra, hogy bármelyik választottbíró ellen, ha olyan körülmények merülnek fel, amelyek jogos kétségeket ébresztenek függetlensége vagy pártatlansága tekintetében, kizárási kérelmet terjesszenek elő. A kizárási kérelem felől maga a választottbírószág dönt, amelynek döntése ellen bírósághoz lehet fordulni.

14. Mivel pedig a 10 évvel ezelőti parlamenti vita megmutatta az akkor hatályos törvényi rendelkezések (1972. évi IV. tv. 62. §) „gyengeségét”, a bírók jogállásáról szóló, ma is hatályos 1997. évi LXVII. tv. 23. (4) bekezdése már „egyértelműen” fogalmazott. E szerint: „A bíró nem lehet választottbírószág tagja.”

A jogalkotói szándék akkor is világos, ha a megfogalmazás nem a legszerencsésebb. Nyilván azt kívánta a jogalkotó kifejezni, hogy „a bíró nem folytathat választottbírói tevékenységet”. De akkor ezt kellett volna írni és, a teljes biztonság kedvéért, zárójelben meghivatkozni a Vbtv. vonatkozó szakaszát.

De hát nem így történt...

JEGYZETEK

¹ A választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvényt az Országgyűlés 1994. november 8-i ülésnapján fogadta el és a Magyar Közlöny 1994. november 28.-iki 116. számában került kihirdetésre. Hatályba lépett 1994. december 13-án.

² A Vbtv. ezzel kapcsolatos előírásait ld. az alábbi 3. pontban

³ UNCITRAL= Az Egyesült Nemzetek Szervezetének a Nemzetközi Kereskedelmi Jog fejlesztésére létrehozott Bizottsága

⁴ UNCITRAL Rules of Arbitral Procedure (1976/1982.), illetőleg az UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration (1985.)

⁵ UNCITRAL Yearbook 1976. 163.

⁶ UNCITRAL Yearbook 1982. 287. és köv.

BÁNREVY GÁBOR

⁷ Kivételt képeznek ez alól az ún. „szakértői választottbíróóságok”, amelyek főleg szakmai egyesületek vagy áru-törzsdék keretében működnek. Ezek feladata azonban az áru minőségével kapcsolatos szakmai kérdésekben való állásfoglalásra korlátozódik, vagyis lényegében egy *választott szakértői eljárásról* (németül: Schiedsgutachten) van szó, amelyet speciális szakmai ismeretekkel bíró, a felek által választott személyek folytatnak le.

AZ ÜGYÉSZI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET EGYES KÉRDÉSEI A KET. HATÁLYBA LÉPÉSE UTÁN

BECK KÁROLY

ny. főosztályvezető ügyész, a legfőbb ügyész tanácsadója

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, néhány rendelkezés kivételével 2005. november 1-jén hatályba lépett 2004. évi CXL. törvényben (Ket.) az egyes ügyészi intézkedések szabályozása, valamint az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.) 13. § (1) bekezdésének módosítása több kérdésben eltérő értelmezésre adott okot.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 2005. október 31-ig hatályban volt 74. § -a szerint: „Az államigazgatási ügyben benyújtott ügyészi óvásra, felszólalásra, figyelmeztetésre és más ügyészi intézkedésre a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló törvény az irányadó.” Az idézett szabályozás bármilyen megkülönböztető kiegészítés vagy részletezés nélkül, a lehetséges ügyészi intézkedésekkel kapcsolatos eljárást illetően egészében az Ütv. rendelkezései alkalmazását írta elő.

A Ket. 118-120. §-aihoz fűzött indokolás szerint: „A törvény szakít az Áe. azon felfogásával, amely az ügyészi óvás jogintézményét »ügyészi intézkedések« címszó alatt mindössze egyetlen utaló szabállyal rendezte el, mondván, hogy e kérdéskörben a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló törvény (1972. évi V. törvény) az irányadó. Az ügyészi óvással kapcsolatosan mindenképpen célszerű a korábbi szabályozási technikához való közelítés, azaz a törvény magában foglalja az ügyészi óvásra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket, miközben az utaló szabályt is megtartja.”

A gond az „új felfogással” csak az, hogy az indokolásban leírtaktól eltérően a norma szövegében részben a közigazgatási ügyben benyújtható óvások körét az Ütv.-hez képest a határozatra szűkíti, részben pedig nem tartja meg az Áe. szerinti „teljes körű” utaló szabályt, hanem az utaló szabályt is leszűkíti az óvásra, felszólalásra és a figyelmeztetésre.

A részben ellentmondásos és pontatlan törvényi rendelkezések folytán – nem alaptalanul – kérdéses lehet, hogy

- A közigazgatási hatóság végzése ellen lehetséges-e ügyészi óvás benyújtása;
- Az ügyészi törvényességi felügyelet – a törvényhozó szándékával egyezően – terjed ki bármely hatósági jogkört gyakorló szerv egyedi határozatára;

- A Ket.-ben nem hivatkozott ügyészi intézkedések a közigazgatási hatósági ügyekben alkalmazhatók-e.

1. A Ket. IV. fejezete „A hatóság döntései” cím alatt a 71. § (1) bekezdésében akként rendelkezik, hogy: „A hatóság – a (4) és (5) bekezdésben meghatározott kivétellel az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben pedig végzést bocsát ki (a továbbiakban együtt: döntés).” Ennek megfelelően egymástól eltérőek a határozat és a végzés tartalmi elemei (Ket. 72. § (1) és (2) bekezdés). Eltérően szabályozza a törvény a határozat és a végzés elleni jogorvoslat rendjét mind a fellebbezést, (Ket. 98. §), mind pedig a bírósági felülvizsgálatot illetően (Ket. 110. §).

Nem kétséges, hogy a kétféle döntés tartalmi megkülönböztetése a törvény alkalmazásának lényegi eleme, mert pl. a jogorvoslatnál maradván végzés ellen nincs helye kereset indításának, minthogy a keresetet a bíróság peres eljárásban bírálja el, a végzést pedig a bíróság nemperes eljárásban vizsgálja felül. (Ket. 109. § (2) bekezdés) A keresetnek a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya, a végzést illetően a törvény a bírósági felülvizsgálat esetén ilyen rendelkezést nem tartalmaz.

Az alábbi elemzésben a vizsgált kérdés azáltal kap jelentőséget, hogy a Ket. VII. fejezetében a „jogorvoslatok” cím alatti 118. § (1) bekezdése szerint ha az ügyész a jogerős, illetve végrehajtható és a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által felül nem vizsgált közigazgatási *határozatban* jogszabálysértést állapít meg, a jogszabálysértés kiküszöbölése végett a határozatot hozó hatósághoz vagy annak felügyeleti szervéhez óvást nyújthat be. A rendelkezés lényegesen – az óvás benyújtásának lehetőségét szűkítően – eltér az Ütv. óvás benyújtását szabályozó 14. § (1) bekezdésétől, amelynek értelmében az ügyész a szervek jogerős, illetőleg végrehajtható *rendelkezéseiben* megállapított törvénysértés miatt, annak kiküszöbölése végett nyújthat be a törvénysértést elkövető szervhez, vagy annak felettes szervéhez óvást.

Nincs semmi gond azzal, hogy az Ütv. általános szabályozásához képest a Ket.-nek az óvással kapcsolatos speciális szabályai az óvás benyújtásának körét a határozatra korlátozzák. Ezt lehetővé teszi az Ütv. 14. § (6) bekezdése, amikor kimondja, hogy az egyedi határozatok vagy általános érvényű rendelkezések meghatározott fajtái ellen irányuló ügyészi óvást a törvény kizárhatja. Az óvás kizárása történhet úgy is, hogy a törvény nevesítetten megjelöli, mely közigazgatási döntés ellen engedi meg ügyészi óvás benyújtását. Ez pedig a Ket. 118. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv határozata.

Az előzőekben részletezett szabályozást illetően két kérdés merül fel. Az egyik az, hogy a jogalkotó szándéka valóban arra irányult-e, hogy az óvás lehetőségét a közigazgatási határozatokra korlátozza, vagy egyszerűen csak téves a törvény szövege. A másik kérdés az, célszerűségi okokból elfogadható-e olyan törekvés, amely a törvény félre nem érthető megfogalmazásának teljesen más tartalmat kíván adni.

Az első kérdésre a válasz egyszerű. Fel kell tételezni, hogy a törvényhozó a közigazgatási hatóság kétféle – határozat, végzés – döntése tartalmi különbségének

ismeretében döntött úgy, hogy az ügyészi óvás benyújtásának lehetőségét a közigazgatási hatóság határozatára korlátozta. Amennyiben a törvényhozó az ügyészi óvást a továbbiakban nem kívánja a hatóság határozatára korlátozni, módjában áll, hogy a törvényt annak megfelelően módosítsa.

A második kérdés amiatt kap jelentőséget, hogy szakmai véleményekben megjelennek a törvény szövegét figyelmen kívül hagyó, vagy másként értelmező álláspontok.

A Közigazgatási eljárási törvény kommentárja¹ egyszerűen nem vesz tudomást a törvény szövegéről, amikor azt írja: „Az ügyészi óvás benyújtásának feltételeit a Ket. – az ügyészségi törvényhez képest pontosabban és szavatosabban – az alábbiakban állapítja meg:

- Az óvás csak jogerős, illetve végrehajtható közigazgatási hatósági *döntésre* irányulhat,
- A *döntést* a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság még nem vizsgálta felül, és
- A *döntés* jogszabályt sért.”

Vagyis, miközben a kommentár a közigazgatási határozat elleni ügyészi óvás benyújtása feltételei pontosabb megállapítását emeli ki, nem a közigazgatási hatóság törvényben nevesített határozatára, hanem a teljesen más tartalmat kifejező döntésre hivatkozva elemzi az ügyészi óvás feltételeit.

Egy másik kommentárban² a Ket. 118. § (1) bekezdéséhez kapcsolódóan a következőket olvashatjuk: „Ez a szöveg – mint a Ket. jó néhány rendelkezésének szövege is – sajnálatos módon pontatlan. Korábban már utaltunk rá, hogy az ügyészi intézkedésekre nézve az Ütv. az elsődleges jogforrás, a Ket. – a jogalkalmazók munkájának megkönnyítése érdekében – csupán arra vállalkozott, hogy az Ütv. ezzel kapcsolatos rendelkezéseiből összeállított egy, kifejezetten a közigazgatási hatósági ügyekhez adaptált tömörítvényt. [...] A kifejtettek miatt tehát az ügyész óvás benyújtási joga nem szűkül le a határozatokra, hanem kiterjed a végzésekre is.”

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (2) bekezdése értelmében a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. Ennek a követelménynek a Ket. 118. § (1) bekezdése mindenben megfelel, vagyis a törvény szövege nem pontatlan, nem érthető félre. A Ket. az ügyészi óvást a jogorvoslatok fejezetben, a hivatalból lefolytatható döntésfelülvizsgálati eljárások körében külön és az Ütv.-től részben eltérően szabályozza. Minthogy a közigazgatási hatósági eljárásban a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, figyelemmel a Ket. 12. § (1) bekezdésére is, nincs jogszerű lehetőség a törvény rendelkezéseitől való eltérésre.

Amint azt az előzőekben már jeleztem, az Ütv. 14. § (6) bekezdése értelmében törvény az egyedi határozatok vagy általános érvényű rendelkezések meghatározott fajtái ellen irányuló ügyészi óvást kizárhatja. Ilyen rendelkezést tartalmaz pl. a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 53/A. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a Magyar Szabadalmi Hivatal döntései ellen nincs helye

ügyészi óvásnak. Nem zárható ki, hogy a jogalkotó a Ket. 118. § (1) bekezdésében alkalmazott módon kívánta az óvás benyújtását korlátozni.

A törvényhozó szándékától függetlenül azt gondolom, az ügyész a törvénynek a magyar nyelv szabályai szerint értelmezhető tartalma alapján köteles eljárni. Ehhez képest – a hivatkozott kommentárokból kifejtett véleményekkel szemben teljesen megalapozott az alárendelt ügyészségek részére legfőbb ügyész helyettesi körlevélben³ adott iránymutatás, nevezetesen: „Figyelemmel arra, hogy a Ket. 118. §-ának (1) bekezdése ügyészi óvás alkalmazását csak a jogszabálysértő határozatok ellen teszi lehetővé, végzés ellen óvást benyújtani – a Ket. ez irányú módosításáig – nem lehet.”

2. A Ket. 12. § (3) bekezdése akként rendelkezik: e törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező, a d) pont szerint: „nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet, köztület vagy személy, amelyet (akit) törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet jogosít fel közigazgatási jogkör gyakorlására.” Ehhez a rendelkezéshez is kapcsolódik a Ket. 176. § (1) bekezdésével az Ütv. 13. § (1) bekezdés helyébe lépő rendelkezés, annak is a második mondata, amely a hatósági ügyeket illetően az ügyészi törvényességi felügyelet szervei és személyi hatályának pontosítását kívánta szolgálni. Nevezetesen, míg a korábbi szabályozás szerint a normatív rendelkezéseket és egyedi döntéseket illetően a törvényességi felügyelet a Kormány-nál alacsonyabb szintű államigazgatási szervekre terjed ki, a módosított rendelkezés szerint egyedi ügyekben a törvényességi felügyelet kiterjed a „[...] hatósági jogkört gyakorló szervek és személyek [...]” ez irányú eljárásaira és döntéseire is. Új rendelkezés a bekezdés utolsó mondata, amelynek értelmében törvény az ügyészi törvényességi felügyelet hatályát más – e bekezdésben nem említett – szervekre is kiterjesztheti.

A hivatkozott rendelkezések összevetése alapján kétség merül fel aziránt, hogy az ügyészi törvényességi felügyelet kiterjed-e a Kormánytól független és közvetlenül a Kormány szintjéhez nem viszonyítható hatósági jogkört gyakorló más szerv jogalkalmazás körébe tartozó egyedi hatósági döntéseire.

Más megközelítésben: miként kell értelmezni az Ütv. 13. § (1) bekezdésének a törvényességi felügyelet szervei (személyi) hatályát megállapító első és második mondatát annak tükrében is, hogy a Ket. 118. § (1) bekezdése – ha törvény azt külön nem zárja ki – bármely közigazgatási hatósági határozat ellen megengedi óvás benyújtását.

A kérdés részben elméleti, részben gyakorlati vonatkozású. Elméleti vonatkozása annyiban van – hasonlóan az 1. pontban kifejtettekhez –, hogy a jogalkotó valóban kívánta-e a szabályozás folytán bekövetkezett eredményt, nevezetesen azt, hogy a Kormánytól független és a Kormányhoz nem kapcsolódó, de kétségtelenül nem alacsonyabb szintű közigazgatási hatósági jogkörben eljáró szerv hatósági ügyében is az ügyész óvással élhessen.

Miért lehet kétséges, hogy a jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseket illetően a jogalkotó szándéka valóban arra irányult-e, amit a jogi norma tartalma szerint a törvény szervi hatályát illetően meg lehet állapítani.

Mindenekelőtt tisztázni kell, hogy az Ütv. 13. § (1) bekezdésében a „közigazgatási szervek” kifejezésen a Ket. 12. § (3) bekezdése szerinti közigazgatási hatóságot kell-e érteni. Szerintem igen. Ez következik részben abból, hogy a Ket. is használja a „közigazgatási hatóság” helyett a „közigazgatási szerv” kifejezést. (52. § (2) bekezdés, 162. § (5) bekezdés, 164. § (3) bekezdés), részben pedig a Pp. közigazgatási pereket szabályozó XX. fejezetében a 2005. évi XVII. törvény 5. § (1) bekezdésével megállapított Pp. 324. §-ának rendelkezéseiből.⁴

Ezek után miként értelmezhető az Ütv. 13. § (1) bekezdése? A bekezdés első mondata félreérthetetlenül nyilvánítja ki, hogy az ügyészi törvényességi felügyelet szervi hatálya a Kormánynál alacsonyabb szintű közigazgatási szervek jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire terjed ki. A bekezdés második mondatában, *kiterjed ezen túlmenően* a „[...] hatósági jogkört gyakorló [...]” szervek és személyek ez irányú eljárásaira és egyedi döntéseire. Az e körbe vonható közigazgatási jogkört gyakorló (más) szervek és személyek tekintetében nem szerepel a Kormány szintjéhez viszonyítást tartalmazó kitétel. Ebből két dologra lehet következtetni. Ez egyik az, hogy a második mondat szerinti „hatósági jogkört gyakorló” szervek nem tartoznak az első mondat szerinti közigazgatási szervek körébe, a másik pedig az, hogy az első mondat szerinti szervi hatály alá nem tartozó hatósági jogkört gyakorló „nem közigazgatási szervek” esetében a Kormány szintjéhez való viszonyítás nem érvényesül.

Itt a jogalkalmazó egy nehezen feloldható ellentmondásba ütközik a következők miatt: Ha – mint arról az előzőekben szó volt – az Ütv. 13. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási szerv a Ket. 12. § (3) bekezdés szerinti közigazgatási hatóságot kell érteni, ezen belül a (3) bekezdés d) pontjában a közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított, nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezetet, közttestületet vagy személyt is, akkor nincs értelme az Ütv. 13. § (1) bekezdése második mondatában a törvényességi felügyelet szervi hatályának a „hatósági jogkört” gyakorló szervek és személyek ez irányú eljárásai és határozatai tekintetében való külön szabályozásnak. Ez ugyanis ellentmond az első mondat tartalmának, mert azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy a hatósági jogkört gyakorló, a Ket. 12. § (3) bekezdés d) pontja szerinti (más) szervek nem tartoznak az Ütv. 13. § (1) bekezdés első mondatában megnevezett „közigazgatási szervek” közé.

Ha nem fogadjuk el azt, hogy az Ütv. 13. § (1) bekezdése szerinti „közigazgatási szervek” azonosak a Ket. 12. § (3) bekezdése szerinti közigazgatási hatóságokkal, akkor pedig világosan meg kellene határozni, hogy milyen ismérvek alapján lehet a Ket. 12. § (3) bekezdése szerinti közigazgatási hatóságtól az Ütv. 13. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási szervezet megkülönböztetni. Ilyen ismérvek azonban nincsenek.

További ellentmondás a jogi szabályozásban, hogy a közigazgatási hatósági ügyekben az ügyészi törvényességi felügyelet szervi hatályának az Ütv. 13. § (1)

bekezdése szerinti „a Kormánytól alacsonyabb szintű” szervekre való korlátozása nem érvényesülhet abból az okból, hogy a Ket. 118. § (1) bekezdése az Ütv.-re vagy a szervei hatályra más módon való utalás nélkül lehetővé teszi bármilyen szintű közigazgatási határozat ellen ügyészi óvás benyújtását.

Miként jelenik meg a probléma a gyakorlatban?

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 33. § (1) és (2) bekezdése értelmében a Gazdasági Versenyhivatal központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetet alkot, költségvetésének kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetőek. A Gazdasági Versenyhivatal számára feladatot csak törvény írhat elő. A rendelkezéshez fűzött indoklás szerint a Gazdasági Versenyhivatal független szervezet, amely szervezetileg nincs alárendelve a Kormánynak.

A Gazdasági Versenyhivatal ágazati vizsgálatára (Tv. 43)B. §), a bejelentés alapján indult eljárásra (43. § (2) bekezdés), a versenyfelügyeleti eljárásra (44. §), a törvényben írt eltérésekkel a Ket. szabályait kell alkalmazni.

A Gazdasági Versenyhivatal jogi helyzetét a törvényességi felügyelet szervei hatálya oldaláról vizsgálva: a Gazdasági Versenyhivatal nem kétséges „egyedi közigazgatási szerv”. Aggálytalanul megállapítható, hogy a Kormánytól nem alacsonyabb szintű szervezet. Ekként a Gazdasági Versenyhivatalra az Ütv. 13. § (1) bekezdése alapján az ügyészi törvényességi felügyelet nem terjed ki. Ezzel szemben a Ket. 118-120. §-ai mint speciális rendelkezések az Ütv. 13. § (1) bekezdésére tekintet nélkül valamennyi a Gazdasági Versenyhivatal közigazgatási hatósági ügyben folytatott eljárásában lehetővé teszik, de csak az ott nevesített ügyészi intézkedéseket, azzal az 1. pontban tárgyalt korlátozással, hogy óvásnak csak határozat ellen van helye.

Hasonlóan különleges az ügyészi törvényességi felügyelet szervei hatályának értelmezése szempontjából az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) jogállása. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Médiatv.) szerint a Testület az Országgyűlés felügyelete alatt álló, önálló jogi személy. A Testület és a tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve és tevékenységük körében nem utasíthatók. A Testület költségvetését az Országgyűlés önálló törvényben hagyja jóvá, gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi. A Testületet az Országgyűlés – a képviselők több mint felének szavazatával – négy évre választja. A Testület elnöke és tagjai nem hívhatók vissza. (Médiatv. 31. és 32. §)

Nem kétséges, hogy az ORTT az Országgyűlés szerve. Ezt a törvényjavaslat indokolása ki is mondja: „A Testület függetlenségének garanciáit a Javaslat úgy teremti meg, hogy: – a Testület az Országgyűlés szerve, [...]”

A Médiatv. 136. § (1) bekezdése pontosan megfogalmazza az ORTT-nek a Ket.-hez való kapcsolatát. Ennek értelmében a VI. fejezet 12. és 13. címe, a VI/A. fejezet, a VII. fejezet, valamint a 135. § alkalmazásában a Testület közigazgatási ügyben eljáró szerv, eljárására az e §-ban foglalt eltérésekkel a Ket. szabályait kell

alkalmazni. A Ket.-től való eltérést a törvény csak a határozatot illetően abban jelöli meg, hogy a Testület határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek nincs helye, a határozat felülvizsgálatát a bíróságtól lehet kérni és a bíróság a Testület határozatát megváltoztathatja.

Levonható a következtetés: ha az Ütv. 13. § (1) bekezdése szerinti „közigazgatási szerv” kifejezésen nem lehet a Ket. 12. § (3) bekezdés d) pontjában közigazgatási hatóságként meghatározott közigazgatási jogkör gyakorlására feljogosított szervezetet érteni, akkor az ORTT mint a Ket. 12. § (3) bekezdés d) pontja szerinti nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezet, nem az Ütv. 13. § (1) bekezdés első mondata alapján tartozik az ügyészi törvényességi felügyelet szervi hatálya alá. Nem kell vizsgálni a Kormányhoz való szintjét. Megállapítható tehát, hogy ez esetben az Ütv. 13. § (1) bekezdés második mondata értelmében terjed ki az ügyészi törvényességi felügyelet az ORTT-nek a Ket. alapján hozott döntéseire.

Összefoglalva:

A Gazdasági Versenyhivatal a Kormánynál nem alacsonyabb szintű közigazgatási szerv, ezért az Ütv. szerint nem tartozik az ügyészi törvényességi felügyelet szervi hatálya alá. A Ket. 118-120. §-ai speciális rendelkezései folytán azonban a hivatal jogsértő egyedi hatósági eljárásai és döntései miatt az ügyész óvással, felszólalással és törvénysértés jövőbeni veszélye esetén figyelmeztetéssel élhet.

Az ORTT esetében a jogi helyzet eltér attól függően, hogy a Ket. 12. § (3) bekezdése szerinti „közigazgatási hatóság” kifejezés azonos tartalmú-e az Ütv. 13. § (1) bekezdésében használt „közigazgatási szerv” kifejezéssel.

- Ha a két kifejezés tartalma azonos, az ORTT közigazgatási szervnek minősül, és mivel a Kormánynál nem alacsonyabb szintű, nem terjed ki rá az ügyészi törvényességi felügyelet. Ez esetben nincs értelme – mert megtévesztő – az Ütv. 13. § (1) bekezdés második mondatában a „hatósági jogkört” gyakorló szervek és személyek szövegrésznek.
- Ha a jelzett két kifejezés nem azonos tartalmat takar (bár nem lehet tudni, hogy milyen ismérvek szerint különböztethetők meg), az ORTT nem közigazgatási szerv, hanem a Ket. 12. § (3) bekezdés d) pontjára figyelemmel az Ütv. 13. § (1) bekezdés második mondata szerinti hatósági jogkört gyakorló „más” szerv. Az ügyészi törvényességi felügyelet szervi hatálya alá tartozik és nem merül fel a Kormány szintjéhez való viszonyítás kérdése. Mindezekről függetlenül ez esetben is érvényes a Ket. 118-120. § -ában foglaltak alkalmazásával kapcsolatos előzőek szerinti jogértelmezés, beleértve, hogy az ügyész bármely szintű közigazgatási hatósági eljárásban, de csak a határozat ellen élhet óvással.

A kifejtettek alapján valóban nem lehet tudni – akár a Ket. 118. § -ának, akár az Ütv. 13. § (1) bekezdésének rendelkezései külön-külön vagy együttesen való elemzéséből –, hogy a törvényhozó szándékával egyezően terjed-e ki az Ütv. szerinti

ügyészi törvényességi felügyelet bármely a Kormánytól nem alacsonyabb szintű hatósági jogkört is gyakorló szerv egyedi határozatára.

Az ügyészség egységes ügyintézési gyakorlatának biztosítása érdekében a már jelzett legfőbb ügyész helyettesi körlevél a törvény esetleges módosításáig a Ket. 118. § (1) bekezdésére utalással is a kérdést akként rendezzi, hogy a hivatkozott rendelkezések értelmében a Ket. alkalmazásával meghozott hatósági határozatok felett az ügyészségi törvényességi felügyeleti hatáskör teljes körű, kivéve, ha az óvás benyújtását – figyelemmel az Ütv. 14. § (6) bekezdésére – törvény kifejezetten kizárja. A Ket. alapján eljáró szervek tekintetében tehát az Ütv. 13. § (1) bekezdésének első mondatában foglalt korlátozás nem érvényesül.

3. A Ket. 12. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez a magyar nyelv szabályai szerint nem értelmezhető másként, minthogy a törvény rendelkezései a hatósági ügyekben az ügyészi intézkedéseket tekintve az ügyész eljárására is kötelezőek. A törvény ugyanis nem tesz kivételt a közigazgatási hatósági ügyekben alkalmazható ügyészi intézkedéseket illetően sem. A nevesítetten megjelölt ügyészi intézkedéseken túl egy szóval sem utal az Ütv. más rendelkezéseinek alkalmazhatóságára. A Ket. 120. § is szorosan csak az óvás, felszólalás és a figyelmeztetés elbírálását illetően mondja ki, hogy azokra az Ütv. V. fejezetében foglaltak az irányadók.

Nem kétséges, hogy a szabályozásban nem lelhető fel logikai rendszer. Ezt mutatja, hogy a törvény az ügyészi törvényességi felügyeletet megjelenítő nevesített intézkedéseket a „Jogorvoslatok” című VII. fejezetben „Ügyészi óvás” cím alatt helyezte el, jóllehet a törvénysértés megelőzését szolgáló ügyészi „figyelmeztetés” a szó jogi és általános értelmezése szerint sem tekinthető jogorvoslati intézkedésnek.

Az Ütv. 27. § (3) bekezdése szerint a törvénysértésnek nem minősülő hiányszagra és az olyan, csekély jelentőségű törvénysértésre, amely más ügyészi intézkedés megtételét nem teszi indokolttá, az ügyész jelzésben hívja fel az illetéke szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, a jelzés elbírálásáról és az annak alapján tett esetleges intézkedésről az ügyészt harminc napon belül értesíteni kell.

Az ügyészi jelzés tipikusan jogorvoslat tartalmú intézkedés, mert céljának megfelelően – amint az szakmai körökben közismert – az ügyészségek kisebb súlyú törvénysértések orvoslása végett a jelzést óvás és felszólalás helyett is rendszeresen alkalmazzák. Ezt figyelembe véve nem teljesen érthető, hogy a törvény a jogorvoslati célt szolgáló jelzést ilyenként nem nevesíti alkalmazásának lehetőségére általánosságban sem utal.

Ezek után felmerül a kérdés, hogy a közigazgatási eljárásban, illetve a közigazgatási határozatban megállapított törvénysértés miatt az óvás, illetve a felszólalás helyett lehetséges-e jelzés benyújtása. A jelzésnek figyelmeztetés helyett való alkalmazása természetesen nem jöhet szóba, tekintve, hogy figyelmeztetés nem jogorvoslat jellegű intézkedés. A válasz egyszerű: ügyészi jelzés benyújtására a Ket.-nek

az alkalmazható ügyészi intézkedéseket nevesítve tartalmazó 118-120. §-ában foglaltakra figyelemmel a törvény esetleges benyújtásáig nincs lehetőség. Nem azonos, de némileg hasonló a helyzet az ügyészi felelősségre vonás kezdeményezéssel is. Az előzőek szerint ilyen értelmű iránymutatást kaptak az ügyészségek a már hivatkozott legfőbb ügyész helyettesi körlevélben, nevezetesen, hogy a Ket.-ben megjelölteken kívül más ügyészi intézkedés (jelzés, felelősségre vonás kezdeményezése) a Ket. erre vonatkozó esetleges módosításáig nem alkalmazható.

Végezetül:

A közigazgatási hatóságok ügyészi törvényességi felügyeletének ellátásában a jogsértő döntések orvoslásának egyik jelentős eszköze az ügyészi óvás. Ahhoz, hogy az ügyészi óvás a funkcióját betöltse két alapvető jogi feltétel világos és félreérthetetlen meghatározása nem mellőzhető. Az egyik az, hogy mely közigazgatási hatóságok (szervek) döntései tartoznak az ügyészi törvényességi felügyelet szervei hatálya alá. A másik pedig az, hogy a törvényességi felügyelet hatálya alá tartozó közigazgatási hatóságok (szervek) mely döntései ellen élhet az ügyész óvással.

Az előző részletes elemzés alapján nem kétséges, hogy az Ütv. 13. § (1) bekezdésének és a Ket. 118-120. §-ainak nyelvtani vagy logikai értelmezésével nem állapítható meg egyértelműen az ügyészi törvényességi felügyelet szervei hatálya alá tartozó közigazgatási hatóságok köre. Hasonlóképpen nem állapítható meg bizonyossággal az sem, hogy a közigazgatási hatóságok mely döntései ellen lehet helyi ügyészi óvásnak, a Ket. alapján csak a határozat vagy az Ütv. szerint a közigazgatási szerv jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntése ellen.

Ez azonban nem egyszerűen jogértelmezési kérdés. Az Alkotmánybíróság a 2/2000. (II.25.) AB határozatában az ügyészi óvás funkcióját a közigazgatási hatósági ügyekben a következők szerint jelölte meg: „Az ügyészi óvás rendeltetése az, hogy a már végrehajthatóvá vált, olyan határozatok tekintetében biztosítsa a jog által védett közérdek, a törvényesség érvényesülését, amelynek tekintetében az ügyfél rendelkezésére álló rendes jogorvoslatot már kimerítette, illetőleg rendes jogorvoslattal nem élt.

Az ügyészi óvás tehát az államigazgatási szervek által hozott határozatok törvényességének rendkívüli biztosítója, amely az Alkotmány alapján a törvényesség védelmében fellépni hivatott, az államigazgatástól független szerv kezdeményezése alapján ad módot a határozat felülvizsgálatára, akkor, ha a törvényt sértés rendes jogorvoslat útján, illetőleg az államigazgatási szervek rendelkezésére álló eszközökkel nem volt megszüntethető.”

Ugyanitt az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatát idézve újolag fogalmazta meg a jogalkotással szemben támasztott jogállami követelményeket: „Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában fejtette ki azt,

hogy »a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes intézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák« (ABH 1992, 59,65.)”

Az Alkotmánybíróság álláspontját összevetve a jogszabályi rendelkezések eltérően értelmezhető tartalmával, a jogalkalmazók jogértelmezési dilemmája egyben alapos alkotmányossági aggályt is felvet: az ügyészi óvás, amely az Alkotmánybíróság megfogalmazásában „[...] az államigazgatási szervek által hozott határozatok törvényességének rendkívüli biztosítója [...]” céljának megfelelően működhet-e, ha alapvető szabályai nem értelmezhetők pontosan, ezért a jogintézmény működése nem kiszámítható, nem elégíti ki a jogállamiság elemét képező jogbiztonság követelményét.

JEGYZETEK

- ¹ KILÉNYI GÉZA (szerk. és lekt.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. Átdolgozott kiadás 319.
- ² HVG-ORAC. A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára. 11. pótlás 453.
- ³ 2/2005. (ÜK.11.) LÜ. h. körlevél 2. pontja. *Ügyészségi Közlöny* 2005. évi 11. szám 210.
- ⁴ A Pp. 324. § (3) bekezdés a) pontja kimondja: e fejezet alkalmazásában közigazgatási szerv: a (2) bekezdés szerint közigazgatási határozat meghozatalára jogosult szerv, szervezet vagy személy. A 324. § (2) bekezdés szerint e fejezet alkalmazásában közigazgatási határozat a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a Ket. 130. § (4) bekezdésében meghatározott végzés.

ALKOTMÁNYOZÁS A RENDSZERVÁLTÁSBAN

BIHARI MIHÁLY

az Alkotmánybíróság elnöke, egyetemi tanár

A Nemzeti Kerekasztal megalakulására 1989. június 13-án, a Parlament épületének Vadásztermében került sor. Az ülést SZÚRÓS MÁTYÁS, az Országgyűlés elnöke nyitotta meg. A három oldal résztvevői közül GRÓSZ KÁROLY az MSZMP részéről, KÓNYA IMRE a kilenc szervezetet magába tömörítő EKA részéről és KUKORELLI ISTVÁN, a hét szervezetet magában foglaló harmadik oldal részéről üdvözölték a NEKA megalakulását és a tárgyalások megkezdését.

Az első érdemi megbeszélésre plenáris ülés keretében, 1989. június 21-én került sor a három fél között. Hat albizottság felállításában állapodtak meg, amelynek a feladatai:

- az alkotmány módosításának a kidolgozása,
- a politikai pártok működésének és gazdálkodó tevékenységének szabályozása,
- az országgyűlési választások előkészítése, a Büntető Törvénykönyv és a büntető eljárási törvény módosítása,
- a tájékoztatási és információs ügyek megtárgyalása,
- az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciákat megtárgyaló albizottság felállítása.

A tárgyalásokon szakmai és politikai vezérszerepet ANTALL JÓZSEF, TÖLGYESSY PÉTER és ORBÁN VIKTOR játszott. Az MSZMP részéről FEJTI GYÖRGY kezdetben próbálta taktikai manőverekkel lelassítani és megakadályozni a megállapodás megszületését. Augusztustól POZSGAY IMRE vette át az MSZMP tárgyalódelegációjának a vezetését, aminek következtében az események jelentősen felgyorsultak.

A nyár folyamán majdnem megfeneklő tárgyalások („politikai Bermuda-háromszögben elsüllyedő NEKA”) augusztus második felében felgyorsultak. Ehhez nagymértékben hozzájárult az MSZMP Politikai Intéző Bizottságának (PIB) 1989. augusztus 15-i határozata a politikai egyeztető tárgyalások felgyorsításáról. A PIB határozatát az MSZMP négytagú elnöksége 1989. augusztus 28-i ülésén jóváhagyta. A dokumentum szerint az MSZMP tárgyalási pozíciója a politikai egyeztető tárgyalásokon a következő.

1. Az MSZMP fontos érdeke, hogy az átmenet fő politikai és jogi kérdéseiben létrejöjjön a konszenzus és a megegyezés. Megállapítja, hogy az alkotmány egyes elvi tételeiben, a köztársasági elnöki jogintézmény és az MSZMP vagyoni helyzete kérdésében jelentős ellentétek vannak a politikai egyeztető tárgyalásokon résztvevő felek között.

2. Az MSZMP tárgyaló csoportjának tárgyalási pozíciói a következők voltak.

- A békés politikai átmenethez és a többpártrendszerű berendezkedés megteremtéséhez szükséges alkotmánymódosításokat vállalják. Az alkotmányban a szocializmus kifejezés mint alapérték egy helyen szerepeljen. Ezzel együtt jelenjenek meg a polgári szabadságjogok érvényesülésének garanciái is.
- Szükség van a köztársasági elnöki intézmény létrehozására. Ragaszkodjunk a népszavazás útján történő elnökválasztáshoz. A köztársasági elnököt az általános választásokkal egyidejűleg válasszák meg.
- Szorgalmazzák az Alkotmánybíróság felállítását. Először öt bíró megválasztását javasolják, az intézményi létrehozását az új parlament feladatává teszik.
- Elfogadják az állampolgári jogok szóvivője, valamint az Állami Számvevőszék intézményének a létrehozását. Megegyezés esetén ezeket az intézményeket már a jelenlegi parlament is létrehozhatja.
- Elutasítják, hogy a pártok működése jogi szabályozásának tárgykörébe vonják az MSZMP és a többi társadalmi szervezet pénzügyi, vagyoni helyzetének a kérdését. Ugyanakkor egyértelművé teszik, hogy az MSZMP határozott szándéka, hogy vagyoni helyzetét saját funkciójának változásához igazítja. Jelentős nagyságrendben átad ingatlanokat az állami szervezeteknek oktatási, egészségügyi, szociális és más célokra. Az MSZMP támogatja, hogy az állami szervek segítsék elő az új, illetve újból működő pártok alapvető infrastruktúrájának megteremtését.
- A pártok jogi szabályozásával összefüggésben elfogadják, hogy az alkotmánybírák és a bírák egyesülési jogát az alkotmány korlátozza; biztosítani kell azonban a katonák, rendőrök egyesülési jogát, az ő párttagságuk korlátozása alapvető emberi szabadságjogokat sértene; készséget mutatnak, hogy a közhatalmi intézményekben ne működjenek pártszervezetek,
- Az MSZMP elfogadja, hogy a pártok nem épülhetnek be a munkahelyek szervezeti, vezetési struktúrájába, munkaidőben a munkahelyeken semmiféle tevékenységet nem folytathatnak; a pártok munkahelyi szerveződésében azonos lehetőséget kell biztosítani a pártok működéséhez.
- Kompromisszumos megoldásként elfogadható az MSZMP számára, hogy 350 képviselői helyre fele-fele arányban listás, illetve egyéni választókerületi rendszerben válasszák a képviselőket.

Az augusztus végén felgyorsuló tárgyalások eredményeképpen 1989. szeptember 18-án került sor a politikai egyeztető tárgyalások keretében elfogadott megállapodás ün-

napélyes aláírására. A megállapodás ténylegesen az MSZMP radikális reformszárnyának és az EKA-ba tömörült ellenzéki pártoknak az álláspontját tartalmazta.

A NEKA munkájában több mint 1000 közreműködő vett részt. Közvetlenül tárgyaló személyként 60 politikus és szakember kapcsolódott be a megállapodás és a megállapodáshoz csatolt 6 törvénytervezet kidolgozásába, A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain részt vevő és az aláírásra összegyűlt 17 szervezetből végül 15 írta alá a megállapodást. (Lásd az 1. táblázatot.) Az Ellenzéki Kerekasztal 9 pártja közül kettő, a Szabad Demokraták Szövetsége és a Fidesz – bár kulcsszerepet játszottak annak előkészítésében – azért nem írta alá a megállapodást, mert nem értettek egyet a köztársasági elnöknek a szabad parlamenti választások előtti és közvetlen megválasztásával. A harmadik tárgyaló fél részéről – 7 társadalmi szervezet és mozgalom képviselőjében – a jelenlévők aláírták a megállapodást. Az MSZMP részéről NYERS REZSŐ és POZSGAY IMRE volt az aláíró.

A megállapodáshoz csatolt 6 törvényjavaslat:

1. Az alkotmányt módosító tervezett törvényjavaslat,
2. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény,
3. A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény,
4. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény,
5. A Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló törvény,
6. A büntetőeljárás törvény módosításáról szóló törvény.

A megállapodásba foglalt feladatok címzettje kormány és az Országgyűlés. A felek felkérik a kormányt, hogy gondoskodjék a törvényjavaslatok Országgyűlés elé terjesztéséről. A megegyezés időbeli hatályát a szabad választások útján létrejövő új Országgyűlés alakuló üléséig tartó időben határozzák meg, a politikai megállapodások ezen időszakra vonatkoznak,

A megállapodás rögzíti, hogy az egyeztető tárgyalások résztvevői politikai, illetve személyi sérthetetlenséget élveznek a megbeszélésekkel összefüggésben kifejtett tevékenységükért. Felkérik a belügyminisztert, az igazságügy-minisztert, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt, hogy az érintettek sérthetetlenségét biztosítsák.

A háromoldalú Nemzeti Kerekasztal 1989. június 13-tól szeptember 18-ig működött, és ez alatt az idő alatt történelmi szerepet töltött be a megegyezéses magyar rendszerváltásban.

A NEKA legfontosabb szerepe a rendszerváltásban az volt, hogy *egy plurálisán megszerveződött döntéshozó szervezetbe*, hatalmi centrumba integrálta a legfontosabb rendszerváltoztató erőket, s így egy parlamenten kívüli keretet és formát adott a rendszerváltás legfontosabb döntéseinek meghozatalához. A NEKA mindhárom oldala plurálisán szerveződött politikai intézmény volt.

Az EKA pártjai és résztvevői (9 politikai szervezet) eleve megtartották szervezeti és politikai önállóságukat, a kialakuló versengő többpártrendszer meghatározó politikai erői voltak a megállapodás előtt, és azok maradtak a megállapodás után is.

Az MSZMP belső pluralizáltsága 1988 májusa óta nyilvánvaló volt, 3-4 egymástól lényegesen eltérő „belső párt” működött benne. Az éles belső megosztottság megmutatkozott FEJTI GYÖRGY tárgyalásvezető húzó-halasztó, az átmenetről szóló megállapodást akadályozó szerepében is, ami 1989 augusztusára majdnem a NEKA csődjéhez vezetett. Alapvető változás akkor következett be az MSZMP tárgyalási hozzáállásában és pozíciójában, amikor POZSGAY IMRE lett az MSZMP-küldöttség vezetője.

A NEKA harmadik oldalához tartozó 7 szervezetet szinte semmi sem fűzte egymáshoz. Maga a „harmadik oldal” léte is az MSZMP FEJTI-féle vonalának taktikai akciója volt azért, hogy ne egyedül kelljen tárgyalnia és megegyeznie az EKA-val, és hogy ne az MSZMP legyen a „legbaloldalibb” szervezet a tárgyalók között, hanem például a Münnich Ferenc Társaság vagy az Antifasiszták és Ellenállók Szövetsége.

A NEKA legfontosabb pártjai az MDF és az SZDSZ voltak. A két párt tárgyaló delegációi és szakértői dolgozták ki a legfontosabb törvénytervezeteket, a megállapodás szövegtervezetét. A NEKA harmadik legfontosabb résztvevője a rendszerváltást és annak politikai-jogi keretét fokozatosan elfogadó MSZMP tárgyaló delegációja. Az MSZMP reformvezetői és testületei 1989 tavaszától rendszerváltató politikai erővé váltak a NEKA-tárgyalások előtt és alatt.

A NEKA politológiai szempontból vizsgálva:

- *parlamenten kívüli* intézmény volt, amely *pluralisan szervezett*, egymástól lényegesen eltérő, de a rendszerváltás politikai-jogi kereteit elfogadó szervezetekből állt;
- a megállapodás és a hozzá kapcsolódó 6 törvénytervezet elfogadásával a magyar átmenetet meghatározó *batalmi szervezet* és centrum volt;
- szociológiai értelemben a rendszerváltató törvényecsomag kidolgozása és elfogadása révén *alkotmányozó hatalomként* működött;
- a megállapodás révén a *kormányt* és az *Országgyűlést* a törvénytervezetek benyújtására és elfogadására *kényszerítő hatalmi erőként* lépett fel;
- a NEKA és szervezetei, valamint politikai erői a rendszerváltás *történelmi legitimitációját biztosították*, megkérdőjelezhetetlenné téve és igazolva a rendszerváltás politikai megegyezésen alapuló és kompromisszumos formáját és tartalmát.

Állampártból rendszerváltató párt (MSZMP-MSZP)

A különböző rendszerváltató politikai erők helyzetükből és a politikai rendszerben elfoglalt helyükből adódóan nyilvánvalóan eltérő úton jutottak el a szocializmus kényszerű elfogadásától, de annak radikális megreformálásának igényétől a kiegyezésszerű rendszerváltás formáján keresztül ahhoz, hogy rendszerváltató erőként részt vegyenek a szocializmus utáni új demokratikus Magyarország megteremtésé-

ben. A rendszerváltoztató erők közül kétségtelenül a hatalomban lévő diktatórikus állampártnak kellett a legtöbbet változnia ahhoz, hogy a Nemzeti Kerekasztal egyik tárgyalópartnereként a szocialista társadalmi berendezkedést – az önálló erővé vált kormányzati apparátussal együtt – felszámolja. Ez az átalakulás az MSZMP történetében lényegileg 1988 tavaszától 1989 októberéig, az MSZMP önfelszámoló XIV. kongresszusáig tartott. Rendkívül kiélezett belső hatalmi harcok eredményeképpen következett be az a politikai átalakulás, amely során az MSZMP a diktatórikus szocializmus mindenáron való megtartásáért küzdő állampártból az állampárti hatalmat felszámoló párt lett.

1988 tavaszának időszakában az MSZMP politikai vezetésében a megkeményedés, az offenzív, adminisztratív intézkedésekkel végrehajtott rendteremtés zajlott. 1988 februárja és májusa között az MSZMP politikai vezetésében, a Politikai Bizottságban, a Központi Bizottságban, a Központi Ellenőrző Bizottságban és a pártapparátus jelentős részében egyértelmű támogatásra talált az a KÁDÁR JÁNOS által irányított rendteremtő akció, amely visszautasította szocializmus megújulásra való képtelenségéről, a szocializmus és a szocialista társadalmi berendezkedés válságáról szóló radikális nézeteket. A politikai vezetés KÁDÁR mögött felsorakozó konzervatív rendpárti szárnya (ÓVÁRI MIKLÓS, GYENES ANDRÁS és a többiek) visszautasította a reformirodalomban megjelenő – és számukra belső bizalmas összeállításokból ismertté vált – állításokat a rendszer válságáról. Álláspontjuk szerint a válságtudatot csak néhány értelmiségi terjeszti. Sajnos ezek között az értelmiségiek között párttagok is vannak – tette hozzá KÁDÁR –, akikkel szemben a pártnak keményen fel kell lépni. KÁDÁR és a konzervatív rendpárti szárny visszautasította a párt vezető szerepét érő kritikákat, sőt éppen azt hangsúlyozták, hogy a párt vezetése és irányítása nem vonulhat ki a társadalom egyetienegy szférájából sem (LÁZÁR GYÖRGY). A demokratikus centralizmus erősítésével kell a pártfegyelmet és a pártirányítást erősíteni. A többpártrendszer formájában megjelenő társadalmi pluralizmust egyöntetűen el kell vetni. A rendszer két fő alapja, elméleti és ideológiai bázisa az ellenforradalomról szóló 1956. decemberi határozat és a szocialista szövetségi rendszerhez tartozás – hangsúlyozta ÓVÁRI MIKLÓS KB-titkár. Elfogadhatatlannak tartották, hogy az ún. „alternatív gondolkodók”, a párttag értelmiségiek is szerepet vállaljanak, kritikai anyagokat készítsenek, előadóként vagy vitavezetőként részt vegyenek az alternatív szervezetek összejövetelein, programokat készítsenek számukra. A kapitalizmussal szemben folytatott nemzetközi politikai harcban a tervgazdaság erősítésén keresztül kell a szocialista társadalom teljesítőképességét és fölényét bizonyítani – hangoztatták.

KÁDÁR JÁNOS pártfőtitkár és GYENES ANDRÁS, a Központi Ellenőrző Bizottság vezetője – a párt vezető testületeiben elmondott véleményük során – nem hagyott kétséget afelől, hogy a párttag értelmiségiekkel szemben a fegyelmezés, a tiltás, a kizárás eszközéhez kell nyúlni. KÁDÁR JÁNOS teljes értetlenséggel fogadta az új alkotmány kidolgozására vonatkozó javaslatot: „Új alkotmányt akarnak? Minek? Megváltozott a társadalmi rendszer?”¹

KÁDÁR és az őt mindenben támogató, sőt sok tekintetben túllícitáló konzervatív rendpárti vezetés POZSGAY IMRE és NYERS REZSŐ „megfegyelmezésével” kezdte a rendteremtést.

1988. február 6-án POZSGAY IMRÉT „figyelmeztetés” pártbüntetésben részesítették a lakiteleki részvétel miatt és azért, mert a *Magyar Nemzetnek*, adott interjúja keretében nyilvánosságra hozta a lakiteleki nyilatkozatot. Ezzel ártott a pártnak, állapította meg a fegyelmi eljárást lefolytató bizottság, s ezt a megállapítást a párt vezetése is elfogadta.

A pártvezetés és a Központi Bizottság felelősségre vonta NYERS REZSŐT, amiért részt vett az Új Márciusi Front megalakításában, sőt vállalta annak irányító szerepkörét. Eltiltották a szervezet összejövetelén való részvételtől, és megtiltották, hogy az Új Márciusi Front által készített felhívás megjelenjen.

KÁDÁR határozott álláspontja volt, hogy néhány exponált embert mindenképpen felelősségre kell vonni. KATONA ISTVÁN – KÁDÁR titkárságának vezetője, KB-tag – hozzátette, hogy a törvény szigorával kell fellépni a renitens párttagokkal szemben. A kádári konzervatív rendpárt rendteremtő akciójának eredményeképpen 1988. április 7-én négy közismert értelmiségit (BIHARI MIHÁLY, BÍRÓ ZOLTÁN, KIRÁLY ZOLTÁN, LENGYEL LÁSZLÓ) a Központi Ellenőrző Bizottság kizárt a pártból.

1988. április 8-án a Fidesz öt alapító tagját beidéztek a rendőrségre és felszólították őket, hogy hagyjanak fel az illegális szervezet létrehozására irányuló tevékenységükkel.

1988 áprilisában és májusában további pártfegyelmi eljárásokat indítottak GOMBÁR CSABA, az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetének tudományos munkatársa, STUMPF ISTVÁN egyetemi tanársegéd, a Bibó István Szakkollégium igazgatója és WÉBER ÁTTILA, a Hazafias Népfront Társadalompolitikai Tanácsának titkára ellen.

Az MSZMP május 22-24-ére összehívott országos pártértekezlete előtt KÁDÁR JÁNOS végül beadta derekát és elfogadta – *az ez* ügyben vele tárgyaló GRÓSZ KÁROLY határozott fellépésére – többek között azt, hogy főtitkári pozíciójára nem választják újra, hanem a párt elnöke lesz és a párt főtitkári pozícióját GRÓSZ KÁROLY fogja betölteni. A konzervatív rendpárti erők pozícióit KÁDÁR JÁNOS mindenképpen meg kívánta őrizni. Ennek eszköze lett volna a hozzá hű konzervatív rendpárti politikusok újraválasztása a Központi Bizottságba és a Politikai Bizottságba. GRÓSZ KÁROLY ezt megígérte neki. Elsősorban a párttagságon belül és a küldöttek által képviselve kialakult kritikus helyzetnek köszönhetően azonban a konzervatív rendpárt vezetője, KÁDÁR JÁNOS, és az új rendpárt vezető embere, GRÓSZ KÁROLY által kötött megegyezést a küldöttek fölrugták. Ennek eredményeképpen az MSZMP országos értekezletén a párt vezető testületében, a Politikai Bizottságban és a Központi Bizottságban olyan mérvű átalakulásra került sor, amire a kádári MSZMP történetében még nem volt példa. Az országos pártértekezlet személyi ügyekben hozott döntése háttérbe szorította és a párton belül a hatalom periferiára juttatta a konzervatív rendpárti szárnyat. A győztes ezen az érte-

kezleten az új rendpárt és az öt vezető GRÓSZ KÁROLY volt, aki elfogadva és elismerve a radikális reformerek vezető egyéniségeinek – NYERS REZSŐNEK és POZSGAY IMRÉNEK a népszerűségét – szorgalmazta beemelésüket a politikai vezetésbe. POZSGAY IMRE és NYERS REZSŐ – pár hónappal szigorú és megalázó megfenyítésük után – a Politikai Bizottság tagja lett. Nem sokkal később államminiszteri pozícióban POZSGAY IMRE, majd NYERS REZSŐ egyben a kormány tagjává is vált.

A konzervatív rendpárti vezetés veresége még nem tette a rendszerváltozás iránt nyitott párttá az MSZMP-t és annak politikai vezetését. A politikai vezetést kétségtelenül dinamizáló új rendpárti GRÓSZ KÁROLY erős támogatást élvezett a pártvezetésen és a párt-apparátuson belül. GRÓSZ KÁROLY főtűkárként és kormányfőként domináns hatalmi pozícióba került, amely azonban nem volt elég erős ahhoz, hogy a radikális reformereket háttérbe szorítsa. GRÓSZ KÁROLY 1988 őszén több beszédében megrémisztette a pártvezetést, a párttagokat és a társadalmat egyaránt. Beszédeiben a „fehérterror veszélyét” emlegette, hallgatóságát azzal riogatta, hogy ha így mennek tovább a dolgok, „fognak még kommunistákat akasztani” és „fehérterror fog dühöngeni” az utcákon. Ezek a kijelentések már viszolygást és megdöbbenést keltek a társadalomban. Támogatásra találtak viszont a szocializmus megvédése érdekében rendpárti eszközökhöz folyamodni kívánó szűkebb pártapparátuson belül.

1989. január végére készült el a Központi Bizottság által felkért bizottság jelentése 1956-ról. POZSGAY IMRE január végén a *168 óra* című rádióműsorban ismertette ennek a történész bizottságnak az összefoglaló jelentését, nevezetesen azt, hogy 1956. októberében Magyarországon népfelkelés tört ki. POZSGAY nyilatkozata óriási felháborodást keltett a pártapparátus, a pártvezetés konzervatív rendpárti, valamint GRÓSZ köré csoportosuló új rendpárti tagjai körében. POZSGAY kizárását követelték, többen visszaküldték párttagkönyvüket és egész életük értelmének elvesztését látták abban a megváltozott nyilatkozatban, amelyet a történész bizottság jelentése tartalmazott. Azonban a radikális reformerek előtérbe kerülését már nem lehetett megállítani az MSZMP vezető testületein belül.

1989. február 10-11-én fogadta el az MSZMP KB az első olyan határozatot, amely megállíthatatlan politikai arculatváltozást idézett elő az MSZMP vezetésében. Ettől a határozattól kezdve vált az MSZMP radikális reformokat követelő párttá, és a rendszerváltás lehetőségét lassan-lassan elismerő politikai szervezetté. A határozat megállapítja, hogy a politikai rendszer mélyreható változására van szükség azért, mert az elmúlt egy-másfél évtized során fokozatosan gazdasági-politikai és erkölcsi válság alakult ki hazánkban. A párt és az állam közötti felelősség összemosódása élesen felszínre hozta a szocializmus eddigi társadalmi, politikai rendszerének működési elégtelenségeit. A határozat kimondja, hogy „az alkalmazott modell kimerítette tartalékait, sok vonatkozásban hibásnak bizonyult”. Elismeri a dokumentum, hogy a részleges reformok nem vezetnek tartós eredményre. „A fordulat elkerülhetetlenné vált.”

Alig egy évvel korábban ugyanezekért a gondolatokért és megállapításokért a politikai vezetés fegyelmező és adminisztratív intézkedésekhez folyamodott. 1989.

február 10-11-én – az 1988 májusi pártértekezleten megválasztott Központi Bizottság – testületi határozatba foglalta az addig tilalmazott és megbotránkoztató tételeket.

A határozat megállapítja, hogy az egypártrendszer körülményei és annak hazánkban megvalósuló gyakorlata nem tette lehetővé a szükséges döntési alternatívák kialakítását. „Az MSZMP álláspontja az, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás a társadalom által ellenőrzött, a közvetlen és képviseleti demokrácia révén, a többpártrendszer keretei között érvényesüljön. Kezdeményezi, hogy ennek feltételei létrejöjjenek és alkotmányos garanciát kapjanak.” Ebben a határozatban juttatja kifejezésre a Központi Bizottság azt a szándékát, hogy „kész két- és többoldalú megbeszéléseket folytatni a hatalom gyakorlásának új módjáról, minden törvényes keretek között működő szervezettel”. A tárgyalások feltételeként ekkor ugyan még a szocialista társadalmi rend elfogadását szabja, de elfogadja, hogy „létezhetnek alkotmányos keretek között, ellenzékként megjelenő mozgalmak, pártok. Az MSZMP ezekkel is párbeszédre törekszik, vitázik, s amiben szükséges, politikai harcot folytat.”

A Központi Bizottság ugyan elstietettnek ítéli, hogy POZSGAY IMRE a történelmi albizottság vizsgálatának addigi eredményét a Központi Bizottság vitáját megelőzően hozta nyilvánosságra, ugyanakkor bizalmáról biztosította őt.

Alig egy évvel KÁDÁR JÁNOS értetlen kijelentése után, nevezetesen, hogy minek kell új alkotmány, nincs új rendszer, az MSZMP KB 1989. február 20-21-i ülésén támogatja, hogy kezdődjön meg az új alkotmány előkészítése és az új alkotmányt népszavazáson erősítsék meg. Politikai követelményként szabja, hogy az új alkotmányban jusson kifejezésre, hogy Magyarország szabad, demokratikus és szocialista állam. Az MSZMP nem tart igényt vezető szerepének alkotmányos deklarálására. Elfogadja a két-három évvel korábban megjelent reformprogramokból az új alkotmányos intézményekre vonatkozó javaslatokat, nevezetesen a köztársasági elnöki tisztség bevezetését, az Alkotmánybíróság felállítását, a közigazgatási bíráskodás megszervezését, az Állami Számvevőszék létrehozását, a független igazságszolgáltatás megteremtését és az önkormányzatok széles körű működését. Javasolja, hogy az alkotmány rögzítse a nemzeti jelképeket és ajánlja, hogy az állam címere Magyarország tradicionális nemzeti jelképein alapuljon.

Az ellenzéki független szervezetek nyilatkozatukban érthető elismeréssel és megnyugvással fogadták a Központi Bizottság döntéseit. Az Ellenzéki Kerekasztal megalakulását követően az MSZMP Központi Bizottsága elfogadta az EKA politikai egyeztető fórum létrehozására vonatkozó ajánlatát. A Központi Bizottság május 8-i határozatában leszögezi: „Tudatában van, hogy a válság elmélyülésének megakadályozása a konstruktív erők közötti politikai párbeszédet, az együttműködés lehetőségeinek felkutatását igényli, kölcsönös felelősséget és önmérsékletet feltételez.”

A KB határozatában javasolja a politikai egyeztető fórum létrehozását, s ki nyilvánítja, hogy „Önálló tárgyaló partnernek fogad el minden olyan szervezetet – köztük az Ellenzéki Kerekasztalhoz tartozókat is –, amelyek az alkotmányosság talaján állnak”. A politikai egyeztetésen való részvételnek már nem szabja feltételül a szocialista fejlődés és társadalmi berendezkedés elfogadását. Kialakulnak a KB és

az EKA nyilatkozatai alapján a politikai egyeztetések legfontosabb tárgykörei: az Alkotmánybíróság, a köztársasági elnöki intézmény, a pártokról szóló törvény, a választójogról és a tájékoztatásról és információról szóló tervezetek megvitatása.

Május 8-án a KB állásfoglalást fogad el a párton belüli véleménynyilvánítás és kezdeményezés szabadságának egyes kérdéseiről. A hatalmon lévő pártállam a szocialista országok történetében eddig még soha nem fogadta el a párttagok lelkiismereti és véleménynyilvánítási szabadságát. „Ez minden egyes párttagot megillet, egyben azt is jelenti, hogy az azonos értékeket és véleményt képviselők, áramlatok (platformok) keretében, szabadon, korlátozás nélkül fejthetik ki álláspontjukat a párt különböző fórumain.”

A Központi Bizottság ugyancsak május 8-án fogadja el a munkásőrségről szóló állásfoglalását, amelyben kifejezi, hogy a KB „szükségesnek tartja a munkásőrség további működését”. Ugyanakkor hatályon kívül helyezi a munkásőrség pártirányításáról szóló korábbi határozatait, és felkéri a Minisztertanácsot, hogy készítse elő és adjon ki a testületre vonatkozó új jogszabályokat.

Az MSZMP Politikai Bizottsága május 26-án hoz határozatot a kultúrpolitikai munkaközösség 1973. márciusi állásfoglalásáról. A határozat bevezetőjében utal arra, hogy a kultúrpolitikai munkaközösség állásfoglalása alapján a Politikai Bizottság 1973. május 8-án határozatot hozott „néhány társadalomtudós antimarxista nézeteiről”. A határozat hét filozófus és szociológus (HEGEDŰS ANDRÁS, HELLER ÁGNES, MÁRKUS GYÖRGY, MÁRKUS MÁRIA, VAJDA MIHÁLY, KIS JÁNOS ÉS BENCZE GYÖRGY), írásban nagyrészt meg nem jelent tudományos nézeteit elítélően minősítette, majd pártvizsgálat indult ellenük, publikálási és utazási korlátozásokat vezettek be velük szemben. A Politikai Bizottság akkor, 1973-ban jóváhagyta, hogy a KB Titkársága a párttag kutatókat (HEGEDŰS ANDRÁST, KIS JÁNOST ÉS VAJDA MIHÁLYT) kizárja az MSZMP tagjai sorából, az MTA főtitkára pedig alkalmatlanság címén felmondja a munkaviszonyt HEGEDŰS ANDRÁS, HELLER ÁGNES, MÁRKUS MÁRIA, VAJDA MIHÁLY, valamint KIS JÁNOS és MÁRKUS GYÖRGY esetében.

Az 1973. május 8-i PB-határozatot – 16 évvel később – a Politikai Bizottság eleve elhibázottnak minősítette és kijelentette: a „jövőre nézve” nem tekinti a párt feladatának, hogy elméleti, tudományos kérdésekben határozatokat hozva utasítson állami szerveket. A párt a jövőben nem kíván állást foglalni tudományos vitákban. Elhatárolja magát a múltban követett gyakorlattól. Egyúttal javaslatot tett az állami szerveknek, hogy a keletkezett jogsérelmeket saját hatáskörükben orvosolják.

A Központi Bizottság értesítette az 1988. április 7-én kizárt négy értelmiségit arról, hogy a KEB kizáró határozatát megsemmisítette, és a kizártakat visszaveszi a pártba. A pártból kizárt négy értelmiségi (BIHARI MIHÁLY, BÍRÓ ZOLTÁN, KIRÁLY ZOLTÁN, LENGYEL LÁSZLÓ) kijelentette, hogy nem kíván az MSZMP tagja lenni.

A párttagság felől és a társadalom részéről érkező politikai nyomásnak engedve az MSZMP Központi Bizottsága 1989. július 28-án állásfoglalást fogad el a nemzeti megbékélésről. A KB javasolja, hogy a „nemzeti megbékélés ügyét szolgálva készüljünk 1989. október 23-ára”. Megismétli, hogy „mindezt annak tudatában

teszi, hogy 1956. október 23-án népfelkelés tört ki a néptől elidegenedett hatalmi rendszer ellen, valamint a nemzeti függetlenség súlyos sérelmei miatt”. Az MSZMP KB határozata a nemzeti megbékélésről hatályon kívül helyezte az MSZMP Ideiglenes Központi Bizottságának 1956. december 5-6-i határozatát az „ellenforradalom okairól”. A rendszer, a diktatórikus szocializmus és a kádári állampárt történelmi és politikai legitimitációja szűnt meg az MSZMP KB 1989. július 28-i határozatával. A KB-határozat javaslatot tesz egyúttal arra is, hogy október 23-a legyen a népfelkelés napja. Indítványozzák, hogy az Országgyűlés nyilvánítsa nemzeti emléknappá október 23-át. Egyúttal javasolja, hogy október 30-án (Köztársaság téri vérengzés napja) „emlékezzenek meg azokról, akik e napok eseményei során az elszabadult indulatok és bosszúvágy, az esztelen vérengzések ártatlan vértanúi lettek”.

Rövid értékelésben kitér az 1956. október 31-én hozott döntésre – az MDP feloszlatására és az MSZMP megalakítására –, elfogadva azt, hogy az MSZMP alapító Intéző Bizottságának tagjai: DONÁTH FERENC, KÁDÁR JÁNOS, KOPÁCSI SÁNDOR, LOSONCZY GÉZA, LUKÁCS GYÖRGY, NAGY IMRE ÉS SZÁNTÓ ZOLTÁN új értékek jegyében hozták létre az MSZMP-t. NAGY IMRE és sorstársai hűek maradtak eszméikhez és a nemzeti szuverenitás alapján, a népi demokrácia megújulásának keretei között akartak küzdeni a szocialista célokért.

Az '56-ot röviden értékelő állásfoglalás KÁDÁR JÁNOST és „harcostársait” úgy aposztrofálja, mint akik „a párt és az ország rendkívül nehéz helyzetében és a nemzetközi viszonyok kényszerítő hatásai közepette vállaltak a nehéz kompromisszumokat, a nemzeti szuverenitás fokozatos visszaszerzése, a társadalom igényeinek teljesebb kielégítése, a szocializmus megszilárdítása és reformálása érdekében”.

Javasolja az MSZMP KB, hogy az Országgyűlés elnöke ebben az időszakban kezdeményezze a parlamentben a nemzeti megbékélés szellemét kifejező nyilatkozat megtételét. A Minisztertanács intézkedjen az alaptalanul elítéltek jogi és erkölcsi felmentésén kívül méltányos és a társadalom által elviselhető anyagi jóvátételről.

Az MSZMP reformköreinek kecskeméti és szegedi tanácskozásán és fórumain egyre élesebb kritika fogalmazódik meg a pártvezetéssel és az átalakulás folyamatának ütemével kapcsolatban. A reformkörök budapesti értekezletén részt vevők az '56-os eseményekről kiadott állásfoglalás kapcsán bocsánatot kérnek az érintettektől.

KÁDÁR JÁNOS 1989. április 12-én váratlanul megjelenik a Központi Bizottság ülésén, ahol elmondja nevezetes utolsó beszédét a párt vezető testülete előtt. A beszéd politikailag nem értékelhető, egy nagyon beteg és sok tekintetben már megzavarodott elméjű ember lázálmait és vívódásait tükrözi. A Központi Bizottság május 8-9-i ülésén KÁDÁR JÁNOST egészségi állapotára hivatkozva felmenti pártelnöki tisztségéből és központi bizottsági tagsága alól. Június 13-án megkezdődnek a nemzeti kerekasztal-tárgyalások. Június 16-án százezres tömeg jelenlétében sor kerül NAGY IMRE és mártírtársai ünnepélyes újratemetésére. KÁDÁR JÁNOS július 6-án meghal. Temetésére július 14-én kerül sor, több tízezer ember részvétele mellett.

Az MSZMP KB 1989. május 8-i ülésén megerősítette a március 29-i ülésén elfogadott állásfoglalását, „amely szerint szükségtelennek tartja az MSZMP káderha-

tásköre gyakorlásának jogszabályokkal biztosított érvényesítését. Kezdeményezi a Minisztertanácsnál azoknak a jogszabályoknak a hatályon kívül helyezését, amelyek a munkáltatói jogkörrel rendelkezők számára kötelezővé teszik személyi döntések előtt a párt hatáskörileg illetékes testülete véleményének kikérését.” A KB egyúttal megszüntette a hatásköri listát. A pártbizottságok és a KB a jövőben hatáskörüket csak a párton belüli káderügyekben gyakorolják.

Az MSZMP gyűlésein párttagok aláírásgyűjtést kezdeményeznek, amelyben követelik GRÓSZ KÁROLY főtitkár lemondását. Ezzel a folyamattal is összefüggésben az MSZMP KB június 23-24-i ülésén négytagú elnökséget hoztak létre, melynek tagjai: NYERS REZSŐ elnök, GRÓSZ KÁROLY főtitkár, POZSGAY IMRE ÉS NÉMETH MIKLÓS. A négytagú elnökség létrehozásával akadályozták meg, hogy GRÓSZ KÁROLYT főtitkári pozíciójáról párton belüli szavazással leváltásák.

Az MSZMP történetében a legradikálisabb politikai döntésnek az 1989. augusztus 15-i Politikai Intéző Bizottság által elfogadott állásfoglalás tekinthető, mely az MSZMP-nek a politikai egyeztető tárgyalásokon elfoglalt tárgyalási pozíciójáról szól.

Az MSZMP 1989. október 6-9. között tartotta XIV. utolsó kongresszusát, amely egyúttal a Magyar Szocialista Párt I. kongresszusát is jelentette. A kongresszus állásfoglalásában leszögezi, hogy „lezárult a Magyar Szocialista Munkáspárt nevével fémjelzett korszak. A szocializmus eddigi koncepciója, a sztálini eredetű rendszer felélte minden társadalmi, gazdasági, politikai és erkölcsi tartalékát, alkalmatlan arra, hogy lépést tartson a világ fejlődésével. Ezzel az MSZMP mint állampárt története véget ért.” Elengedhetetlen, hogy új párt alakuljon, amely kíméletlen őszinteséggel szembenéz elődje múltjával. „Elhatárolja magát a bűnöktől, a tévesnek, hibásnak bizonyult elvektől és módszerektől. Szakít a bürokratikus pártállam rendszerével, a demokratikus centralizmus elvével.” Az új párt az MSZMP-n belüli reformtörekvések örökösének tekinti magát. „Állampártból korszerű, baloldali szocialista mozgalommá, a tagság által ellenőrzött, politikai tömegpárttá válik.” Elfogadja a „demokratikus szocializmus” céljait, a Szocialista Internacionálé által az 1950-es frankfurti kongresszuson elfogadott meghatározást a társadalmi és politikai berendezkedésre vonatkozóan. Az új párt – szögezi le a kongresszus állásfoglalása – hozzá kíván járulni a vegyes tulajdon, a szociális piacgazdaság és az önkormányzatok rendszerére támaszkodó többpártrendszerű parlamenti demokrácia kiépítéséhez.

Az MSZMP az 1988. május végi országos pártértekezlet után, de különösen 1989 februárja és októbere közötti átalakulása révén vált képessé arra, hogy az egyik rendszerváltoztató politikai erővé váljék. Ez az átalakulás teremtette meg a lehetőséget arra, hogy a rendszerváltás Magyarországon tárgyalásos formában, a történelmi, a kül- és belpolitikai, valamint a gazdasági szükségszerűségek által lehetővé tett kompromisszumok révén történjen meg. Az MSZMP 1989 februárjától nemcsak arra vált alkalmassá, hogy rendszerváltoztató pártként részese legyen a rendszerváltoztatás folyamatának, hanem arra is, hogy határozatainak sorozata révén felszámolja állampárt jellegét és megszüntesse állampárti hatalmát.

A kormány és a kormányzati apparátus a rendszerváltásban

A kormány és a kormányzati apparátus szerepe a rendszerváltás folyamatában fokozatosan erősödött fel. A GRÓSZ-kormány (1987. június 26-tól) a gazdasági helyzet konszolidálására törekedett. Kormányprogramját csak 1987 szeptemberében tárta az Országgyűlés elé. A kormányprogramhoz 100 értelmiségi (köztük 12 párttag, akik ellen a Központi Ellenőrző Bizottság pártfegyelmi eljárást indított és büntetést szabott ki) tett kritikai észrevételeket. A szöveget elsősorban BAUER TAMÁS és LENGYEL LÁSZLÓ készítette. A bírálóknak semmilyen fogatja sem volt.

1988 augusztusában KULCSÁR KÁLMÁN igazságügyi miniszter bejelentette az új alkotmány előkészítését, és létrehozták az Igazságügyi Minisztériumban az új alkotmányt előkészítő titkárságot KILÉNYI GÉZA miniszterhelyettes irányítása alatt. Szeptemberben 10 szakértői bizottság kezdte meg a munkát, és kidolgozta a tervezett új alkotmány 10 fejezetét, amelynek megvitatásába az ellenzéki pártok is bekapcsolódtak. Itt, az alkotmánytervezetről folyó vitákon tűnt fel TÖLGYESSY PÉTER az SZDSZ szakértőjeként.

GRÓSZ KÁROLYT az 1988. májusi pártértekezleten az MSZMP főtitkárának választották. Várható volt, s nem is titkolta, hogy hamarosan megválna kormányfői pozíciójától, amire 1988. november 26-án került sor. A Minisztertanács elnökévé NÉMETH MIKLÓST választotta meg az Országgyűlés.

A magyar kormány politikai mozgásterét növelő, aktivitását serkentő bejelentést tett MIHAIL GORBACSOV az ENSZ-ben, 1988. december 7-én. Kifejezte a Szovjetunió azon szándékát, hogy csapatai létszámát csökkenteni kívánja Magyarországon, Csehszlovákiában és Lengyelországban. 1989. április 25-én meg is kezdődik a szovjet csapatok *részleges* kivonása Magyarországról.

A kormányzati apparátus előkészítette és betervezte az Országgyűlés elé azokat a törvényjavaslatokat, amelyek még a NEKA-megállapodás előtt születtek meg, és rendszerváltoztató szerepet tölthettek be. A legjelentősebb, 1989 első felében elfogadott törvények, amelyek az *ún. rendszerváltoztató törvények első csoportját* alkották és nagy részük ma is része a magyar jogrendszernek a következők:

- az egyesülési jogról szóló törvény (1989. évi II. törvény),
- a gyülekezési jogról szóló törvény (1989. évi III. törvény),
- a sztrájk törvény (1989. évi VII. törvény),
- a gazdálkodó szervezetek átalakulásáról szóló törvény (1989. évi XIII. törvény),
- a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény (1989. évi XVII. törvény).

A NEKA-tárgyalások megindulása után – az ellenzéki pártok kérésére – további nagy jelentőségű törvényeket a kormány már nem terjesztett az Országgyűlés elé.

A kormány 1989 áprilisában bejelenti, hogy megkezdte 50 nagyvállalat privatizációját, mellyel kezdetét vette a gazdasági rendszerváltás.

1989. április 26-án a NÉMETH-kormány a koncepciós büntetőügyek felülvizsgálatára bizottságot hoz létre.

Május 3-án a kormányfő tanácsadó testületének üléséről – amelyen a kormányfő is részt vett – kommuniké jelenik meg: a testület javasolja a bős-nagymarosi vízlépcső munkálatainak azonnali felfüggesztését és tárgyalások kezdeményezését a csehszlovák kormánnyal. A kormány május 13-i ülésén határozatot hoz a vízlépcső építésével kapcsolatos munkálatok azonnali felfüggesztéséről.

A kormány 1989. június 8-án bejelenti az orosz nyelv kötelező oktatásának a megszüntetését az általános, a középfokú iskolában és a felsőfokú tanintézetekben.

NAGY IMRE és társainak újratemetését a Történelmi Igazságtétel Bizottsága (TIB) követelte, majd szervezte. A TIB 1988. június 5-én közzétett felhívását még nem lehetett Magyarországon hivatalosan megjelentetni (MTI, sajtó stb.), ezért Londonban tették először közzé és szamizdat kiadványokban (például *Demokrata*) jelent meg: „A magyar társadalomhoz fordulunk: követelje velünk együtt a kivégzettek méltó eltemetését és egy nemzeti emlékmű felállítását, amely megőröki a sztálinista önkényt, a vele szemben vívott szabadságharc és a megtorlás áldozatainak emlékét.”

1988-ban a felhívást kibocsátók még csak ezt kérhették: „Aki teheti, ezen a napon helyezzen el virágot a rákoskeresztúri temető 301-es parcellájában nyugvó mártírjaink jeltelen sírjára.”

1989. június 13-án NÉMETH MIKLÓS, GLATZ FERENC és HORN GYULA a kormány részéről találkoznak Nagy Imre lányával, NAGY ERZSÉBETTEL és férjével. Teljes egyetértésre jutnak abban, hogy a június 16-i gyászszertartásnak az igazságtételt és a nemzeti megbékélést kell szolgálnia. A Minisztertanács június 14-i nyilatkozatában kegyelettel emlékezik NAGY IMRÉRE és sorstársaira, „az 1956-os népfelkelés és nemzeti tragédia valamennyi áldozatára”, osztozik a hozzátartozók gyászában. A Minisztertanács több tagja (NÉMETH MIKLÓS, POZSGAY IMRE) részt vesz a temetésen és díszőrséget állnak a ravatalok mellett.

A Minisztertanács 1989. június 15-i határozatával a Munkásőrséget a kormány ellenőrzése alá helyezi. Október 4-én utód kinevezése nélkül nyugdíjazzák a Munkásőrség parancsnokát. A Minisztertanács az Országgyűlés elé terjeszti a Munkásőrség jogutód nélküli feloszlását, amire az október 17-20-i ülésen sor is kerül, a kormány elrendeli a Munkásőrség tagjai fegyvereinek a beszolgáltatását, s a hadsereg és a rendőrség közreműködésével begyűjti a fegyvereket.

1989 júniusában a Minisztertanács jogutód nélkül megszünteti az Állami Egyházi Hivatalt és állásfoglalást ad ki arról, hogy az 1950-ben kötött, az állam és az egyház viszonyát szabályozó megállapodás érvényét veszti. NÉMETH MIKLÓS felkéri a Legfőbb Ügyészséget, hogy kezdjék meg MINDSZENTHY JÓZSEF perének felülvizsgálatát.

Az 1989. augusztus elejétől szeptember 10-ig tartó időszakban a Minisztertanácsra várt a Német Demokratikus Köztársaságból (NDK) Magyarországon tartózkodó mint másnap 10 órától távozhatnak az országból az NDK-állampolgárok Ausztriába. Mintegy 20 ezren lépik át pár nap alatt az osztrák-magyar határt.

A kormány és a központi apparátus tevékenységében a legfontosabb feladat kétségtelenül a NEKA-megállapodáshoz kapcsolt, illetve kidolgozott *hat* „NEKA-rendszerváltoztató törvény” Országgyűléshez történő benyújtása volt. „A felek a megállapodáshoz kapcsolt okmányokat, mint politikai céljaikkal egyezőket megküldik a Minisztertanács elnökének. [...] Felkérlik, gondoskodjék arról, hogy a kormány terjessze az Országgyűlés elé” – tartalmazta a megállapodás. A felek felkérlik a belügyminisztert, az igazságügy-minisztert, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt, hogy az „*érintettek sérthetlenségét biztosítsák*”.

A kormány feladatául szabják, hogy a pártok és a megújuló társadalmi szervezetek működéséhez szükséges „méltányos feltételeket megteremtse, a képviselőválasztás jelöltjeinek kampányára az állami költségvetésből mintegy százmillió forintot biztosítson”.

A NEKA „rendszerváltoztató sarkalatos törvényeit” – a kormány előterjesztése alapján – 1989. október 17-e és 20-a között fogadja el az Országgyűlés:

- az alkotmánymódosításról szóló 1989. évi XXXI. törvényt,
- az Alkotmánybíróság felállításáról intézkedő 1989. évi XXXII. törvényt,
- a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt,
- az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXIV. törvényt,
- a köztársasági elnök választásáról szóló 1989. évi XXXV. törvényt.

A kormány október 30-31.-én az Országgyűlés elé terjeszti a nagymarosi vízlépcső építésének végleges leállításának a tervét, amelyet „felállással tartott szavazással” (név szerinti szavazás helyett) az Országgyűlés el is fogad.

A Minisztertanács 1989. november 20-án lemond a Magyar Rádió és Televízió felügyeletéről, és azt egy 15 tagú testületre bizza. A miniszterelnök az írószövetség november 25-26-i közgyűlésén bejelenti, hogy a kormány lemond az irodalom és a művészetek irányításáról.

Külpolitikai szempontból a legfontosabb lépés, amely a magyar-szovjet katonai és politikai viszonyt érinti, az a tanácskozás, amelyre 1989. december 3-án Moszkvában került sor, és amelyen NÉMETH MIKLÓS kormányfőt és HORN GYULA külügyminisztert GORBACSOV tájékoztatja a *máltai csúcstalálkozó*ról. A GORBACSOV és (idősebb) BUSH elnök közötti találkozó legfontosabb mozzanata és üzenete az a magyar állam politikai mozgásterét meghatározó nyilatkozat, amely szerint a Szovjetunió nem avatkozik be katonailag, ha valamely vele szomszédos országban *nem szocialista társadalmi berendezkedés* jön létre. Ez az adott ország belügye. Ez az ún. brezsnyevi doktrína, a korlátozott szuverenitás – szocialista internacionalizmuson alapuló – elvének a végét jelentette. Az időközben folytatódó részleges szovjet csapatkivonások végére 1990. március 10-én a magyar és a szovjet kormányközi egyezmény tett pontot. HORN GYULA magyar és SEVARDNADZE szovjet külügyminiszter írta alá a szovjet csapatok teljes kivonásáról szóló kormányközi egyezményt, végső határidőként 1991. június 30-át szabva. Az utolsó szovjet katona végül is 1991. június 19-én hagyta el Magyarországot Záhonynál.

NÉMETH MIKLÓS miniszterelnök 1989. november 21-én az Országgyűlésben nyilvánosan bejelentette (az addig szigorú államtitokként kezelt adatot), hogy Magyarország bruttó külföldi adóssága 20 milliárd dollár, a nettó adósságállomány pedig 14 milliárd dollár. Elismerte, hogy ezt a vezetés korábban titkolta, illetve hamis adatokat közölt.

A kormányfő 1990. január 9-én a KGST szófiai csúcsértekezletén bejelentette, hogy a szervezet vagy megváltozik alapjaiban, vagy megszűnik létezni.

A belpolitikai életet az 1990. január 5-én kirobbant „Duna-gate” ügy foglalkoztatta. Az SZDSZ bejelentette, hogy a Belügyminisztérium III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnöksége ellenzéki politikusokat figyeltet, adatokat és információkat gyűjt ellenzéki pártokról és mozgalmakról az új alkotmány elfogadása után is. Az SZDSZ és a Fidesz feljelentést tesz az ügyben, és felszólítja NÉMETH MIKLÓS kormányfőt, hogy határolja el magát az állambiztonsági szolgálat törvénytörtő tevékenységétől, és mentse fel tisztségéből HORVÁTH JÓZSEF belügyi csoportfőnököt, PALLAGI FERENC belügyminiszter-helyettest és kezdeményezze HORVÁTH ISTVÁN belügyminiszter felmentését. NÉMETH MIKLÓS elhatárolta magát a lehallgatásoktól és felkérte a legfőbb ügyészt, hogy soron kívül folytasson vizsgálatot az ügyben. Az ügy következtében, ismételt tiltakozások és tüntetések után a belügyminiszter január 23-án lemond, a Minisztertanács pedig azonnali hatállyal megszünteti a megfigyeléseket végző BM III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnökségét.

A Minisztertanács és a Belügyminisztérium előkészíti az 1990. március 25-ére és április 8-ára kiírt első szabad országgyűlési választásokat.

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltás főszereplői a NEKA tárgyaló és döntéshozó szervezetei voltak, de a NEKA-megállapodás előtt és azt követően a kormány és a kormányzati apparátus végrehajtó, előkészítő szerepet játszott a rendszerváltoztatásban. 1988 végétől a NÉMETH-kormány „levált” az MSZMP-ről, megszűnt „pártkormány” lenni. Önálló politikai döntéseivel tágitotta Magyarország kül- és belpolitikai mozgásterét. A NÉMETH-kormány sok tekintetben „szakértői” kormányként működött, hozta meg döntéseit, készítette és terjesztette az Országgyűlés elé a NEKA-megállapodás előtt és azt követően a rendszerváltoztató funkciót betöltő törvényeket.

1990. június 23-án – az új kormány megalakulásának napján – NÉMETH MIKLÓS kormánya az országot kormányozható állapotban és kormányzásra alkalmas adminisztrációt hátrahagyva adta át az aznap megalakult ANTALL JÓZSEF vezette koalíciós kormánynak.

Az Országgyűlés(ek) a rendszerváltásban

Az Országgyűlés a rendszerváltás első évében (1987 nyarától az 1988. májusi pártértekezletig) szinte semmilyen figyelemre méltó szerepet nem töltött be. Bár 1985-ben a „kötelező kettős jelölésű” országgyűlési választásokon bekerült az Országgyűlésbe néhány „meglepetésember” (például KIRÁLY ZOLTÁN, a szegedi

tv szerkesztő-riportere) a magyar Országgyűlés is az „egypárti kommunista parlamentek” életét élte.

A képviselők több mint háromnegyede párttag volt. Főállású képviselő nem létezett.

Az egypárti Országgyűlésben pártfrakció érhetően nem működött. Az Országgyűlés bizottságai ágazati elv alapján jöttek létre, érdeklőbbizást, érdekkijárást a megyei képviselői csoportok folytattak csupán.

KÁDÁR híres mondása szerint: „A parlament arra való, hogy törvényeket hozzon, s ne politizáljon. Politizálásra ott van a párt.”

Nem okozott különösebb feltűnést az Országgyűlésben (csak a pártvezetést és az állambiztonsági szolgálatokat irritálta, és a KEB indított vizsgálatot a párttag aláírók ellen) a *100 értelmiségi levele*, amelyet az 1987 szeptemberében bemutatkozó GRÓSZ-kormány programjához kapcsolódva az aláírók minden országgyűlési képviselőhöz eljuttattak.

A politizálás hullámai akkor csaptak át a pártállami parlament falain, amikor 1988 áprilisában négy értelmiségit – az egyikük, KIRÁLY ZOLTÁN képviselő volt – politikai nézeteik, szerveződéseikben való részvételük stb. miatt kizártak az MSZMP-ből. A pártból való kizárás után várható és logikus következmény – a képviselői mandátumtól való megfosztás – azonban KIRÁLY ZOLTÁN esetében nem következett be a májusi pártértekezleten történt radikális változások miatt.

1987 őszén a Hazafias Népfront Belgrád rakparti székházában összehívott Képviselői Klub ülését még egyszerűen leiltotta a pártközpont, amikor nekik nem tetsző meghívottak (például NYERS REZSŐ és BIHARI MIHÁLY) tartottak volna előadást az ország gazdasági és politikai helyzetéről. A több mint negyven éve képviselő és legalább négy kormányban miniszter BOGNÁR JÓZSEF szó nélkül vette tudomásul a találkozót elmaradását.

Az első feltűnő politikai esemény az volt, amikor az 1988-as pártértekezlet után, a BIHARI MIHÁLY által készített „Demokrácia csomagterv”-et KIRÁLY ZOLTÁN és hozzá csatlakozva még 14 képviselő² júniusban benyújtotta az Országgyűlésnek azért, hogy vegye tárgysorozatba az ebbe foglalt törvényeket és tervezeteket. Az indítványt az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottsága megtárgyalta.

Az 1988. június 28-án államminiszterré választott POZSGAY IMRE – több hónapi halogatás után – lényegileg ugyanazt a „Demokrácia-csomagterv”-et, átkeresztelve, *A politikai intézményrendszer reformja* cím alatt nyújtotta be az Országgyűlés 1988. november 24-i ülésnapján.

Az Igazságügyi Minisztériumban ekkor már működött KILÉNYI GÉZA irányítása alatt az *Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárság*, és a miniszter által felkért 10 előkészítő szakmai testület is.

A szakértők által elkészített tervezetek Alkotmányjogi Füzetek sorozatban jelentek meg 1989-ben:

- 1 kötet: *Az alkotmány alapelvei*, Fel.szerk.: DR. KILÉNYI GÉZA, *Építésgazdasági és Szervezési Intézet*, Budapest, 1989. 64.,
2. kötet: *Emberi és állampolgári jogok*, Fel.szerk.: DR. KILÉNYI GÉZA, *Építésgazdasági és Szervezési Intézet*, Budapest, 1989. 80.,
3. kötet: *A hatalmi ágak megosztása*, Fel.szerk.: DR. KILÉNYI GÉZA, *Építésgazdasági és Szervezési Intézet*, Budapest, 1989. 72.,
4. kötet: *Parlament, választás*, Fel.szerk.: DR. KILÉNYI GÉZA, *Építésgazdasági és Szervezési Intézet*, Budapest, 1989. 88.,
- 5-6. kötet: *Az államfő és a kormány. Az igazságszolgáltatás és az ügyészség*, Fel.szerk.: DR. KILÉNYI GÉZA, *Építésgazdasági és Szervezési Intézet*, Budapest, 1989. 128.,
- 7-8. kötet: *Helyi és szakmai önkormányzatok. Tulajdonformák, állami pénzügyek*, Fel.szerk.: DR. KILÉNYI GÉZA, *Építésgazdasági és Szervezési Intézet*, Budapest, 1989. 128.

A „Demokrácia-csomagterv” a politikai rendszer reformjának minden lényeges törvényhozási feladatát magában foglalta: az egyesülési, a gyülekezési jogról, a sztrájkokról, az Alkotmánybíróságról, a népszavazásról, a nemzetiségi jogokról stb. szóló javaslatokat.

A társadalmi-politikai környezet aktivizáló hatására valós politikai viták kezdtek kialakulni az Országgyűlésben. Megszaporodtak a képviselői módosító indítványok, 19 interpelláció hangzott el abban az évben, amelyből három esetben a rájuk adott miniszteri választ nem fogadták el.

A rendkívül népszerűtlen STADINGER ISTVÁN házelnöki megválasztásakor 129-en ellene voksoltak a titkos szavazáson (igaz NÉMETH MIKLÓS is 27 ellenszavazatot kapott miniszterelnökké való megválasztásakor).

Az egypárti magyar Országgyűlésben 1989-ben megalakult a pártonkívüliek csoportja, benne az MSZMP-ből kizárt KIRÁLY ZOLTÁNNAL.

Az Országgyűlés csak 1989-ben kezdte el az alkotmányos (képviseleti döntéshozó, vitatkozó, kormányt ellenőrző stb.) funkcióit ellátni. Szerepe a rendszerváltató törvények első (még a NEKA megalakulása előtti) csoportjának az elfogadásával erősödött meg.

Az Országgyűlés legfontosabb szerepe kétségtelenül a *rendszerváltató törvények második*, legfontosabb csoportjának – a NEKA-megállapodáshoz csatolt hat törvénynek – az elfogadása volt. Fegyelmezetten tudomásul vette és beiktatta a hatályos magyar törvények közé a parlamenten kívül működő, plurális szerveződésű hatalmi központ, a NEKA *törvényhozó és alkotmányozó akaratát* tükröző törvényjavaslatokat.

Az 1985-ben 5 évre megválasztott országgyűlés *etatizálta*, állami akarattá transzformálta a rendszerváltató politikai erőik tervezeteit, és *legalizálta*, törvényi formába öntötte az alkotmányos rendszerváltás alapvető dokumentumait. Ez volt az utolsó pártállami parlament legfontosabb és történelmi jelentőségű szerepe.

Az 1989 őszén megindult visszahívások és lemondásra kényszerítések révén – a pótválasztások alapján – bekerültek az Országgyűlésbe először az MDF képviselői (ROSZIK GÁBOR, RAFFAY ERNŐ), majd 1990 januárjában az SZDSZ képviselője-

ként TAMÁS GÁSPÁR MIKLÓS, így formálisan és erősen részlegesen, de – 1949 óta először – többpárti parlamentté változott a magyar képviselői kar.

Az 1985-1990-es parlament legemlékezetesebb órái azok voltak, amikor az *Országgyűlésben* 1989. október 21-én *bejelentették*, hogy *október 23-án SZÜRÖS MÁTYÁS* az Országgyűlés elnöke mint ideiglenes köztársasági elnök *ki fogja kiáltani a Magyar Köztársaságot*.

Az Országgyűlés november 23-án megválasztotta az első 5 alkotmánybírót, s az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén megkezdte működését. A következő 5 tagot az új választások után megalakult Országgyűlés választotta meg 1990 júniusában.

Az 1989 júniusában elfogadott népszavazási törvény alapján – támogató aláírók összegyűjtése után – kötelező népszavazást írt ki az Országgyűlés 1989. november 26-ára. Az első országos népszavazás (az ún. „négyigenes népszavazás”) kérdései közül kettő – a Munkásörtség feloszlata, a munkahelyi pártszervezetek megszüntetése – már megtörtént, az MSZMP vagyoni elszámoltatása pedig ekkorra már elkezdődött. Jelentősége már csak a köztársasági elnök választásának volt. A tét az volt, hogy az első köztársasági elnök megválasztására még a választások előtt – a tervek szerint az év végéig vagy januárban – kerüljön sor, és a köztársasági elnököt közvetlenül a nép válassza-e. A szavazásra jogosultak 58%-a vett részt a népszavazáson, és a résztvevők 50,07%-a szavazott a parlamenti választások utáni elnökválasztásra.

A népszavazást kezdeményező SZDSZ-nek és Fidesznek a legfőbb célkitűzése az volt, hogy megakadályozzák az akkor nagy esélyes POZSGAY IMRÉNEK (az MSZP jelöltjének) a köztársasági elnökké választását. Egyúttal ez a népszavazás tette országosan ismert párttá az SZDSZ-t.

Az Országgyűlés 1990-ben még elfogadta a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló 1990. évi IV. törvényt, amely az utolsó olyan rendszerváltoztató törvény volt, amit az 1985-ben megválasztott parlament szavazott meg.

Az Országgyűlés 1989. december 21-én 1990. március 16-i hatállyal kimondta feloszlását, és másnap SZÜRÖS MÁTYÁS ideiglenes köztársasági elnök 1990. március 25-ére kitűzte a választások első fordulójának időpontját.

Az Országgyűlés az MDF-SZDSZ megállapodás után

Az 1990. március 25-i és az április 8-i kétfordulós választások eredményeképpen a parlamenti képviselői helyek: 42,4%-át az MDF, 23,8%-át az SZDSZ, 11,4%-át az FKGP, 8,6%-át az MSZP, 5,4%-át a Fidesz, 5,4%-át a KDNP, 0,5%-át az Agrárszövetség szerezte meg.

Az új Országgyűlés 1990. május 2-án tartotta alakuló ülését.

Április 29-én az MDF és az SZDSZ vezetői pártközi megállapodást írtak alá. A megállapodást május 2-án, az Országgyűlés alakuló ülésének napján hozták nyilvánosságra, lényege a következő volt: a két párt támogatja

– a kétharmados többséghez kötött törvények számának csökkentését,

ALKOTMÁNYOZÁS A RENDSZERVÁLTÁSBAN

- a kormánnyal szemben az ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetését,
- a köztársasági elnök Országgyűlés általi megválasztását,
- a köztársasági elnöki pozícióra GÖNCZ ÁRPÁDOT jelölik.

A rendszerváltoztató Országgyűlésben 1990. május 23-án megszavazták az új kormányt, s ezzel ANTALL JÓZSEF vezetésével megalakult az MDF-FKGP-KDNP-koalíciós kormány.

Az Országgyűlés június 19-én módosította az alkotmányt az MDF-SZDSZ-megállapodásnak megfelelően. GÖNCZ ÁRPÁDOT az Országgyűlés 1990. augusztus 3-án – az első fordulóban – megválasztotta a Magyar Köztársaság elnökévé.

Az alkotmányos rendszerváltás törvényei közül már csak az önkormányzatokra vonatkozó törvények megalkotása hiányzott. Ezt a törvényhozási feladatot az új Országgyűlés 1990. augusztusában teljesítette, amikor elfogadta az önkormányzatokról szóló³ és az önkormányzati képviselők és polgármesterek megválasztásáról szóló törvényeket.⁴

Ezek a törvények szüntették meg Magyarországon a szovjet típusú „tanács-rendszert”. Az önkormányzati választásokra 1990. szeptember 30-án és október 14-én került sor. A közvetlenül választott polgármesterek 83%-a független, párton kívüli volt.

A rendszerváltoztató törvények harmadik csoportját már az új Országgyűlés fogadta el 1990 nyarán és hozta létre a köztársaság új alkotmányos intézményeit.

A rendszerváltás alapján és annak részeként megválasztott új Országgyűlés megfelelt a modern parlamentek követelményeinek:

- demokratikus választásokon választották meg az országgyűlési képviselőket;
- a jelöltek szabadon versenghettek a kampány során;
- többpárti, (hat pártfrakcióval) mérsékelt pluralista parlament alakult meg;
- a többségi elv alapján koalíciós kormány jött létre;
- a kisebbségi elv alapján működő ellenzéki pártképviselek ellenőrizték a kormánytevékenységét;
- mindezek révén mind az Országgyűlés egésze és annak tagjai, mind az Országgyűlés többsége által megválasztott kormány demokratikus legitimitással és többségi felhatalmazással rendelkezve gyakorolta a parlamentet megillető szuverenitási jogokat;
- a rendszerváltás eredményeként megalakult új Országgyűlés lényegileg *befejtette* a Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedésének kiépítését.

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltásban

Az Alkotmánybíróság egyrészt a demokratikus rendszerváltás *eredménye*, terméke, új intézménye, másrészt a rendszerváltás *szereplője* is.

Az Alkotmánybíróság létrehozására vonatkozó igények már az 1987-1988-as reformprogramokban, majd 1988-1989-ben szinte minden párt programjában is szerepeltek. Az 1989. szeptember 18-i NEKA-megállapodáshoz csatolt törvénytervezetek egyike (a később 1989. évi XXXII. törvényként kihirdetett Alkotmánybíróságról szóló törvény) közvetlenül a megállapodás aláírása előtti napokban készült el. A törvénytervezet kidolgozói: SÓLYOM LÁSZLÓ, TÖLGYESSY PÉTER és az Igazságügyi Minisztérium kodifikációs szakértői voltak. A szakértői csoport – KILÉNYI GÉZA igazságügyminiszter-helyettes irányítása alatt – lefordította és áttekintette az akkor már működő európai alkotmánybíróságokról szóló törvényeket.

Rendszerváltoztató törvények

I. A politikai érzetű tárgyalások megkezdéséről szóló megállapodást megelőző időszak törvényei (1989 elejétől – 1989 júliusáig)

- Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény,
- a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény,
- a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény módosításáról szóló 1989. évi IV. törvény,
- a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény,
- a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. törvény,
- a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény.

II. A nemzeti kerekasztal-tárgyalások alapján megalkotott törvények a 1985-1990 közötti parlamenti ciklus bezárásáig (1989 júliusától – 1990 márciusáig)

- Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény,
- az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény,
- a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény,
- a Büntető Törvénykönyv módosítása,
- a büntetőeljárásról szóló törvény módosítása,
- az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény,
- az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény,
- a lelkiismereti és a vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény.

III. MDF-SZDSZ-megállapodás alapján, az új parlamentben megalkotott törvények (1990. május 22. után)

- Az alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény,
- az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény,
- az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról szóló 1990. évi LVI. törvény,

ALKOTMÁNYOZÁS A RENDSZERVÁLTÁSBAN

- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény,
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény,
- a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény.

Magát az Alkotmánybíróságot az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmány 32/A. §-a hozta létre. Az ehhez kapcsolódó AB-törvény szabályozta az Alkotmánybíróság feladatát, hatáskörét és eljárását. A rendszerváltás új intézménye 1990. január 1-jén kezdte meg működését. Kezdetben öt fővel működött, majd az 1990. tavaszi választások után hivatalba lépett Országgyűlés újabb öt alkotmánybíróvá választott meg. Az Alkotmánybíróság létszáma az 1994-es választások után egészült volna ki tizenöt főre, de végül is – az AB-törvény módosításával – tizenegy főben határozta meg az Országgyűlés az Alkotmánybíróság létszámát.

Magyarországon az alkotmánybíráskodásnak semmiféle történelmi előzménye nem volt. Az 1980-as évek közepén létrehoztak ugyan egy Alkotmányjogi Tanács néven működő intézményt (fele részben képviselőkkel, fele részben jogászokkal), amely azonban jogszabályokat nem semmisíthetett meg és felülvizsgálati joga is csak a kormányrendeletekre és a miniszeri rendeletekre terjedt ki.

A rendszerváltás eredményeképpen létrejött új intézmény legfőbb feladata: az *alkotmány, a jogállam és a demokrácia védelme*.

A történelmileg létrejött alkotmánybíróságok között a magyar Alkotmánybíróság rendelkezik az egyik legszélesebb hatáskörrel, s ez az intézmény első volt a rendszerváltó szocialista országok között.

A magyar Alkotmánybíróság a rendszerváltás korai időszakában, még a szabad parlamenti választások előtt kezdte meg tevékenységét, ennek köszönhetően 1990-től kezdve részt vett a rendszerváltás tartalmának és kereteinek meghatározásában. Az „alkotmányos forradalom alkotmánybíróági ellenőrzéssel zajlott” (SÓLYOM LÁSZLÓ) ezt követően. A rendszerváltás eredményeként kialakult új alkotmányt és alkotmányos jogállami berendezkedést már alkotmánybíróági védelemre alkalmas jogállami keretnek tartották a NEKA politikusai.

Az Alkotmánybíróság a kezdetektől, működésének első és második évében is meghatározó szerepet töltött be a folyamatosan zajló rendszerváltás kereteinek és tartalmának meghatározásában. Különösen kiemelkedő döntései voltak ebben az időszakban a következők:

- az „alkotmányvédő hatóság” természetének, működése kereteinek meghatározása;
- az Alkotmánybíróság szerepének meghatározása a hatalmi négyzetben (az Országgyűlés, a kormány, a bírói hatalom és az Alkotmánybíróság);
- a köztársasági elnök hatáskörével kapcsolatos viták elrendezése az alkotmány értelmezésével;
- a jogegyenlőség alkotmányos tartalma, védelme és az alapjogok korlátozásának feltételei;

BIHARI MIHÁLY

- a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága;
- a parlamenti vita alatt benyújtott, előzetes alkotmányossági vizsgálat elutasítása;
- a rendszerváltás alkotmányjogi értelmezése, a jogrendszer egészének összhangba hozatala a jogállami alkotmánnyal;
- a köztulajdon és magántulajdon egyenlő védelmének kimondása;
- az élet és az emberi méltóság abszolút jogként való elismerése, azok korlátozhatatlansága és mindezek alapján a halálbüntetés alkotmányellenesnek nyilvánítása.

ALKOTMÁNYOZÁS A RENDSZERVÁLTÁSBAN

1. táblázat A nemzeti kerekasztal-tárgyalások résztvevői (1989. június 13 — szeptember 18.)

	<i>Résztevő szervezetek</i>	<i>Politikai arculatuk</i>	<i>Legfontosabb személyek</i>
<i>Első oldal</i>	Magyar Szocialista Munkáspárt (1956. november 1.)	Politikailag erősen eltérő és megosztott irányzatok, amelyek közül 1988 májusától fokozatosan dominánssá váltak a rendszerváltoztatást elfogadó, tárgyalásra és megállapodásra kész reformkommunisták	POZSGAY IMRE, NYERS REZSŐ, NÉMETH MIKLÓS, HORN GYULA, SZÜRÖS MÁTYÁS és a szakértői apparatus tagjai
<i>Második oldal (az EKA 9 szervezete)</i>	Magyar Demokrata Fórum (MDF, 1987)	Népi-nemzeti ellenzék, nemzeti liberális majd keresztény konzervatív eszmeiségű csoportok	ANTALL JÓZSEF, SZABAD GYÖRGY, SÓLYOM LÁSZLÓ, FÜR LAJOS, BÍRÓ ZOLTÁN, CSÓÖRI SÁNDOR, CSENGEY DÉNES, KISS GY. CSABA, LEZSÁK SÁNDOR, CSURKA ISTVÁN
	Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ, 1988) elődje a Szabad Kezdeményezések Hálózata (1988)	A demokratikus ellenzék köré szerveződött, radikálisan kommunistaellenes liberális párt	KIS JÁNOS, TÖLGYESSY PÉTER, PETŐ IVÁN, MAGYAR BÁLINT, HARASZTI MIKLÓS, MÉCS IMRE, BAUER TAMÁS, DEMSZKY GÁBOR, KÓSZEG FERENC, GÖNCZ ÁRPÁD, SOLT OTTÍLIA, TAMÁS GÁSPÁR MIKLÓS, VÁSÁRHELYI MIKLÓS
	Fiatalkorú Demokrata Szövetség (Fidesz, 1988)	Liberális, radikálisan szocializmus- és kommunistaellenes, kezdetben ifjúsági szervezet, (35 éves korhatár), majd politikai párt	ORBÁN VIKTOR, KÖVÉR LÁSZLÓ, ÁDER JÁNOS, FODOR GÁBOR, SZÉCSÉNYI MIHÁLY, NÉMETH ZSOLT
	Független Kisgazda-, Földmunkás és Polgári Párt (FKGP, 1988)	Újjászervezett történelmi agrárpárt (1930)	VÖRÖS VINCE, PÁRTAY TIVADAR, FUTÓ DEZSŐ, DRAGON PÁL, DR. BOROS IMRE, PREPELICZAY ISTVÁN, RAVASZ KÁROLY
	Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP, 1988)	Újjászervezett történelmi párt, kereszténydemokrata világnézeti párt	KERESZTES SÁNDOR, VARGA LÁSZLÓ, SURJÁN LÁSZLÓ
	Magyar Néppárt (MNP, 1988), elődje a Veres Péter Társaság (1986)	Újjászervezett Nemzeti Paraszt-párt, harmadikutas történelmi párt, középbal irányzatú	VARGA CSABA, S. HEGEDŰS LÁSZLÓ, MÁRTON JÁNOS, MEDVIGY ENDRE, DR. DOBOS LÁSZLÓ, KÖNYA LÁSZLÓ
	Magyar Szociáldemokrata Párt (MSZDP, 1988)	Újjászervezett történelmi párt. Erősen megosztott radikálisan antikommunista párt.	RÉVÉSZ ANDRÁS, BARANYAI TIBOR, BÁCSKAI SÁNDOR, GASKÓ ISTVÁN, PETRASOVITS ANNA
	Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaság (BZSBT, 1986)	Politikai-kulturális egyesület, az FKGP-hez közelálló, főleg szervező szerepet betöltő intézmény.	VÍGH KÁROLY, ZÉTÉNYI ZSOLT
	Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája (FSZDL, 1988) – megfigyelői státusban	Az 1988-tól önálló érdekképviselői szervezetként megalakuló szakszervezetek összefogó, elsősorban értelmiségiek által szervezett csoport.	BRUSZT LÁSZLÓ, CSÁKÓ MIHÁLY, KERÉNYI IMRE, POKORNI ZOLTÁN, VITÉZY LÁSZLÓ

BIHARI MIHÁLY

	<i>Résztevő szervezetek</i>	<i>Politikai arculatuk</i>	<i>Legfontosabb személyek</i>
Harmadik oldal (7 szervezet)	Hazafias Népfront (1949-átalakulásokkal)	Pozsgay Imre vezetése alatt jelentősen átalakult gyűjtő szervezet, erősen reformelkötelezett közéleti személyek, egyesületek ernyőszerkezete.	KUKORELLI ISTVÁN, HUSZÁR ISTVÁN, BUGÁR NÁNDOR
	Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT, 1948-átalakulásokkal)	Az MSZMP által irányított, majd a pártirányítástól megszabaduló, baloldali elkötelezettségű tömegszervezet.	NAGY SÁNDOR, KÓSÁNÉ KOVÁCS MAGDA
	Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség (Demisz, 1989)	A KISZ utódszervezete, amely újonnan alakult ifjúsági szervezetek szövetsége.	NAGY IMRE
	Magyar Nők Országos Szövetsége (MNSZ, 1948-átalakulásokkal)	Az MSZMP politikai szatelitszervezete.	ÁSBÓTHNÉ THORMA JUDIT
	Münnich Ferenc Társaság (1988)	Baloldali, régi kommunisták szervezete, amely az MSZMP reformereit is erősen bírálta.	BERÉNYI FERENC
	Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége	Régi kommunisták, a volt ellenállók, antifasiszták szervezete.	SÁRKÓZI SÁNDOR
	Baloldali Alternatíva (BAL) Egyesülés	Erős baloldali elkötelezettségű értelmiségiekből szerveződött csapat.	DR. KEMÉNY CSABA

JEGYZETEK

- 1 RIPP ZOLTÁN: Az MSZMP útja a többpártrendszerhez, 1987. június – 1989. február. *Rubicon*, Út a rendszerváltás felé. 2004, 5-6.; RIPP ZOLTÁN: A vég kezdete. Az MSZMP hatalmi politikája az 1988. májusi pártértekezlet előtt. *Múltunk*, 2004, 1. 62.
- 2 Az Országgyűlés elnökének benyújtott, majd szóban indokolt dokumentumot aláíró képviselők: AVAR ISTVÁN, DR. BALLA ÉVA, BÁNFFY GYÖRGY, BOROS LÁSZLÓ, CSIPKÓ SÁNDOR, DR. EKE KÁROLY, DR. HORVÁTH FERENC, DR. HORVÁTH MIKLÓS, DR. KIRÁLY FERENC, KIRÁLY ZOLTÁN, KOVÁCS LÁSZLÓ, LAKOS LÁSZLÓ, SÜDI BERTALAN, DR. SZABÓ KÁLMÁN ÉS ZSIGMOND ATTILA.
- 3 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.
- 4 A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény.

A KÖZLEKEDÉSI BALESETEKRE ALKALMAZANDÓ JOG

BURIÁN LÁSZLÓ

egyetemi tanár

I. A közlekedési balesetekre alkalmazandó jogra vonatkozó kollíziós szabályozás Európában a 21. század elején

Az utóbbi időben egyre gyakrabban merül fel szakmai körökben az a kérdés, szükség van-e a nemzetközi magánjogban a szerződésen kívüli károkozások körében speciális kollíziós szabályok alkotására, és amennyiben igen, akkor milyen legyen ez a szabályozás. A kérdés körül újabban kialakult viták kiindulópontja az Európai Bizottság 2003. július 22.-i tervezete a szerződésen kívüli jogviszonyokra alkalmazandó jogról.¹ Erre a tervezetre az Európai Parlament 2004. március 9-én egy ellentervezettel reagált,² majd azt 2005. június 27-én jelentősen módosította.³ Ebben a módosításban megjelenik a *főszabály*, azaz a kár bekövetkezése helyének joga (3. cikk. 1. bekezdés) alkalmazása *alóli kivételként* a közlekedési balesetektől eredő *személyi sérülésekre vonatkozó deliktuális igények fajtái és a kártérítés mértéke tekintetében – a károsult szokásos tartózkodási helyének joga* alkalmazását előíró kollíziós szabály. Ezt egészíti ki az a rendelkezés, amely a *felelősségre* ugyanakkor *személyi sérülések esetében is* a hagyományos *lex loci delicti*t tehát a baleset bekövetkezése helyének jogát rendeli alkalmazni.

A Parlament tervezetében ezen kívül speciális kollíziós tényállásként is megjelennek a közlekedési balesetek. A 6.b. cikk 1. bekezdése szerint a Tagállamoknak, addig is, amíg a Közösség nem fogad el részletes kollíziós szabályokat a közlekedési balesetekre irányadó jogról, vagy a (jelenleg még tervezett) rendeletben foglalt általános szabályokat, vagy pedig a Közlekedési balesetekre alkalmazandó jogról szóló 1971 május 4-i Hágai Konvenció⁴ (a továbbiakban Hágai Konvenció) szabályait kell alkalmazniuk. A 6.b. cikk 2. bekezdése a *személyi sérülésekre a kár mértéke vonatkozásában* előírja a *károsult személy szokásos tartózkodási helye jogának alkalmazását, ha csak ez nem vezet méltánytalanságra.*

A szerződésen kívüli károkozások közül a gyakorlat szempontjából kétség kívül a *közlekedési baleseteknek* van a legnagyobb jelentősége, akár a káresetek számát és gyakoriságát, akár az okozott kár nagyságát tekintve. Közhelyszámba megy ugyan, de mégis szükségesnek látszik megemlíteni, hogy egyre gyakoribb az olyan közlekedési balesetek előfordulása is, amelyekben akár a baleset helyszíne, akár az abban károkozóként, vagy

károsultként érintett személyek állampolgársága, lakóhelye, vagy szokásos tartózkodási helye, vagy a balesetben érintett gépjárművek különböző országokbeli nyilvántartása folytán jelentős nemzetközi elem van. E nemzetközi balesetknél a felelősség megállapítása és a kártérítés felveti a *joghatóság* és az *alkalmazandó jog* kérdését.

Az esetek döntő többségében a kárrendezésre az ilyen nemzetközi ügyekben is a biztosítók bevonásával, bírói út igénybevétele nélkül kerül sor. Nem jelentéktelen ugyanakkor azoknak az eseteknek a száma sem, melyekben a bíróság mondja ki a végső szót. Az alkalmazandó jog meghatározása természetesen akkor is fontos szempont, ha a kárrendezés peren kívül történik. Ez annak ellenére így van, hogy az EK-ban a közlekedési balesetek áldozatait ért károk hatékony rendezése érdekében több irányelvet is elfogadtak,⁵ melyek részben a tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó jogszabályainak közelítéséről, részben pedig a kárrendezés gyorsaságát és hatékonyságát garantáló intézményrendszer kialakításáról rendelkeznek. A vonatkozó irányelvek hatálya az EK tagállamain kívülre is kiterjed,⁶ azok azonban sem a joghatóság, sem pedig az alkalmazandó jog kérdését nem rendezik. A tagállamok tekintetében a joghatóságot a Brüsszel I. rendelet, az alkalmazandó jogot pedig a fent említett rendelettervezet, az ún. Róma II. hatályba lépéséig a tagországoknak a deliktualis felelősségre vonatkozó belső nemzetközi magánjogi szabályozása határozza meg. Színesíti a képet és az elérni kívánt jogegységet paradox módon veszélyezteti a parlamenti tervezetben is hivatkozott Hágai Konvenció, amelynek 19 tagja között 13 uniós tagállam is van. Tekintettel a Hágai Konvenció *erga omnes* alkalmazására, valamint arra a tényre, hogy a rendelettervezet 25. cikke szerint a rendelet nem érinti az olyan nemzetközi egyezmények alkalmazását, amelyek azonos témakörben eltérő kollíziós szabályokat tartalmaznak, a Hágai Konvenció alkalmazásával az egységesnek szánt európai kollíziós szabályozás hatályba lépését követően is számolni kell.

Az alábbiakban a deliktualis felelősségre vonatkozó nemzetközi magánjogi fejlődési tendenciákat, egyes, az európai jogfejlődés szempontjából fontos nemzeti szabályozásokat, a magyar kollíziós szabályokat, továbbá a Hágai Konvenció rendelkezéseit szeretném bemutatni. Ezt követően foglalkozom azokkal a vitatott kérdésekkel, amelyek a tervezett közösségi szabályozás vet fel.

II. *A deliktualis felelősségre irányadó jog meghatározása a nemzetközi magánjogban*

1. *Általános tendenciák*

A nemzetközi magánjog huszadik századi fejlődésnek egyik jellemző vonása a kollíziós szabályok differenciálódása. Amíg korábban egy-egy jogterületet, így pl. a dologi jogi, a szerződésekre vonatkozó, vagy a deliktualis felelősségre irányadó kollíziós szabályozást a differenciálatlanság jellemezte, azaz néhány kollíziós kapcsoló elv elegendőnek bizonyult az alkalmazandó jog megfelelő meghatározásához, addig a múlt században – egyebek között az anyagi jogban bekövetkezett differenciálódás hatására – a kollíziós jogi szabályozás is egyre összetettebbé vált, új kapcsoló szabá-

lyok jelentek meg. Ez a jelenség a legszembetűnőbben a szerződési jogban figyelhető meg, ahol a jogválasztás hiányában alkalmazandó jog meghatározása körében a SCHNITZER nevéhez fűződő „jellemző szolgáltatás” elve⁷ a szerződések kollíziós szabályainak gyökeres átalakulásához vezetett.

A deliktuális jogban a differenciálódási tendenciák nagyjából ugyanebben az időszakban jelentkeztek. Ezt a jogterületet Európában – az angol jog kivételével – évszázadokon keresztül a *lex loci delicti* kapcsoló szabálya uralta, mely sokáig alkalmasnak látszott a deliktuális felelősségre irányadó jog meghatározására valamennyi szerződésen kívüli károkozási tényállás esetében. A nemzetközi magánjogi irodalom kimutatta, hogy a deliktuális felelősség területén a *lex loci delicti* egyeduralma a jogterület büntetőjogi gyökereivel hozható összefüggésbe. Külön érdekesség, hogy SAVIGNY, a modern nemzetközi magánjog megeremtője, a 19. század közepén a deliktumok erőteljes erkölcsi töltetével, a deliktuális jog kényszerítő természetével indokolta azt a felfogását, amely szerint a *lex fori* irányadó a tiltott cselekményekért való felelősség megállapítására,⁸ ez a nézete azonban a gyakorlat részéről nem talált elfogadásra.

Az elkövetési hely jogának alkalmazásával kapcsolatos első problémák már a 19. század végén jelentkeztek. Kérdéssé vált, hogy azokban az esetekben, amikor a károkozás helye és a kár bekövetkezésének helye különböző államokban van, a károkozás, vagy a kár bekövetkezésének helye irányadó-e az alkalmazandó jog meghatározása szempontjából. Ugyancsak ezzel a problémakörrel függ össze az a kérdés is, hogy mit kell a kár bekövetkezési helyén érteni? Meddig lehet elmenni a következményi károk figyelembevétele során, amelyek tipikusan a károsult személyéhez tapadóan, annak tartózkodási helyén, gyakran hosszabb idő elteltével jelentkeznek. Ennek a kérdésnek fokozott jelentősége van a közlekedési balesetknél, amelyek tipikusan olyan károkozások, ahol a károkozó magatartás és a kár bekövetkezése nem válik el egymástól, de a következményi károk – pl. a károsult gyógykezelésének, rehabilitációjának költségei – rendszerint nem a károkozás helyén, hanem a károsult lakóhelyén, vagy szokásos tartózkodási helyén jelentkeznek.

A huszadik század második felére egyértelművé vált, hogy a *lex loci delicti* kapcsoló szabálya nem alkalmas az irányadó jog adekvát meghatározására. Az anyagi jog változásai, a vétkességi elv háttérbe szorulása, a speciális deliktuális tényállások megjelenése maga után vonta a kollíziós jog differenciálódását. Ismeretes, hogy a deliktuális felelősség kollíziós jogi „forradalma” az Egyesült Államokban zajlott le a 20. század hatvanas éveiben. A *lex loci delicti* szabályával való látványos szakítás ellenére nem sikerült azonban megfelelő megoldást találni az alkalmazandó jog meghatározására. Sem az elmélet által javasolt megoldások, sem a gyakorlat kísérletei nem váltak be. Sem generálklauzulák, sem pedig a Restatement II. eklektikus szabályai nem voltak képesek arra, hogy az egyedi ügy igazságos megoldásán túlmutatóan a jogbiztonság és az előreláthatóság szempontjait is érvényesítsék.

Európában levonták a tanulságokat az Egyesült Államokbeli kudarcból. Radikális, csak generálklauzulákra építő megoldások helyett az elmélet és a jogalkotás más utakat keresett.

Az első figyelemre méltó javaslat HEINZ BINDER⁹ átfogó kísérlete volt a *lex loci delicti* fellazítására. Őt követte a hatvanas évek végén a JAN KROPHOLLER¹⁰ által felállított rendszer. Míg BINDER elsősorban a zárt közösségeken belüli károkozásokra javasolt a *lex loci delicti*től eltérő, a károkozó és a károsult közös szociális környezetét figyelembe vevő kapcsoló szabályokat, addig KROPHOLLER a jogválasztás jogintézményének a deliktuális felelősség kollíziós jogában való meghonosításával, valamint az ún. járulékos kapcsolat szabályának bevezetésével már azokra a tényállásokra is figyelemmel volt, amelyekben a szerződési és a deliktuális igények együttesen jelentkeznek.

A gyakorlat érthető okokból csak jelentős késéssel és vargabetűkkel követte az elméleti iránymutatásokat. Nyilvánvalóvá vált, hogy radikális változásokra csak a tétel jog lényeges módosítása, az elmélet által javasolt szabályoknak a nemzetközi magánjogi kódexekbe való beépítése esetén van remény.

A hatvanas-hetvenes években hozott törvények – amelyek sorába a magyar Kódex is tartozik – még nem kodifikálták az új elveket.

2. Az elméleti javaslatok átültetése egyes nemzeti törvényekbe. A svájci és a német szabályozás

Az első igazán modernnek tekinthető, a *lex loci delicti* kapcsoló szabályával radikálisan szakító és mindmáig legdifferenciáltabb szabályozást az 1987. december 18.-i Svájci Nemzetközi Magánjogi törvény tartalmazza. Amellett, hogy speciális kollíziós szabályokat állapít meg az atomkárokra, a termékfelelősségre, a tisztességtelen versenycselekményekkel okozott károkra, a versenykorlátozó magatartásokkal okozott károkra, a környezetszennyezésre, és média általi személyiségi jogsértésekre, megadja a károkozónak és a károsultnak az utólagos jogválasztás lehetőségét, bevezeti a járulékos kapcsolat szabályát és a károkozó és károsult közös szokásos tartózkodási helyére vonatkozó kivételt. A svájci törvény – sajátos jogalkotási technikai megoldást alkalmazva – külön cím alatt említi meg a közúti baleseteket, amelyekre a Hágai Konvenció szabályai vonatkoznak, amely differenciált, de kissé kazuisztikus szabályokat állapít meg a közúti balesetekre irányadó jog meghatározására és elsőként definiálja a közlekedési baleset fogalmát.

A másik figyelemre méltó deliktuális kollíziós jogi reformot a német jogalkotó hajtotta végre 1999-ben, amikor beiktatta az EGBGB-be a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra vonatkozó kollíziós szabályokat. Ezen a körön belül a deliktuális felelősségre (az ún. „tiltott cselekményekre”) elsősorban ugyan a *lex loci delicti*t rendeli alkalmazni de a károsult kérelmére e helyett az eredmény bekövetkezése helye joga kerül alkalmazásra. Kivételként jelenik meg a károkozó és a károsult közös szokásos tartózkodási helyének joga. Mind a jogalap nélküli gazdagodás, mind pedig a deliktuális felelősség vonatkozásában a bíróság alkalmazhatja egy másik állam jogát is, ha az lényegesen szorosabb kapcsolatban van a tényállással, mint a kollíziós szabályok értelmében irányadó jog. A lényegesen szorosabb kapcsolatot a szerződésen kívüli jogviszonnyal való mind ténybeli, mind pedig jogi összefüggés megalapozhatja. A módosítás bevezette a jogválasztás KROPHOLLER által már három évtizeddel korábban javasolt jogintézményét. A jogválasztás a szerződésen kívüli kötelmi viszonyok-

ban azonban csak utólagos lehet és nem sértheti harmadik személyek jogait. A német jogalkotó nem tartotta szükségesnek sui generis kollíziós szabályok alkotását a közúti balesetekre nézve és Németország a Hágai Konvencióhoz sem csatlakozott.

III. A deliktuális felelősségre irányadó jog a magyar nemzetközi magánjogban

1. Elméleti útkeresés

Magyarországon az irányadó jogot a deliktuális felelősség körében hagyományosan egyetlen kapcsoló elv segítségével állapították meg. A szokásjogilag kialakult kapcsoló elv, a *lex loci delicti* minden szerződésen kívüli károkozás esetében differenciálatlanul nyert alkalmazást. A nemzetközi magánjog irodalomban ugyan már a huszadik század ötvenes éveitől kezdve felmerültek kétségek a *lex loci delicti* differenciálatlan alkalmazhatóságával kapcsolatban, a jogalkotás azonban ezekre a kétségekre csak meglehetősen késéssel reagált.

A magyar nemzetközi magánjog elméletében egészen az 1960-as évek végéig senki sem kérdőjelezte meg a *lex loci delicti* kapcsoló elvének alkalmasságát a deliktuális felelősségre irányadó jog meghatározására. Ha voltak is nézetkülönbségek az egyes szerzők között bizonyos részkérdésekben – pl. a *lex forinak* a jogellenesség megítélésében játszott szerepét, vagy a károkozó cselekmény elkövetési helyének és az eredmény bekövetkezési helyének viszonyát illetően – az elkövetési hely irányadó voltát senki sem vitatta. A 60-as évek második felében új lendületet kapott a magyar nemzetközi magánjog elmélete. Ennek több oka is volt. Egyrészt dinamikus fejlődésnek indultak a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok és ezzel megnőtt a jogág jelentősége. Másrészt – nem először – napirendre került a nemzetközi magánjog kodifikációja. Monográfiák, tanulmányok láttak napvilágot, „új szakasz”¹¹ kezdődött a magyar nemzetközi magánjogban.

A kodifikáció előkészítő szakaszában MÁDL FERENC foglalkozott elsőként a *lex loci delicti* alkalmasságának kérdésével. VILÁGHY MIKLÓSNAK a deliktuális felelősség kapcsán korábban kifejtett gondolatait elemezve úgy látta, hogy annak ellenére, hogy VILÁGHY a *lex loci delicti* elvét nem kérdőjelezte meg, annak meghatározásával kapcsolatban mégis a probléma nyitottságáról beszélt. Ebben MÁDL a hagyományos kapcsoló szabály relativizálódásra utaló gondolatot vélt felfedezni.¹² Üdvözölte ezt a folyamatot, mert szerinte a *lex loci delicti* képében a felelősség és a kártérítés mértékét elsősorban a véletlen határozza meg. Attól függően, hogy hol okozzák a kárt, a károsult több, vagy kevesebb kártérítéshez jut, az optimális kártérítésre csak véletlenszerűen kerül sor. MÁDL az optimális kártérítést annyira fontos szempontnak tartotta, hogy olyan jogi konstrukciót javasolt, amely a véletlen szerepének kizárásával az érintett jogrendszerek közül annak a védelmét nyújtja a gyakran kiszolgáltatott helyzetben lévő károsultnak, amely számára a legelőnyösebb. Ez a károkozó szempontjából azért nem méltánytalan, mert az esetek túlnyomó többségében a károkozók tőkeerős szervezetek, vagy – és ez érvényesül a közlekedési baleseteknél is – olyan magánszemélyek, akiknek károkozásáért a felelősségbiztosító áll helyt.

Mádl ekkor – a 60-as évek végén úgy látta, hogy az optimális jogot érvényre juttató kapcsoló szabály egy generálklauzula, a „*better law*”, azaz a jobb jog kellene, hogy legyen. Ez szerinte „egyet jelent a viszonylag szabad bírói mérlegelés elvével, másrészt annak feltételezésével, hogy a bírót valóban az optimális megoldás keresése, a ténylegesen „jobb” jog kiválasztása vezeti.”¹³

A MÁDL által felvetett gondolatokra reagált VÖRÖS IMRE, aki a gondolatmenet fő irányát átvéve szintén úgy látta, hogy a *lex loci delicti* „nem alkalmas arra, hogy a szerződésen kívüli károkozás fő szabálya legyen”.¹⁴ Ezért szintén azt ajánlotta, hogy a *better law* generálklauzulája nyerjen törvényi megfogalmazást. Annak érdekében, hogy ez a megoldás ne adjon lehetőséget a parttalan bírói mérlegelésre, megvizsgálta, hogy melyek azok a jogok, amelyek az alkalmazást illetően szóba jöhetnek és sorra vette azokat a szempontokat, amelyek a mérlegelésnél irányadóak lehetnek. Nem tartotta elegendőnek, hogy a bírót csupán az optimális kártérítés szempontjai vezessék. A károsult helyzetéből kiindulva úgy látta, hogy az ő személyének egy meghatározott társadalmi-gazdasági életviszonyrendszerhez való kötődése az, amely a kártérítés minimumát meghatározza. Ezt VÖRÖS szerint az állampolgárság, esetleg a lakó-, vagy szokásos tartózkodási hely fejezi ki. A kártérítés maximumát ugyanakkor behatárolják a károkozó szempontjai. A károkozót sem lehet indokolatlanul annál nagyobb mértékű kártérítésre kötelezni, mint amit saját joga előír, ha ez a mérték legalább ugyanakkora, mint ami a károsult teljes reparációjához szükséges.¹⁵ VÖRÖS tehát a 70-es évek elején úgy ítélte meg, hogy a bírónak a *károsult és a károkozó joga közül az optimális kártérítés érdekében azt kell alkalmaznia, amely a károsult számára kedvezőbb*. Néhány évvel később álláspontján annyit finomított, hogy az alkalmazandó jog meghatározása során az állampolgárság helyett egyértelműen károsult, illetve a károkozó *lakóhelye, vagy szokásos tartózkodási helye* irányadó.¹⁶

Míg VÖRÖS a jobb jogként szóba jöhető jogrendszerek számát kettőre csökkentette, addig HANÁK ANDRÁS egyedül a károsult jogában vélte megtalálni a megoldást, a károsult lakóhelyének jogát értve ez alatt. A Kódex hatályba lépése előtt egy évvel megjelent tanulmányában¹⁷ kifejtette, hogy nem ért egyet az optimális kártérítés MÁDL által megfogalmazott követelményével, mert szerinte ez nem következik az anyagi jog céljából, funkciójából a nemzetközi magánjog szintjén. Az anyagi jog által megkívánt teljes kártérítés követelményének szerinte azzal lehet eleget tenni, ha biztosítjuk, hogy a károsult az életviszonyaihoz mért kártérítéshez jusson, erre pedig lakóhelyének joga az esetek többségében lehetőséget nyújt. Ennél nagyobb mértékű kártérítést akkor sem tart indokoltnak, ha a kárt okozó személy joga kedvezőbb reparációhoz juttatná a károsultat. Ez a javaslat tehát valamiféle szűkített generálklauzula helyett egyetlen jog, a *károsult lakóhelyének joga* alkalmazását tartotta indokoltnak.

2. A hatályos szabályozás

Az 1979. évi 13. tvr. (a továbbiakban Kódex) megalkotása során ezeket a javaslatokat elvetették. A deliktális felelősségre irányadó jogot a mai napig a *lex loci delicti* határozza meg, elsősorban a *károkozó magatartás tanúsításának helyét* értve ez alatt. A *kár bekö-*

A KÖZLEKEDÉSI BALESETEKRE ALKALMAZANDÓ JOG

vetkezőse helyének joga akkor irányadó, ha *kedvezőbb* a károsultra. Kivételt képez a károkozó és a károsult *közös lakóhelyének* joga, továbbá a *lobogó joga* a lajstromozott vízi- és légi járműveken okozott károk tekintetében. A Kódex egyetlen olyan speciális szabályt tartalmaz, amelynek tipikusan a közlekedési balesetek körében – de nem csak ott – lehet jelentősége. Arra nézve, hogy a károkozó magatartás *közlekedési, vagy más biztonsági szabály* megsértésével valósult-e meg, a *károkozó magatartás helyének* joga irányadó. Ez a szabály ugyan magától értetődőnek tűnik, de mégis előfordult, hogy a magyar bíróságoknak – igaz ugyan hogy egy büntető ügy kapcsán – mégis gondot okozott ennek a kérdésnek az eldöntése.

A Kódex hatályba lépése óta nem került sor a deliktuális felelősségre irányadó kollíziós szabályok módosítására.

A közlekedési baleseteknél, mint klasszikusan olyan károkozásoknál, ahol a cselekmény elkövetése és a kár bekövetkezése – legalábbis a közvetlen anyagi károk tekintetében – nem válik el egymástól, jelentőséghez jut az a kérdés, hogy a bírói gyakorlat mit tekint a kár bekövetkezési helyének. A Magyarországon külföldieknek okozott károk esetén a hosszabb távon jelentkező következményi károk, pl. a károsult állandó lakóhelye szerinti országban jelentkező gyógykezelés, rehabilitáció költségei mennyiben indokolhatják ennek a külföldi jognak az alkalmazását? Ebben a kérdésben az elmélet a szűk értelmezés felé hajlik, mert irányadó jogirodalmi vélemények szerint a tág értelmezés kihúzná a talajt az elkövetés helye jogának alkalmazása alól, és a károsult lakóhelye, vagy szokásos tartózkodási helye jogának alkalmazásához vezetne, de ezt a kapcsoló szabályt a magyar kollíziós jog ebben a formában nem ismeri, csak a károkozó és a károsult közös lakóhelyének jogát alkalmazza kivételként. Egyes bírói ítéletekben mégis találunk példát arra, hogy a kártérítés bizonyos vonatkozásait elválasztva az elkövetés helyének jogától a bekövetkezés helye szerint ítélték meg (pl. egy balesetet szenvedett osztrák haszonjármű értékcsökkenése tekintetében az osztrák jog szerinti értékcsökkenést vették figyelembe¹⁸ (PKKB.4.P.87230/1981) egy ilyen gyakorlat azonban akár *contra legem*-nek is felfogható, mert a Kódex általi vagylagos alkalmazás helyett a deliktuális felelősség kérdését részben az elkövetés, részben pedig a bekövetkezés helye joga szerint ítéli meg.

Magyarország a Hágai Konvencióhoz nem csatlakozott.

IV. A Hágai Konvenció

Az egyezmény a közlekedési balesetekből eredő magánjogi, szerződésen kívüli felelősségre irányadó jogot határozza meg, függetlenül a felelősség megállapítás iránt folytatott eljárás jellegétől. Az egyezmény definiálja a *közlekedési baleset fogalmát*. Ebbe beletartozik minden olyan esemény, amelyben *egy, vagy több jármű érintett, ide értve a nem motorizált járműveket is, és nem csupán a közúton, hanem egyéb közterületeken, sőt olyan magánterületeken is, amelyek csak meghatározott személyek számára állnak nyitva*.

1. *Az egyezmény hatálya*

Fontos, hatállyal összefüggő elhatárolási kérdéseket szabályoz az egyezmény 2. cikke, melynek értelmében az *nem alkalmazható*:

- a járművek gyártóinak, eladóinak, illetve azok javítóinak felelősségére (termékfelelősség, hibás teljesítés)
- az utak tulajdonosainak és fenntartóinak felelősségére
- a mögöttes felelősségre, kivéve a jármű tulajdonosának, vagy üzembentartójának felelősségét
- a felelős személyek egymás közötti visszkereseti igényeire
- a biztosítókkal szembeni visszkeresetekre és szubrogációkra
- a társadalombiztosítási és más hasonló szervezetek, valamint gépjárműgarancia alapok általi és elleni keresetekre, és az ezekre vonatkozó jogban szabályozott felelősség alól mentesítő szabályokra

2. *Az alkalmazandó jog*

A 3. cikk rendelkezik az *alkalmazandó jog főszabályáról*. Ez annak az államnak a *belső joga, ahol a baleset történt*. Az egyezmény tehát a *lex loci delicti* kapcsoló szabályát alkalmazza, mégpedig a *vissza-és továbbutalás (renvoi) kizárásával*.

A *lex loci delicti* alóli kivételeket a 4. cikk a következőképp szabályozza:

- a) – ha csak *egyetlen jármű* érintett a balesetben és *azt nem a baleset helyszínének államában vették nyilvántartásba*, akkor annak az államnak a joga alkalmazandó a felelősségre, ahol *a járművet nyilvántartásba vették, (lex stabuli)*
- a vezető, a tulajdonos, vagy más olyan személy felelőssége tekintetében, akinek az ellenőrzése alatt, vagy az érdekében üzemeltették a járművet, *függetlenül azok szokásos tartózkodási helyétől,*
- a baleset áldozata tekintetében, aki a jármű utasa, és akinek nem abban az államban van a szokásos tartózkodási helye, ahol a baleset történt,
- a baleset áldozata tekintetében, aki a gépjárművön kívül tartózkodott a baleset helyszínén és akinek a szokásos tartózkodási helye a nyilvántartásba vétel helyének államában van

Ha két, vagy több áldozata van a balesetnek, ezekre vonatkozólag az alkalmazandó jogot külön-külön kell meghatározni.

b) Ha két, vagy több jármű érintett a balesetben, a fenti, a) pont szerinti kivételes szabályokat (*lex stabuli*) csak akkor lehet alkalmazni, ha valamennyi járművet ugyanabban az államban vették nyilvántartásba.

c) Ha két, vagy több a járművő(kö)n kívül tartózkodó személy érintett, akik felelősök lehetnek, az a) és b) alatti szabályokat (*lex stabuli*) csak akkor lehet alkalmazni, ha ezek *valamennyien a nyilvántartásba vétel államában rendelkeznek szokásos tartózkodási hellyel*. Ez független attól, hogy ezek a személyek egyben áldozatai is a balesetnek.

A KÖZLEKEDÉSI BALESETEKRE ALKALMAZANDÓ JOG

E szabály lényege tehát, hogy a *nyilvántartásba vétel helyének jogát* akkor kell alkalmazni, ha mind a járművek, mind pedig az azon kívüli érintettek ahhoz az államhoz kapcsolhatók, ahol a járműve(ke)t nyilvántartásba vették, utóbbiak esetében ez a szokásos tartózkodási helyet jelenti.

d) dologi károk

Az 5. cikk rendelkezik a jármű utasának mint a baleset áldozatának tulajdonában, vagy őrizetében lévő, a *járműben szállított dolgokban* (árukban) okozott károkért fennálló felelősségre irányadó jogról. Ezekre vagy a *lex loci delicti*, vagy a *lex stabuli* alkalmazandó, az 3. és 4. cikk rendelkezéseinek megfelelően. A *járművön kívüli dolgokban okozott károk* tekintetében a *lex loci delicti* alkalmazandó kivéve az áldozat(ok)nak a járművön kívüli személyes dolgaiban esett károkat, ha az áldozat vonatkozásában a 4. cikk szerint a nyilvántartásba vétel helyének joga irányadó.

e) A nyilvántartásba nem vett, illetve a több államban is nyilvántartásba vett járművek

A 6. cikk értelmében a nyilvántartásba nem vett járművek és a több államban is nyilvántartásba vett járművek tekintetében a nyilvántartásba vétel államának joga helyett a rendszerinti állomásoztatási v. telephely államának joga irányadó.

f) Közlekedési és biztonsági szabályok

A 7. cikk azt, a magyar kollíziós jogban és az EK rendelettervezetben is ismert szabályt tartalmazza, amely a közlekedési szabályok tekintetében a balesetért való felelősségre alkalmazandó jogtól függetlenül a baleset bekövetkezése helyén és idején hatályos jogot rendeli alkalmazni.

3. Az irányadó jog terjedelme

A 8. cikk határozza meg az irányadó jog terjedelmét:

Az irányadó jog kiterjed:

- a felelősség alapjára és mértékére
- a felelősség alóli mentesülés okaira, a felelősség bárminemű korlátozására és megsztására
- a megtérítendő károkra és kompenzálendő sérelmekre
- a károk fajtáira és terjedelmére
- arra a kérdésre, hogy a kártérítési igény átruházható, vagy örökölhető-e
- azon személyek meghatározására, akik kárt szenvedtek és kárigényüket saját nevükben érvényesíthetik
- a közreműködőért való felelősségre (megbízottért, munkavállalóért való felelősség)
- a jogvesztésre, az elévülésre, ideértve az elévülés, vagy jogvesztés kezdő időpontját, az idő nyugvását, vagy megszakadását

4. A biztosító elleni közvetlen keresetindításra irányadó jog

A 9. cikk a biztosító elleni közvetlen keresetindítás tekintetében a fentiek szerinti irányadó jogot rendeli alkalmazni. Akkor lehet ilyen keresetet indítani, ha azt *az irány-*

adó jog lehetővé teszi. Amennyiben azonban a felelősségre a 4. vagy 5. cikk értelmében a nyilvántartásba vétel helyének joga (*lex stabuli*) irányadó és ez a jog nem engedi meg a keresetindítást, akkor a közvetlen keresetindításra a *lex loci delicti* alapján mégis sor kerülhet. Ha a *lex loci delicti* szerint sem lehetséges a közvetlen keresetindítás, akkor a *biztosítási szerződésre irányadó jog* alapján is lehet közvetlen keresetet indítani. Az egyezmény tehát alternatív több jog alapján is lehetővé teszi a közvetlen keresetindítást.

5. Közrend és egyéb rendelkezések

Az egyezmény az irányadó jog alkalmazásának megtagadását közrendi okból teszi lehetővé (10. cikk). A közrend tekintetében speciális szabályt (vö. EK rendelettervezet) nem ad.

A 11. cikk értelmében az irányadó jog a viszonzosságra, valamint arra tekintet nélkül, és abban az esetben is alkalmazandó, ha kollíziós szabályai értelmében nem tagállam joga az irányadó.

Az egyéb rendelkezések közül kiemelendő még a 18. cikk, mely lehetővé teszi a *hatálybalépést követő csatlakozást*. Az egyezmény Ausztria, Belgium és Franciaország általi ratifikációt követően lépett hatályba 1975 június 3-án. A többi jelenlegi tagállam (ill. jogelődje) utóbb csatlakozott.

Az egyezmény a *lex loci delicti* főszabálya mellett a *nyilvántartásba vétel helye* államának jogát rendeli alkalmazni a fent ismertetett körben. Rendelkezései sajátosan a közlekedési balesetekre szabottak, részletesen szabályoznak olyan kérdéseket, amelyeket sok nemzeti kollíziós jog nem érint. Ezeknek a szabályoknak az alkalmazása csak akkor járulna hozzá a nemzetközi döntési harmóniához, ha valóban univerzálisan érvényesülne. Ellenkező esetben méginkább a kollíziós jog szétzúrtaságához vezet, tekintve, hogy *más kollíziós szabályozások a lex stabulit nem alkalmazzák*.

V. A szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra vonatkozó tervezett közösségi szabályozásnak (Róma II. rendelettervezet) a közlekedési balesetek szempontjából releváns szabályai

1. Hatály

A tervezet hatálya (1. cikk. több állam jogához kapcsolódó polgári és kereskedelmi ügyek) kiterjed a közlekedési balesetkből eredő felelősségre. Kérdéses ugyanakkor, hogy a közigazgatási ügyek kizártságára tekintettel alkalmazhatók e szabályai egy balesetben részes állami, szolgálati (rendőrség, tűzoltók, mentők) gépjárművekre, és ezek üzemeltetőinek felelősségére.

2. Az általános kollíziós norma

A tervezet 3. cikke értelmében annak az államnak a joga irányadó, amelynek *területén a kár bekövetkezett*, vagy annak bekövetkezése fenyeget. Ez az *eredmény* bekövetkezési helyének jogát jelenti, a károkozás indirekt következményei azonban figyelmen kívül maradnak.

Kivételt képez a károkozó és a károsult közös szokásos tartózkodási helyének joga. A bíróság a *lényegesen szorosabb kapcsolatra* tekintettel már jogot is alkalmazhat. Ilyen kapcsolat különösen a felek között *fennálló jogviszonyból* (pl. szerződés) származhat.

3. A felek jogválasztása

A tervezet 10. cikke értelmében bizonyos korlátozásokkal lehetőség van a felek utólagos kifejezett, vagy hallgatólagos *jogválasztására*. A közlekedési balesetknél ennek valószínűleg nem lesz gyakorlati jelentősége.

4. A közlekedési szabályok

A 13. cikk értelmében a közlekedési és más biztonsági szabályok tekintetében a kár bekövetkezési helyét kell figyelembe venni. Nem egyértelmű, hogy a tervezet ezeket a szabályokat a tényállás részeként, vagy jogként kezeli-e.

5. A kártérítésre köteles személy biztosítója elleni közvetlen kereset

A gyakorlat szempontjából fontos szabály, hogy a közvetlen kereset lehetősége a *felelősségre irányadó jogon* alapul, de a károsult választása szerint azt a *biztosítási szerződésre irányadó jogra* is alapíthatja.

6. A renvoi kizárása

A 20. cikk egyértelművé teszi, hogy az irányadó jog az anyagi jogi szabályokra értenődő, *a vissza-és továbbutalás ki van zárva*. Ez a jogegység szempontjából érthető és következetes szabály jelentős változást hoz majd az európai országok eddigi gyakorlatához képest.

7. A tervezet viszonya a hatályos nemzetközi egyezményekhez

Amennyire helyeselhető a renvoi kizárása a jogegység biztosítása szempontjából, annyira káros ugyanarra nézve, hogy *a rendelet hatályba lépése nem érinti a tagországok által kötött nemzetközi magánjogi tárgyú egyezmények alkalmazását*. A közlekedési balesetekre vonatkozólag ez a Hágai Konvenció alkalmazásának *elsőbbségét* jelenti azon Tagállamok esetében, amelyek részesei a Konvenciónak. Ez illuzórikussá teszi a jogegység elérését.

VI. Az Európai Parlament módosító javaslatai

Az EP-nek az I. pontban ismertetett módosító javaslatai több ponton érintik a közlekedési balesetekre irányadó jogot. Szakmai körökben üdvözlendőnek tartják, hogy a javaslat tisztázni kívánja, hogy az irányadó jog a *vétkeességtől független felelősségre* és a *vétőképességre* is kiterjed.¹⁹

Erőteljes kritikát váltott ki ugyanakkor az a kezdeményezés, amely a *kártérítés jogcíme és mértéke tekintetében* külön szabályozná a *személyi sérülésekre* irányadó jogot, *indokolatlanul előnyben részesítve* ebből a szempontból a *károsultakat*.²⁰ A bíróság a javaslat szerint ebben a körben mérlegelhetné, hogy a károsult szempontjából szoká-

sos tartózkodási helye jogának alkalmazása, vagy a károkozás helye jogának alkalmazása vezet e méltányosabb elbíráláshoz. Úgy tűnik, hogy a javaslat a kollíziós jog segítségével szeretné elérni, hogy a gazdagabb tagállamokban élő károsultak az általuk otthon megszokott magasabb kártérítéshez jussanak akkor is, ha a baleset helyszínének joga csak ennél alacsonyabb mértéket tenne lehetővé.

VII. Záró gondolatok

A tervezett egységes európai szabályozásban – különös tekintettel a Bizottság által előterjesztett tervezet és az Európai Parlament javaslatai közötti különbségekre és az utóbbi szabályainak kiegyensúlyozatlanságára – jelenleg még sok a kérdőjel. A közlekedési balesetekre irányadó jogra vonatkozólag elsősorban a leginkább érdekelt, a biztosítók fejezték ki ellenvetéseiket.²¹ Továbbra is nyitott az a kérdés, születnek-e speciális szabályok a közlekedési balesetekre irányadó jogra vonatkozólag. Bizonyosnak látszik, hogy speciális kollíziós szabályok sem képesek a tagországok anyagi jogában a jogközelítési törekvések ellenére máig is meglévő jelentős különbségekből eredő feszültségeket feloldani. Továbbra is nyitott az a kérdés, hogy a kollíziós jog meddig mehet el – a jogbiztonság és az előreláthatóság csorbitásával, a károkozó rovására – a károsult érdekeinek védelmében. Végül, de nem utolsó sorban kérdés, hogy a közlekedési balesetekre irányadó kollíziós jogegységet valaha is el lehet-e érni az Európai Unióban akkor, ha nem kötelezik a Hágai Konvencióban részes uniós tagállamokat az egyezmény felmondására.

JEGYZETEK

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf ausservertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II.“), von der Kommission vorgelegt. Brüssel den 22.7.2003. COM (2003) 427 endgültig, 2003/0168 (COD). A magyar irodalomban ld: BURIÁN LÁSZLÓ: A deliktualis felelősségre vonatkozó kollíziós szabályok az uniós csatlakozás után. In: KIRÁLY MIKLÓS-GYERTYÁNFY PÉTER (szerk.) *Liber Amicorum Gy. Bolytha dedicata* Budapest: ELTE Polgári Jogi Tanszék, Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék 2004.67-80. továbbá: DÁMOSY BALINT: Az Európai Unió a szerződésen kívüli kötelmi jogviszonyokra alkalmazandó jogról szóló Róma II. rendelet tevezete Magyar Jog 2005. 11. 681-690.

² European Parliament Committee on Legal Affairs and the Internal Market DRAFT REPORT on the proposal for a European Parliament and Council Regulation on the law applicable to non-contractual obligations („Rome II.“) PROVISIONAL 2003/01/168 (COD)

³ Law applicable to non contractual obligations („Rome II“) P6-TA_PROV(2005)0284

⁴ Convention on the Law Applicable to Traffic Accidents (Concluded May 4, 1971) In: *Collection of Conventions (1951-1988)* Edited by the Permanent Bureau of the Conference 142-151.

⁵ Az utolsó (5.) gépjármű felelősségbiztosításra vonatkozó irányelv: Az Európai Parlament és a Tanács 2005/14/EK irányelve (2005. május 11.) a gépjárműfelelősségbiztosításra vonatkozó 72/166/EGK,84/5/EGK és 90/232/EGK tanácsi irányelv, valamint a 2000/26/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról. Hivatalos Lap C 017, 22/01/1999.o.0006

⁶ A 4. Gépjárműfelelősségbiztosítási Irányelv 1. cikke értelmében az irányelv hatálya kiterjed:
– azokra a balesetekre, amelyek egy másik tagállamban történnek, mint az tagállam, ahol a károsult lakóhelye van, azaz az EGT tagállamaiban, és
– azokra a balesetekre, amelyek egy olyan harmadik államban történnek, amely csatlakozott a zöldkártya rendszerhez,
amennyiben a károsult lakóhelye egy EGT tagállamban van és

A KÖZLEKEDÉSI BALESETEKRE ALKALMAZANDÓ JOG

– a balesetet okozó gépjármű egy EGT tagállamban van biztosítva és ott van a szokásos állomásoztatási helye, nem érintve az abban az államban érvényesülő felelősségbiztosítási jogot és nemzetközi magánjogot

⁷ Összefoglalóan Ld.: ADOLF VON SCHNITZER: Zuordnung der Verträge im internationalen Privatrecht *RabelsZ.* 1969. 17-29.

⁸ SAVIGNY: *System des heutigen Römischen Rechts* VIII. kötet Berlin 1849 278.

⁹ HEINZ BINDER: Zur Auflockerung des Deliktsstatuts, *RabelsZ.* 1955 401-499.

¹⁰ JAN KROPHOLLER: Ein Anknüpfungssystem für das Deliktsrecht *RabelsZ.* 1969. 601-693.

¹¹ Ezt a kifejezést MÁDL FERENC használta „Új szakasz a magyar nemzetközi magánjogban?” c. tanulmányában *Állam-és Jogtudomány* 1968. 285-317.

¹² Uo. 314.

¹³ Az idézet VÖRÖS IMRE tollából származik, aki Mádlnak a deliktális felelősség kollíziós szabályozásával kapcsolatos nézeteit kommentálta: A kétoldalú jogegységesítés jelene és perspektívái. *Állam-és Jogtudomány* 1970. 536.

¹⁴ Vörös Imre Uo.

¹⁵ VÖRÖS IMRE i. m. 538.

¹⁶ VÖRÖS IMRE: Felelősség a nemzetközi magánjogban. In: *Állam-és Jogtudományi Enciklopédia.* Budapest 1976. 680-689.

¹⁷ HANÁK ANDRÁS: A szerződésen kívül okozott károkért való felelősség a nemzetközi magánjogban. *Jogtudományi Közlemény* 1978.194-201.

¹⁸ MÁDL FERENC-VÉKÁS LAJOS: Nemzetközi Magánjog és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Joga. Budapest: 2004. 369.

¹⁹ ANSGAR STAUDINGER: Internationale Verkehrsunfälle und die geplante „Rom II” Verordnung Az „Europäische Verkehrsrechtstage (Trier VI) keretében tartott előadás Kézirat 2005. 10.

²⁰ Ansgar Staudinger i. m. 11.

²¹ Így pl. a Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft: Stellungnahme zum Vorschlag über das auf asservertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II.”) (KOM(2003)427, Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2005) Brüssel 2005. október 11.

NÉHÁNY GONDOLAT A KÖZIGAZGATÁS VERSENYKÉPESSÉGÉRŐL,

*különös tekintettel a jó szabályozásra, valamint az ügyintézés állapotának
fontosságára¹*

DUDÁS FERENC

európai jogi szakjogász, a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára

Mottó: *„Közigazgatásunk megújulásához nélkülözhetetlenek a korszerű eszmék, de legalább annyira szükséges az újat teremtő gyakorlat is. Ideálisnak pedig az a helyzet tekinthető, amikor az elmélet és a gyakorlat fejlesztő műhelyei közös programmal lépnek fel.” (KILÉNYI GÉZA)²*

I. Bevezetés

1. A közigazgatás teljesítőképessége és a gazdasági versenyképesség kapcsolódási pontjai

A nemzeti versenyképességi stratégiák megvalósításában egyre nagyobb szerepet játszik a közigazgatás, illetve a tágabb értelemben vett közszféra, mivel:

- valamennyi Európai Unió tagállamban a legnagyobb, egységesen működő szektor (átlagosan az éves bruttó nemzeti össztermék 45 %-ához járul hozzá, s mintegy 50 millió embert alkalmaz, s évente jelentős összegeket fordít a különböző infrastruktúrák fejlesztésére);
- szabályozásával meghatározza az állampolgárok, valamint a vállalkozások számára biztosított mozgásteret, amely alapvetően befolyásolja a gazdaság fejlődését (pl. a felesleges és indokolatlan szabályok mennyire korlátozzák a vállalkozások működését);
- alapvető szolgáltatásokat biztosít (oktatás, egészségügy, a szociális ellátások), amelyek közvetett módon hozzájárulhatnak a távlati gazdasági célkitűzések eléréséhez.

Mindezek azt bizonyítják, hogy a közigazgatás, illetve a közszektor teljesítőképességének fejlesztése az ország versenyképessége megvalósításának egyik kulcskérdése.

2. A korszerű közigazgatás követelményrendszere

Az elmúlt 15 évben végrehajtott közigazgatási modellváltás tapasztalatai azt támasztják alá, hogy csak azokat a feladatokat szabad az államra bízni, amelyeket

biztonságosan és hatékonyan képes ellátni. Ez nem minden esetben valósul meg, miközben gyakran nem jut elég pénz, energia a feladatkörébe tartozó szolgáltatások színvonalas elvégzésére. Az állam ma túlzottan bürokratikus, sok helyen pazarló, a központi közigazgatás túlméretezett. Ugyanakkor a kormányprogram(ok) azt tűzi(k) ki célul, hogy szolgáltató közigazgatásra van szükség. Ezek az elvárások alapvetően meghatározzák a közigazgatási szervezeti rendszer és a személyi állomány fejlesztésének általános követelményeit is. Figyelembevételükkel egyaránt megfogalmazható a közigazgatás, illetve személyi állományának jövőképe.

Olyan közigazgatást kell megteremteni, amely

- esélyteremtő;
- kevesebb bürokráciával jobb szolgáltatásokat nyújt;
- működését nem a bürokratikus logika, hanem a feladatok minél hatékonyabb teljesítésének igénye mozgatja;
- az emberekért, s nem pedig önmagáért dolgozik;
- az indokoltnál nem nagyobb, a polgárok igényeihez és elvárásaihoz jobban igazodik, hatékonyan működik, és ügyfélbarát.

Ezeket a célokat olyan személyi állomány képes megfelelően szolgálni, amely

- stabil, ugyanakkor képes dinamikusan megújulni, gyorsan, rugalmasan reagálni a változásokra;
- elkötelezett a közösség(ek) szolgálata mellett;
- szemléletét, munkáját a nagyobb teljesítményre való törekvés jellemzi;
- nem az ügyeket, hanem az állampolgárok problémáit kívánja megoldani;
- kész és alkalmas a szakmai együttműködésre úgy a közigazgatás, mint a többi szféra szereplőivel;
- egységes(ebb) kormányzati szemlélettel irányított.

A közigazgatás megújulása természetesen a *bürokrácia más szemléletű megközelítését* is igényli. A belső folyamatok működéséhez, a jogszabályok érvényesítéséhez és a feladatok eredményes végrehajtásához szükség van a jó bürokráciára, amelyet elsősorban a *magas minőségi színvonal, a költségérzékenység és a projektszemlélet* jellemez. Meg kell szüntetni azonban a nehézkes, pazarló, lassú és körülményes, az állampolgárt másodlagosnak tekintő, rossz bürokráciát.

3. *A magyar közigazgatás versenyképessége az Európai Közigazgatási Tér kihívásai tükrében*
 Hazánk a 2004. május 1-jei Európai Uniós csatlakozással egy teljesen új társadalom- és gazdaságpolitikai közegbe lépett. A mintegy másfél évtizede kiépült és megszilárdult jogállami struktúráink révén az *integrációra történő felkészülés* és a csatlakozást követő *intézményi harmonizáció* – a tudatos és hatékony kormányzati intézkedéseknek köszönhetően – problémáktól mentesen következett be.

Fontos azonban kiemelni azt, hogy az integrációs felkészüléstől eltérően az intézményi harmonizáció időszaka nem záródott le, mivel – hasonlóan a korábban csatlakozott országokhoz, ország csoportokhoz – e folyamat hosszabb időt vesz igénybe. Az intézményi harmonizációs folyamatok *elsődleges területe a nemzeti szintű*

közigazgatás, ezért kiemelkedő jelentőséggel bír az, hogy a régebben csatlakozott és az új tagállamok egyaránt azonos értékek alapján, azonos színvonalon, és szolgáltató szemlélettel fejlesszék és alakítsák közigazgatásukat.

A szolgáltató jellegű közigazgatási rendszer kiépítése nemcsak a harmonizációhoz szükséges időszakot rövidíti le, hanem alapjaiban *befolyásolja* egy adott ország társadalompolitikai és gazdaságpolitikai *modernizációjának színvonalát*. Ennek alátámasztására az Európai Unióban is egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a közös európai értékekre és hagyományokra épülő ún. Egységes Európai Közigazgatási Tér továbbfejlesztéséhez kapcsolódó intézményi keretek megerősítésére. A gyakran említett ún. lisszaboni csúcson 2000-ben az Európai Tanács úgy foglalt állást, hogy a közigazgatás és szabályozásának javítása meghatározó tényezője annak, hogy az Európai Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon. A lisszaboni csúcsot követően az Európai Tanács 2002-es sevillai ülése támogatta többek között a Bizottság eEurope 2005 megnevezésű cselekvési tervének célkitűzéseit, mint amelyek jelentős mértékben járulnak hozzá az Uniónak a versenyképes és tudásalapú gazdaság létrehozását célul kitűző erőfeszítéseéhez. Az Európai Unió közigazgatásért felelős minisztereinek 2002-es logronói, valamint 2003. júniusi rodoszi találkozóin a tagállami közigazgatásokat érintően születtek jelentős döntések. E találkozókon kijelölték azokat az együttműködési területeket, melyek hatékonyabb és korszerűbb tagállami közigazgatásokat eredményezhetnek.

A fentiek alapján a közigazgatás modernizációja területén erősíteni szükséges:

- a jobb szabályozás színvonalát, ezen belül a hatáselemzések (RIA) bevezetését és a közösségi jogszabályok megfelelő és időben történő átültetését;
- az emberi erőforrások fejlesztését;
- az innovatív közszolgálat megteremtését, az új igazgatási szolgáltatások (közigazgatási minőségügy) bevezetését;
- illetve az e-kormányzás erőteljesebb tagállami elterjesztését.

A további kiemelt területek között szükséges említeni a helyi és regionális önkormányzatok modernizációját, kapcsolataik erősítését, valamint a társadalmi párbeszéd folyamatos tökéletesítését.

Az *Európai Unió (és OECD) tagállami közigazgatások modernizációjára* irányuló elvei és törekvései alapjaiban befolyásolják a hazai államszervezet és közigazgatás átfogó modernizációs programjának, valamint a szolgáltató közigazgatás programjának feladat-végrehajtását.

Ehhez kapcsolódóan szükséges kiemelni, hogy az Európai Alkotmány tervezete – az Unió alapjogi chartája keretében – külön deklarálja a jó színvonalú közigazgatáshoz való jogot. Ennek figyelembevételével a nemzeti tagállami közigazgatásoknak garantálniuk kell az állampolgárokat és vállalkozásokat egységesen megillető jogok alapján a *közigazgatási szolgáltatások hatékonyságának, minőségének egységes színvonalát*. A fejlesztés nagyon fontos aspektusát képezi az, hogy a hangsúly nem a közigazgatási szervezetrendszer mechanikus szemléletű közelítésére, hanem a közigazgatási szolgáltatások színvonalának harmonizálására kerül.

Az is megjegyzendő, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozással összefüggő követelmények alapvetően nem közjogi jellegűek. E követelmények közé tartoznak a megbízhatóan működő közigazgatással szemben támasztható elvárások (*teljesítőképeség, intézményi kapacitás*). Az Európai Unió sajátos felépítésének köszönhetően a közösségi, illetve a közös politikák végrehajtásának sikere a tagállami adminisztrációk eredményességétől is nagymértékben függ. Ez alapozza meg az ún. eredménykötelezettséget, amelynek értelmében minden tagállam úgy köteles megszervezni és működtetni saját közigazgatását – ideértve közszolgálati és közszolgáltatási rendszerét is –, hogy kiszámítható és megbízható partnerévé váljon a többi tagállamnak, illetve közigazgatásának teljesítőképesége és intézményi kapacitása érje el a minimumkövetelmények szintjét. E követelmények – a megbízhatóság, kiszámíthatóság, nyitottság, átláthatóság, felelősség, hatékonyság, eredményesség – a tagállamok által közösen vallott alapértékek és elvek alapján határozhatóak meg. Mindezek alapján a hazai, egyszersmind már tagállami közigazgatásunk szervezeti rendszerét és működési folyamatait folyamatosan úgy kell átalakítani, hogy biztosított legyen a döntéseinek megbízhatósága és kiszámíthatósága, illetve érvényesüljön a jogbiztonság.

A 2004. május 1-jével megvalósult teljes jogú Európai Unió tagság új dimenziókba állítja közigazgatásunk működését. Belépésünkkel versenyhelyzetbe került az ország, s e versenyhelyzet sikeres kezelésében kiemelkedő szerep hárul a közigazgatásra, s annak személyi állományára. Egy alkalmazkodni képes, a *bürokratikus kötöttségeket* minél jobban *leépítő*, a *közösségi forrásokat hatékonyan felhasználó*, és *kiszámítható közjogi szabályrendszer* alapján működő közigazgatás, amely az érintettek elégedettségére koncentrál, pénzben is kifejezhető versenyelőnyt jelent a társadalom számára.

A fejlett Európai Unió és OECD tagországokban *folyamatosan napirenden szerepel* a költségvetési szféra, s ezen belül a közigazgatás modernizációja és átfogó reformja. A demokratikus jogállami berendezkedéssel rendelkező tagországokban az ügyfelek, az állampolgárok, a gazdasági szervezetek, a civil társadalom *igényei* fokozatosan *emelkednek*, a társadalom szereplői rendszeresen foglalkoznak a közszektor, a közigazgatás problémáival. A tagállamokra általánosan jellemző állami szerepvállalás erősödésével bővülnek az állam által felvállalt igazgatási és szolgáltatási típusú feladatok, ugyanakkor a költségvetési szféra felhasználható erőforrásainak mértéke változatlan (ill. csökkenő szinten) marad, ezért a fejlesztési programok elsősorban a belső igazgatási és pénzügyi tartalékok hatékonyabb kihasználására koncentrálnak. A társadalmi és gazdasági szintű globalizáció – szűkebb régióinkban az ezzel párhuzamosan jelentkező európai unió integráció – a csatlakozott országok nemzeti közigazgatásaival szemben is komoly szervezeti és működési szempontú alkalmazkodást és versenyképességi kihívást teremt. A magas színvonalon működő, a rendelkezésre álló költségvetési és humán erőforrásokat hatékonyan felhasználni képes nemzeti szintű közigazgatás(ok) kialakításából ugyanis jelentős versenyelőny származhat. Ugyanezen pozitív hatás a csatlakozott

országok esetében az uniós tagállamként működés szervezeti, személyi, technikai, és egyéb feltételeknek megfelelést, hosszú távon a közösségi források bevonásának maximalizálását, illetve az uniós döntés-előkészítési, döntéshozatali és végrehajtási folyamatokba történő harmonikus illeszkedést is jelenti.

Fenti elvek alapján – figyelemmel az EU és az OECD tagállami közigazgatási reformprogramjaira is – alapvetően új típusú igazgatási szemléletre, koncepcióra, s fejlesztési programokra van szükség. Ezt az újfajta szemléletmódot a következő fejlesztési területeken kell megvalósítanunk. A megvalósításhoz mindenképpen értékelni és elemezni szükséges az állami szerepvállalás jelenlegi rendszerét és gyakorlatát. Az új típusú állami funkció figyelembevételével el kell végezni a közhatalmi típusú állami beavatkozás módjának újragondolását (az államnak ott kell beavatkoznia a társadalmi és gazdasági folyamatokba, ahol a civil társadalom, az autonómiák arra nem képesek, ahol azonban a közjogi és egyedi beavatkozás szükséges, ott dinamikusán és kezdeményezően kell ezt megvalósítani). E komplex feladat felülvizsgálatára alapozva folyamatossá kell tenni a deregulációs (ill. hatásvizsgálati) programokat és érvényesíteni kell az abból származó követelményeket.

E folyamat keretében indokolt megszüntetni az önkormányzatokat érintő és a lakossági ügyintézés körébe tartozó jogi szabályozás általános problémáit. Az állami és hatósági tevékenység közhatalmi presztízsét – az érintettek körében – egyáltalán nem erősíti, ha a jogalkotó nem az indokolt területeken és mértékben használja fel a szabályozó, illetve a jogalkalmazó közigazgatást. Az önkormányzat és az állampolgár jogosan fejezheti ki elégedetlenségét és ellenérzését, ha a hatóságok közérdekű cél hiányában feleslegesen zaklatják és korlátozzák őt.

Az önkormányzatokat és az állampolgárokat érintő szabályozással, illetve hatósági jogalkalmazással érvényesülő jogszabályok körében egyébként jelenleg is az alábbi problémákkal találkozhatunk:

- még mindig magas az önkormányzatok és az állampolgárok cselekvését indokolatlanul korlátozó előírások száma;
- az állampolgárral szembeni bizalmatlanságra épülő rendelkezések ma is nagy számban részei a jognak;
- a felesleges önkormányzati cselekvést, ügyintézési terhet és költséget jelentő anyagi és eljárásjogi szabályok hasonlóképpen jelen vannak.

A fentiekből adódik a feladat:

- hatályon kívül kell helyezni a hibás vagy meghaladott célokat szolgáló – elavult – jogszabályi rendelkezéseket;
- az állami beavatkozás indokoltsága esetén felül kell vizsgálni a szabályozási célt nem megfelelően szolgáló szabályozási módszereket és megoldásokat, törekedni kell az önkéntes jogkövetésre és az utólagos ellenőrzésre építő szabályozásra;
- az előzetes hatósági engedélyezés körének szűkítését kell érvényesíteni;
- a hatósági engedélyek bejelentési kötelezettséggel történő felváltását fontos célnak kell tekinteni;

- elő kell segíteni az állampolgár és a hatóság, ill. önkormányzat kölcsönös érdekeltségére és együttműködésére épülő szabályozási megoldások alkalmazását.

Legalább ennyire elengedhetetlen a társadalmi előnnyel nem járó közigazgatási beavatkozások megszüntetése.

Nagyon fontos, hogy az önkormányzatok mozgásterét akadályozó, illetve az állampolgárok széles tömegét érintő, szükségtelen korlátozó rendelkezések mielőbb kikerüljenek a jogrendszerből. Szüségtelen az állami beavatkozás akkor, ha az társadalmi haszonnal nem jár, illetve ahhoz nem fűződik egyéb nyomós közérdek. Így nincs helye államigazgatási beavatkozásnak azokon a területeken sem, ahol a társadalmi viszonyok államigazgatási eszközökkel sikeresen nem befolyásolhatók. A polgári jogviszonyokba való államigazgatási beavatkozásra egyébként is csak ritka kivételként kerülhet sor. Elvben akkor van rá mód, ha a szerződés létrehozásához, illetve megfelelő teljesítéséhez a felek érdekein túlmutató speciális állami érdek is fűződik.

E körben fontos lehetőség az önkormányzat által biztosítható eszközök jelenleginél jobb, alkotóbb kihasználása. Ilyen lehetőséget kínál a Ket. (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény) is, amely a hatósági szerződés jogintézményének bevezetésével újszerű és távlatos lehetőséget teremtett. Ennek tartalommal és gyakorlattal történő megtöltése a közeljövő feladata.

E körben nem odázható tovább a bizalmatlanságra épülő eljárások felülvizsgálata és megszüntetése sem.

A hatósági tevékenység újr szabályozása során elengedhetetlenné válik az, hogy a jogalkotók a korábbinál lényegesen nagyobb hangsúlyt fektessenek az állampolgárral szembeni bizalmatlanság felszámolására. Erre elsőként az állampolgárok mindennapi életét indokolatlanul megkeserítő eljárások során van szükség.

A jogalkalmazók és az állampolgárok véleménye alapján számos eljárásban remethető meg annak a feltétele, hogy

- a hatóságok a közhatalmi szabályoknak az ügyfelek önkéntes jogkövetésével és utólagos felelősségre vonásával szerezzenek érvényt;
- ahol ez lehetséges, a szükségtelen engedélyezést megszüntessék vagy azt – a már említett módon – bejelentési kötelezettséggel váltsák fel.

Mindebben sokat jelentene egy olyan mechanizmusnak a megteremtése, aminek alapján a jogalkalmazó érdekelt és kötelezett lenne arra, hogy a hivatali csatornákon gyorsan visszajelzést küldjön az eleve alkalmatlan vagy az idők során alkalmatlanná vált hatósági előírásokról. A hatósági bürokrácia csökkentése érdekében rendszeresíteni lehet a különféle ötletpályázatokat a jogalkalmazók és az ügyfelek körében, mivel a szükségtelen eljárások elszenvetői tudják igazán felszínre hozni az anomáliákat.

II. Az ún. jobb szabályozás (szabályozási reform) előtt álló kihívások és az arra adandó lehetséges válaszok

A jogi szabályozás minősége, a túlszabályozottság megszüntetése valamennyi európai uniós tagállam közös problémája, sőt ma már az is nyilvánvaló, hogy a jogrendszer minősége egyaránt függ a közösségi és a tagállami jogalkotás színvonalától. A hatékony jogi szabályozás szorosan kapcsolódik a közösségi jogalkotáshoz, ugyanis az állampolgárokat közvetlenül érintő szabályok nagy részét közösségi szinten alkotják meg. Ennél fogva a jobb színvonalú szabályozás nem tehető kizárólag a tagállam felelősségévé, hanem az Európai Unió intézményeinek is közre kell működniük a jogalkotás színvonalának javításában.

Fontos szempont az is, hogy egyértelműen tisztázott legyen a közösségi és a tagállami jogszabályok közötti hierarchia. Gyakran előfordul, hogy uniós irányelvek konkrét rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek korlátozzák a tagállam jogalkotói mozgásterét és sértik a szubszidiaritás elvét. Nem véletlen ezért, hogy a rodoszi találkozón a jobb szabályozáshoz kapcsolódó horizontális irányelv kibocsátását és egységes hatáselemzés bevezetését szorgalmazták. Javaslat született arra is, hogy a jogalkotás kérdéseit be kell építeni a köztisztviselői továbbképzési programokba.

A görög elnökség javaslatára létrejött egy munkacsoport is a jobb szabályozással foglalkozó főigazgatók és az ún. Mandelkern csoport szakértőinek részvételével azzal a feladattal, hogy a jogalkotás (szabályozás) területén nyomon kövesse a tagállamok közötti tapasztalatcserét.

E munkacsoport – az olasz elnökség alatt – 2003. október 23-24-én, Rómában részletesen is áttekintette az e körbe tartozó prioritásokat.

A munkacsoport ülésén bemutatásra került egy az Európai Unió öt tagállama (Ausztria, Dánia, Írország, Hollandia, Egyesült Királyság) által lefolytatott projekt eredménye. Az ennek keretében elvégzett felmérés középpontjában a vállalkozásokat segítő szabályozási környezet további fejlesztése, valamint a közigazgatási és végrehajtási költségek csökkentése álltak. Megjegyzendő, hogy a kutatás nem pusztán irodában elvégzett elemzésekre épült. Közvetlenül megkérdezték a piaci szereplőket, vállalkozásokat a közigazgatási terheik mértékéről. A felmérés módszere a kérdőíves megkérdezésen alapult. Mérték a ráfordított időt és a költségte-nyezőket is. Az e körben elvégzett felmérés tapasztalatai a hazai gyakorlat továbbfejlesztéséhez is fontos támpontokat jelenthetnek.

Az előremutató törekvések sorában említendő meg az is, hogy az Olasz Elnökség javaslatot tett egy egységes honlap megvalósítására. A honlap helyet biztosítana az egyes országok által elért eredmények bemutatására, a jó megoldások naprakész prezentálására, valamint közvetlen és egyszerűbb adatbázisok működését tenné lehetővé.

Az is megfogalmazásra került, hogy előkészítenek a COREPER számára egy döntés-tervezetet, amely értelmében létre kell hozni a jobb szabályozással foglalko-

zó ad hoc munkacsoportot, amely a Tanácsot segítené a szabályozási környezet egyszerűsítéséről és továbbfejlesztéséről szóló bizottsági akcióterv végrehajtásában.

Mindezek hazai kereteit a Kormány 2358/2002. (XI. 28.) sz. határozata képezi, amely kiemelten kezeli és irányozza elő a jogszabályok deregulációs felülvizsgálatát és az e körbe tartozó – döntéseket megalapozó – hatásvizsgálatot. Elengedhetetlen azonban az e körbe tartozó tennivalók rendszerszerű felgyorsítása, valamint – valamennyi tárcánál történő – intézményessé tétele.

Mindez egyébként azért rendkívül fontos, mert Magyarországon az állampolgárok évente közel 12 millió esetben keresik fel a különféle hivatalokat. Ennek nem csupán az igen terebélyes, jogszabálydzsungel az oka, hanem az is, hogy az ügyintézés nem megfelelően szervezett. Gyakran előfordul, hogy az ügyfélnek ugyanabban az ügyben akár többször is fel kell keresnie a hivatalt, hogy az előírt hivatalos papírokat beszeresse és azokat az eljárás megindításához becsatolja. Az indokolatlanul korlátozó vagy eljárási többletterhet előíró jogszabályi rendelkezések miatt úgy érzi a lakosság, hogy a hatóságok packáznak velük, és feleslegesen zaklatják őket.

Fontos gazdaságpolitikai szempont az is, hogy az indokolatlan jogszabályi előírások olyan kedvezőtlen jogi környezetet teremtenek elsősorban a kis- és középvállalkozások számára, amelyből fakadó kötelezettségeknek csak aránytalan költségek árán képesek megfelelni. Ez kétségtelenül versenyhátrányt jelent számukra.

A fejlett közigazgatással rendelkező államokban rendszeresen napirenden tartják az ún. debürokratizációs intézkedéseket, amelyeknek célja, hogy folyamatosan biztosítsák a szolgáltató ügyintézkést az adófizetők számára. Áttörést és sikereket azonban csak azokban az országokban érnek el, ahol ez a legfelsőbb szintű politikai elhatározással találkozik, s abba a legérintettebbeket, a bürokrácia elszenvedőit, vagyis az állampolgárokat és a jogalkalmazókat is bevonják.

A „rossz bürokráciával” szemben *két irányból* szükséges kormányzati szinten fellépni. Egyfelől egyszerűsíteni kell a közigazgatási ügyintézés folyamatát, és meg kell szüntetni a jogi beavatkozást, ha az nem jár társadalmi haszonnal, illetve ahhoz nem fűződik nyomós közérdek. Másfelől az eredményes deregulációhoz alapvető szemléletváltásra is szükség van a jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyaránt.

Az e körbe tartozó érdemi előrelépést és áttörést e területen az alábbiak jelenthetnék:

- a hivatali formanyomtatványok struktúrájának, nyelvezetének, kitölthetőségének átfogó felülvizsgálata azért, hogy használatuk felhasználóbaráttá váljon;
- ahol az ügy jellege lehetővé teszi, egységes formanyomtatványok, iratminták kidolgozása, illetve azok teljes körű digitalizálása;
- a hivatali nyelvezet közérthetőségének javítása. Ennek keretében – francia mintára – egy olyan közigazgatási fogalomtárat célszerű kidolgozni, amelynek segítségével az ügyintézők a nehézkes, szokatlan szavak, szókapcsolatok, a feleslegesen hivataloskodó mondatok használatát közérthetőbb formákkal válthatják ki. A helytelen fogalma-

zás következtében az ügyfél nehezen érti, nem érti, rosszabb esetben félreérti a hivatal közlendőjét. Következésképp nem jön létre kapcsolat, a közigazgatás nem éri el célját, tehát eredménytelen marad (hasonló kormányzati szintű program indult a közelmúltban Franciaországban, ahol az ügyintézéshez szükséges szövegszerkesztés támogatására külön nyelvhelyességi számítógépes programot fejlesztettek ki);

- az állampolgárokat leginkább tömegesen érintő hatósági kérelmek digitalizált formában történő benyújtásának lehetősége;
- bizonyos ügyekben az ügyintézési határidők csökkentése (nincs akadálya annak, hogy az önkormányzatok képviselő-testületei helyi rendeletben vagy maga a kormány rendeletében rövidebb határidőt állapítson meg). Az ebben rejlő lehetőségek még egyáltalán nem kerültek kiaknázásra;
- deregulációs ötletek, javaslatok, civil kezdeményezések összegyűjtése, értékelése a lakosságot tömegesen érintő ügyekben tapasztalható bosszantó eljárási hibák, felesleges költöttségek felszámolása érdekében. Ne feledjük: a legjobb fejlesztő az ügyfél, aki elszenvedi a közigazgatás hibáit, ezért őt kell megkérdezni arról, hogy hol szorít a cipő, s mit kellene kiirtani a jogszabálydzsungelből.

E folyamatba illeszkedik egyébként a „Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta” program, amelyben különböző 12 modellkísérleti közigazgatási szerv (államigazgatási, önkormányzati, rendvédelmi) működik közre. E szervek közvetlenül is részt vesznek a hivatali ügyintézészt szolgáló közigazgatási jogszabályok átfogó deregulációs célú felülvizsgálatában. Az e körbe tartozó ún. „feladatkritika” alprogram keretében kiemelten foglalkoznak – a szolgáltatást igénybevevők bevonásával – az adófizetőket, valamint a vállalkozásokat érintő indokolatlan hatósági beavatkozások, bosszantó hibák megszüntetésével, megelőzésével, az indokolatlan sorban állás okainak feltárásával, az állampolgári közérzetet negatívan érintő és befolyásoló körülmények felszámolásával.

A szabályozás átfogó megújítása mellett a folyamatok és az eljárások racionális megszervezésével indokolt lenne létrehozni az ügyfélszolgálati alapszolgáltatások országosan egységes katalógusát, amelynek elemeit az alábbiak képezhetnék:

- a) az ügyfélszolgálatok pénztárai indokolatanná tehetik a külön postai, illetve a pénzüntézeti sorban állást,
- b) a teljes értékű hiteles tájékoztatás hagyományos formáját felválthatja és kiegészítheti egy közös call center,³ amelynek eredményeként szolgáltatói színvonalon történhet a lakosság felvilágosítása, tájékoztatása. E korszerű megoldás és egyéb további telematikai módszerek lehetőséget adnak arra, hogy az ügyfelek maguk is részesei lehessenek az ügyintézés folyamatának, s azt megfelelően ellenőrizhessék. A hatékony tájékoztatással megelőzhető és elkerülhető a tömeges hiánypótlások, melyek jelentősen meghosszabbítják az ügyintézési határidőket,

- c) széles körben biztosítható lenne, hogy bizonyos ügyeket telefonon is elintézzenek. (Így pl. az állampolgár ügyének megindítását személyes megjelenés nélkül is megteheti, s ily módon kérhet különböző ingyenes beadvány mintákat, befizetési csekket, munkaidőn túli időpontot helyszínelési egyeztetés céljából, stb.).
Az ún. „beszélő” telefon segítségével az ügyfélszolgálat munkaidő után is biztosíthat szolgáltató jellegű felvilágosítást közérdekű kérdésekben az állampolgárok számára,
- d) az internet segítségével digitalizált iratláncok, ügyintézési garnitúrák támogathatják azt, hogy az ügyfél személyes megjelenés nélkül intézhesse ügyeit,
- e) az ügyfélszolgálatokban megteremthetők annak gyakorlati és szervezési feltételei, hogy a lakosságot tömegesen érintő meghatározott ügyeket akár egyetlen érdemi mozzanatban elintézzenek (legalább 80-100 féle ügytípusban lenne ez alkalmazható a gyakorlatban),
- f) az ügyfeleket (vállalkozásokat) érintő legtipikusabb élethelyzetekre ún. ügyintézési programcsomagok dolgozhatók ki, amelyek alapján szinte személyre szabott tájékoztatás és ügyintézési szolgáltatás valósítható meg,
- g) a lakosságot tömegesen érintő ügyintézést ellátó szervezetek közötti ún. közigazgatási infoháló olyan ügyintézési hálózat megvalósítását eredményezheti, amely az állampolgárokat további szükségtelen utánjárástól kímélheti meg,
- h) az ügyfélszolgálatok arra is lehetőséget biztosítanak, hogy azokban egyes nem közigazgatási szervek – megállapodás alapján – ún. kihelyezett ügyfélfogadást tartsanak (ilyenek pl. a biztosítók, pénzintézetek, valamint a kommunális szolgáltatás szervezetei különös tekintettel a közmű átjelentésekre, s az e körbe tartozó szolgáltatási ügyintézésre),
- i) a polgárközeli közigazgatás megvalósításának lényeges további eszköze az, hogy az ügyfélszolgálatok valamennyi, a lakosság életviszonyait tömegesen érintő helyi közügyről tájékoztatást (illetve felvilágosítást) adhatnak, így az ügyfeleknek nem kell az egyes szervezeteket külön felkeresni,
- j) az ügyfélszolgálatok széles körű lehetőségeket teremthetnek ahhoz is, hogy általuk a közigazgatás rendszeresen megújítsa- és megerősítse lakossági kapcsolatait. (Az ügyfélszolgálat ebben a tekintetben a lakossági kapcsolatok egyik fő színterévé és központjává válhat.),
- k) a Belügyminisztérium által már kidolgozott Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta program révén egységes ügyintézési szolgáltatási követelmények határozhatók meg valamennyi érintett szerv számára, amelyek erősítik a közigazgatás átláthatóságát és elszámoltathatóságát,
- l) egy ún. nemzeti önkormányzati rendelettár teljes körű hozzáféréseinek szolgáltatói színvonalon történő biztosítása.

Az ágazati programok keretében – az előbbieken már érintett nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével – kiemelten lehetne foglalkozni a kis- és középvállalkozások

jogszabályi környezetének átvizsgálásával. A fejlett országokban kialakult szokás, hogy a jogi környezet minőségét elsősorban a jogszabályi előírások miatt szükségessé váló költségráfordítás szemszögéből értékelik. Ennek lényege, hogy sorra veszik azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyeknek meg kell felelnie a gazdálkodó szervezetnek ahhoz, hogy működhessen, majd kiszámítják, hogy az egyes kötelezettségek teljesítése mekkora költségekkel jár, pl. munkavédelmi előadó bérköltsége, munkavédelmi szabályzat elkészítésének költsége, stb. Ezeket az egy főre vetített költségeket gyakran országonként is összehasonlítják. A költségek magas szintje komolyan megterhelheti elsősorban a kis- és középvállalkozások működési költségeit, ezért indokolt a kiugróan magas költségekkel járó jogszabályi előírások tüzetesebb megvizsgálása, hogy valóban szükséges-e azokat fenntartani, illetve azok életben tartásának indokoltsága arányban áll-e a felmerülő költségekkel.

A nem tútkolt cél természetesen a tényleges értelemben vett szolgáltató közigazgatás megteremtése, amely a minőségmenedzsment eszközeit és módszereit segítségül hívva már nem ügyfélben, hanem vevőben (szolgáltatást igénybevevőben), valamint termékben (szolgáltatásban) gondolkodik. Ebből fakadóan a közeljövő legnagyobb kihívása, hogy tételesen kerüljön felülvizsgálatra a közigazgatási feladatok és hatáskörök teljes köre, amely – egységes elvek alapján – elvezet(het) a közigazgatási munkakörök átfogóan tipizált rendszerének kialakításához. Mindez elengedhetetlenné teszi a feladatok és a létszám, valamint az ahhoz kapcsolódó valamennyi erőforrás közötti megfelelő összhang kialakítását, amely csak egy átfogó és komplex funkcióvizsgálattal alapozható meg. Ennek keretében egységes szempontrendszer alapján kialakítható az ún. „közigazgatási termékjegyzék”. Ezen újszemléletű feladat és erőforrás-gazdálkodás egy hosszabb folyamat keretében csak egymásra épülten, lépésről-lépésre alakítható ki, amely több éves munkát igényel. Mindez csak nyitánya egy e körben végrehajtandó reformnak, a működés minőségelvű megújításának, amelyet azért kell elvégezni, mert növekszik a közigazgatási feladatok komplexitása, s a csökkenő erőforrások miatt azokat nem kezelhetjük a hagyományos szemlélettel, valamint korábbi eszközökkel és módszerekkel.

Vezetőként ugyanakkor ne feledjük, hogy egy szervezetet nem lehet folyamatosan csúcsra járatni, tőle mindig maximális teljesítményt követelni. Az állampolgárok által elfogadott folyamatos, egyöntetűen színvonalas ügyintézés azonban igen. Ehhez kell a kedvező szervezeti és munkafeltételek mellett egy minőségközpontú szemléletet megteremtünk, és gyakorlatot kialakítanunk. Ez nem megy egyik napról a másikra, csak igen rendszeres, következetes mindennapi szorgalommal.

A sok-e vagy kevés, illetve túlméretezett-e az igazgatás hazai létszáma tárgyú vitáknál alapvetően arra is figyelemmel kell lenni, hogy a nemzetközi közszolgálati rendszerekre vonatkozó adatok általános érvényű következtetések levonása céljából nehezen kezelhetőek. Ennek legfőbb oka, hogy az egyes országok eltérő államszervezeti sajátossággal rendelkeznek, valamint különböző jogi és terminológiai kategóriákat használnak. Pl. a köztisztviselő fogalmát eltérő körben alkalmazzák, néhol a fegyveres erők, rendőrség tagjait is idesorolják, máshol pedig bármiféle rendező elv

nélkül egyes szolgáltató közintézmények alkalmazottai is köztisztviselőnek minősülnek. Ezért e körben csupán arra nyílik lehetőség, hogy az egyes közigazgatási területeket érintő strukturális változások mögött meghúzódó létszámfejlődési tendenciákra rávilágítsunk és e jelenségek közötti kapcsolatokat szakmailag értékeljük kijelölve ezzel a különböző létszámviszonyok összevetésén alapuló tudományos vizsgálódás irányait.

S mindezt kellően árnyalja az, hogy „az állami alkalmazottak száma 8-15 évenként mindenütt a világon megduplázódik”.⁴

A fentiek természetesen nem jelenthetik azt, hogy e területen nincs bőségesen tennivaló. Nem is feltétlenül létszámleépítésre, mint inkább átcsoportosításra van szükség.

A közigazgatás teljes vertikuma ebből a szempontból azért is áttekintendő, mivel a korábbi alapvető korszerűsítési célok, így:

- a közigazgatás olcsóbbá tétele mind az állampolgárok, mind az apparátusok tekintetében;
- a gépesítéssel összegezhető és kiaknázható erőforrások (pénz, létszám, információ);
- továbbá az igazgatási tevékenység technologizálásában rejlő előnyök kiaknázása

ma is időszerűek.

Mindezek miatt nem célszerű az ún. olcsó közigazgatás téveszméjébe esni. Nem kerülheti el a figyelmet az, hogy a hatékony közigazgatás szervezettséget, létszámot, anyagi ráfordítást kíván, s mindez rövidtávon egyáltalán nem olcsó. Hosszabb távon azonban, a hatékony működés eredményeként többszörösen megtérülnek a ráfordított beruházások.

A jelentősebb tartalékok mindezek miatt nem a belső, önfenntartó költségek területén vannak, hanem a közigazgatás külső tevékenységében. A társadalomnak és a nemzetgazdaságnak azok a közigazgatási lépések kerülnek nagyon sokba (súlyos milliárdokba), amikor a közigazgatás gépezet indokolatlanul jön mozgásba. Ennek megszüntetésében és felszámolásában vannak a legjelentősebb tartalékok.

A 2002-ben Koppenhágában megtartott II. Európai Minőség Konferencián kiemelten rámutattak, hogy a közigazgatásban a minőség pénzben kifejezhető érték. A felmérések azt mutatják, hogy a bürokratikus kötöttségek által kiváltott költségek az EU GDP-jének 4-6 %-át jelentik. Az indokolatlan jogszabályi kötöttségek és beavatkozások megszüntetésével 15 %-kal csökkenthetőek a költségek, amely mintegy 45 milliárd euró-s megtakarítást jelentene.

A fentiek ráirányítják a figyelmet arra, hogy nem odázható tovább a közigazgatási jogszabályok átfogó felülvizsgálata (dereguláció).

Így van ez annak ellenére, hogy 1989-ben és 1990-ben⁵ eredményesnek értékelhető intézkedésekre került sor a joganyag felülvizsgálata és rendbetétele körében.

A kérdés és az abból fakadó problémák azért vannak mégis változatlanul napirenden, mert az ágazati ellenállás miatt rengeteg olyan szükségtelen szabályt kell

a jogalkalmazóknak jelenleg is alkalmazniuk, amelyek hatályon kívül helyezésére vagy újraszabályozására nem került sor.

Legalább annyira káros a hatása azonban annak, ha a közérdek, a védett értékek és a közérdekű szempontok érvényesítése nem jelenik meg a jogszabályokban vagy a létező szabályok végrehajtását senki sem ellenőrzi, s elmarad a mulasztások szankcionálása. Kiemelendő, hogy a jogszabályok gyakorlatban való végrehajtása csak akkor kaphat a társadalomtól támogatást, s abban az esetben lehet közhatalmi presztízse, ha az említett két elem egyensúlya a szabályozásban megfelelően érvényesül.

Azt, hogy ez mely területeken leginkább indokolt, már egy következő tanulmány témája. A szükségtelen feladatokról leginkább a – polgármesteri hivatalokat vezető – jegyzőket kell megszabadítani, s erre elsősorban a formális hatáskörgyakorlások területén van égetően szükség.

S talán ez is igazolja, hogy a közigazgatás (ill. a közszolgálat) nem létszámában, hanem kifelé ható működésében pazarló, s abban vannak jelentős tartalékai.

Mert pénz és erőforrás pazarló az (milliárdokban is mérhető), amikor a bürokratikus eljárás – a sorbaállítás – a tömegesen előforduló ügyekben a mindennapok során lopja az állampolgár idejét.

Mert pazarlás, amikor a jegyző (ügyintéző) formálisan és ún. „postás” szerepkörben intézkedik pl.:

- optometrista-látszerész engedélyt vagy szakfordító és tolmácsigazolványt ad ki;
- indokolatlanul előírt hatósági bizonyítványokban foglalja írásba az ügyfél személyes nyilatkozatát egy másik állami szervnél történő „szíves felhasználás céljából”;
- hatósági engedélyt ad ki olyan esetekben is, ahol elegendő lenne a bejelentés, vagy az önkéntes jogkövetés;
- olyan támogatásokról dönt (pl. cukorbetegek havi támogatása), amelyek összege elenyésző annak költségéhez képest, amelynek megállapítása az államnak, illetve a társadalomnak kerül;
- olyan bevételek beszedése iránt intézkedik rendszeresen hatóságként, amelyeknek igazgatási költsége 3-szor, 4-szer többé kerül, mint ami általuk befolyik a költségvetéshez;
- olyan (1000 Ft-os, valamint 5000 Ft-os) bírságok beszedése iránt hozza mozgásba kellő hatósági szigorral a hivatali apparátust, amelynek költsége az említett 8-10-szeresét teszi ki.

Mert indokolatlan sorban állást és hivatalba járást intézményesít az, hogy pl.:

- jelenleg 15 különböző hatóság (9 minisztérium felügyelete mellett) lát el állami fogyasztóvédelmi feladatokat, amelyek enyhén szólva nem eléggé összehangolta;
- számos dekoncentrált szerv és hatásköreinek párhuzamos jelenléte helyett igen sok területen hiányzik az integrált feladatellátás;

- számos – a lakosságot tömegesen érintő – az 1950-es években megalkotott elavult jogszabály (ld.: hagyatéki eljárás) alkalmazását követeljük meg a jogalkalmazóktól;
- közel 4.000 munkahelyi kifizető helyen foglalkoznak ma is az ún. család-támogatások megállapításával, s emellett az érintetteknek a MÁK területi szerveit is fel kell keresniük, ha az ellátás továbbfolyósítása merül fel;
- az okmányirodákban viszonylag gyorsan megkapható vállalkozói igazolványok tulajdonosait joggal szomorítja el az, hogy különböző bejelentési kötelezettségeket kell teljesíteniük az adóhatóságnál vagy az érintett társadalombiztosítási igazgatási szervnél. Mindez a nyomtatványok átalakításával persze megelőzhető lenne;
- csak a MÁK területi szervei tudják, hogy a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott köztisztviselők, közalkalmazottak járandóságai nyilvántartásainak rendszere olyannyira bonyolult, hogy jelenleg 1846 bérelemet kell nyilvántartani;
- szintén az ügyféli terheket csökkenteni, ha az illetékek száma számos esetben jelenleg megkettőzött rendszerét racionalizálni lehetne;
- a közigazgatási eljárásban felmerülő végrehajtás komolyságát és hatékonyságát szolgálja egy integrált feladatkörű végrehajtó szolgálat megteremtése és működtetése.

III. Rövid összefoglaló az előzetesekintés jegyében

1. Reformteendők az aktuális kihívások tükrében

A közigazgatás és a közszolgálat személyi állományát és szabályozását érintő *kormányzati lépéseknek az átfogó államszervezeti-közigazgatási reform végrehajtásához kell illeszkednie. Ennek alapvető indoka az, hogy csak egy komplexen felülvizsgált új típusú feladat- és hatásköri struktúra képes megalapozni a szükséges feladatok ellátását megjelenítő szervezeti rendszert.* Ezen új típusú állami funkciókhoz (lehet és) kell a szükséges személyi állományt hozzárendelni. Nemzeti szintű szakmai közmegegyezést kell kialakítani a tekintetben, hogy a reformfolyamat ciklusokon átívelhessen, mivel már most látható, hogy több éves munka elindításáról van szó. A hagyományos és eddig alkalmazott létszámcökkentési filozófiával szemben a feladatokra koncentráló, az állami gépezetet indokolatlanul mozgásba hozó hivatali működést kell a felülvizsgálat fókuszába állítani, mivel ennek költségei a legmagasabbak az adófizetők és az ország számára. Az is fontos vizsgálati irányt képez, hogy intézményes fékek és garanciák legyenek képesek megakadályozni a visszarendeződést, mivel az ún. fűnyíró-elv alapján végrehajtott korábbi létszámcökkentések után „lopakodó” tendencia az, hogy a szükségtelen létszámtöbblet ismét megjelenik. *Az egységes kormányzati akarat érvényesítése érdekében az is elengedhetetlen, hogy a megosztottság és a párhuzamosság helyett egy szakmai centrumból irányítsák a közigazgatás-politika reformját.* Szükségszerű továbbá, hogy a személyi állomány helyzetére vonatko-

zó szabályozást, a minőség- és működésfejlesztést, a hatékonyságvizsgálatot, valamint a közigazgatási jogszabályok deregulációját szolgáló kormányzati feladatok végrehajtása a jelenleginél integráltabb módon valósuljon meg. További fontos feltétel, hogy az előttünk álló reform az apparátusok tekintetében stabilitást igényel, erre figyelemmel közmegegyezést kell kialakítani abban a tekintetben is, hogy kormányváltás esetén – a csökkenő közigazgatási elit miatt –, mely felsővezetői körtől számítva nem kerül sor cserére a vezetők körében. Csak egy ilyen megközelítésű és szemléletű reform végrehajtása lehet sikeres, amelynek a személyi állomány tagjai nem elszenvedői, hanem sokkal inkább alkotó alanyai és aktív résztvevői. Mindezt nevezhetjük pragmatikus (decentralizációs)-reformnak is.

2. Záró gondolatok a személyi állomány reformelkötelezettségéről

A hazai közigazgatás szervezésének kiemelkedő tudósa, MAGYARY ZOLTÁN minden szervező számára példászerűen, s máig is időt állóan fogalmazta meg azt, hogy: „a közigazgatás az emberekért van”.

Mindez megfelelően irányt mutat azok számára, akik szervezőként a közigazgatás bármely egységében – legyen az község, város vagy fővárosi kerület – e célok megvalósításáért dolgoznak.

MAGYARY ZOLTÁN fogalmazta meg azt is, hogy a szervezés főnöki feladat, mivel ő ismeri a célokat és az igényeket.

Megítélése szerint a „szervezés jelenti a munkaerő számának és minőségének a kiszámítását, a személyzet alkalmazását és jó kiválasztását, kiképzését és ellátását, a munkaerők közti munkamegosztást és hatáskörök megállapítását, a hatáskörök egymásba illesztését, a munka összefoglalását, a munkafeltételek olyan megállapítását, amely a teljesítmények optimumának megközelítésére ösztönöz és azt lehetővé teszi. Jelenti a főnökök kiválasztását, rájuk hatáskör átruházását, felelősségük fokozását és érvényesítését, a személyzet továbbképzését, főnökök nevelését.

Ugyanúgy jelenti a szükségletek kielégítéséről való gondoskodást: a költségvetés végrehajtását, a közigazgatás dologi eszközeinek rendelkezésre bocsátását, az épületek, felszerelési, berendezési tárgyak legjobb műszaki tervek szerinti beszerzését, az alkalmazott eljárások céltudatos kiválasztását és állandó javítását, a tudománnyal való haladást, a technikai haladás újabb eredményeinek felhasználását. Jelenti az alkalmatlan munkaerők eltávolítását, az elhasznált felszerelési és berendezési tárgyak kicserélését, az elavultak kicserélését. A szervezés jelenti tehát mindannak a biztosítását, ami a szervezet eredményességéhez szükséges.”⁶

Mindezt nem vitatva megjegyzendő azonban, hogy a főnök mellett minden szervezetben szükség van arra, hogy a szervezéssel – a kisebb és a nagyobb szervezetekben egyaránt – rendszeresen és professzionista módon foglalkozzanak.

A hazai közigazgatás eddigi gyakorlatában – úgy tűnik – nem vált be az a megoldás, hogy egyes köztisztviselők alapfeladatuk mellett (annak rovására) mellékesen vagy önszorgalomból foglalkozzanak a szervezet teljes vertikumára kiterjedő igazgatási munkaszervezéssel.

A legcélszerűbb erre csak e feladattal foglalkozó köztisztviselőt foglalkoztatni vagy – nagyobb szervezeteknél – közigazgatás-fejlesztéssel foglalkozó részleget működtetni. Bármilyen módon is végezzék e feladatot, nagyon fontos, hogy az közvetlenül a hivatal vezetőjéhez (jegyző) tartozzon, mivel csak így működhet eredményesen.⁷

Emellett fontos megjegyezni, hogy ma már az a kívánatos, ha minden köztisztviselő egyben szervező is saját felelősségi körében, illetve szakmai területén. Mindennek ösztönzésére a vezetés számos lehetőséggel válaszolhat, amelyek széles körűen felszínre hozhatják a szervezet működésében rejlő rejtett tartalékokat.

Éppen emiatt elengedhetetlenül vetődik fel a különböző feladatokat megvalósító közigazgatási személyzet szervezési tudásának a növelése.

Mindez arra is ráirányítja a figyelmet, hogy fontos a közigazgatás szervezésével hivatásszerűen foglalkozó szakértők képzésének, illetve továbbképzésének biztosítása.

A szervezők többsége tudja, hogy nincsenek kész receptek. Nem lehet egyszerűen lemásolni, átültetni egy másutt alkalmazott megoldást, hanem gondos munkával meg kell teremteni a bevezetés feltételeit, szakítani kell a régi beidegződésekkel, a megszokással, a rögzült munkamódszerekkel.

Vagyis: ott, ahol a végeredményt akarják, vállalni kell az odavezető utat is, a szervező, rendteremtő munkát, amelynek során a helyi viszonyokból, adottságokból kell kiindulni.

A korszerűsítés nem kevésbé fontos sajátossága az is, hogy noha vannak egy programnak önálló szakaszai, maga a fejlesztés szakadatlan folyamat.

E folyamatnak szervesen be kell épülnie a napi munkába, szemléletté, látásmóddá kell alakulnia. Csak így mozgósítható és válhat erőforrássá egy kollektíva legnagyobb kincse, a szellemi energia.

Jelenleg napjaink közigazgatásában – a jelentős kihívások miatt – az egyszerűbb, gyorsabb, eredményesebb és olcsóbb munkamódszerek alkalmazása iránt óriási a „kereslet”.

Lelkes igazgatásszervezők és közigazgatási dolgozók (köztisztviselők) keresik a másutt már bevezetett ilyen megoldásokat.

Törekvéseik remélhetően nem hiábavalóak, s fontos, hogy őket mások is kövessék.

JEGYZETEK

¹ Felhasznált irodalom:

A Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodájának szakmai szerzői munkaközössége, amelynek szellemi irányítója: DR. KILÉNYI GÉZA

A lakossági ügyintézés szervezése. Budapest: MTA ÁKP 1988.

DR. KILÉNYI GÉZA: Az ügyfél és a hatóság kapcsolatának jogi és politikai aspektusa.

DR. KOVÁCS ÁRPÁD: Nemzetközi versenyképesség és átlátható államháztartás. *Magyar Jog*, 2004. 1.

DR. SÁRKÓZY TAMÁS: Az íróasztal magának csinál munkát. *Népszabadság*, 2004. január 24.

DR. VEREBÉLYI IMRE: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás*, 2004. 5.

DR. BALÁZS ISTVÁN: A közszolgálati fejlődési tendenciái, különös tekintettel a jogi és szociális garanciarendszerre (Kézirat)

NÉHÁNY GONDOLAT A KÖZIGAZGATÁS VERSENYKÉPESSÉGÉRŐL

DR. GÁSPÁR ISTVÁN: Elgondolás a fővárosi és kerületi tanácsigazgatás korszerűsítésére, különös tekintettel a XX. kerületi kísérlet folytatására. Budapest: MTA ÁKP, 1988.

DR. DUDÁS FERENC: *Ügyintézési módszertan*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993.

Összefoglaló jelentés „A magyar közigazgatás teljesítőképessége az EU-csatlakozás tükrében.” Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. február.

² A Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodájának vezetője, aki iskolateremtő közigazgatás-fejlesztési műhelyt vezetett, amelynek gyakorlati szakemberként a szerző is tagja volt.

³ Ennek meghatározó centrumát képez(het)i az ún. Kormányzati Ügyfélértékelő Központ, amely a közelmúltban kezdte meg működését.

⁴ DR. LŐRINCZ LAJOS akadémikus: Én az állam pártján vagyok. *Népszabadság*, 1993. május 22.

⁵ Ld. a 1103/1989. (VII. 25.), valamint az 1143/1989. (XI. 26.) MT határozatokat.

⁶ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar Közigazgatás*. 1942. 539-540.

⁷ Az erre vonatkozó figyelemre méltó elgondolást fogalmazta meg GÁSPÁR MÁTYÁS: *Minőségfejlesztés a közigazgatásban* c. munkájának kéziratában (27-28.).

ÖSSZEHASONLÍTÓ KUTATÁSOK JOGFEJLESZTŐ CÉLLAL*

Egy határon túli kutatás eredményei és tapasztalatai

GERENCSÉR BALÁZS

egyetemi tanársegéd, a FLACHBARTH ERNŐ Kutatóműhely vezetője (PPKE-JÁK)

Megtisztelő számomra, hogy ez ünnepi kötetben köszönhetem KILÉNYI GÉZA professzort. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszéke megalakulása óta aktív kutatóhely a Kar épületében. Az itt született évfolyam-, szak-, és tudományos diákköri dolgozatok magukon viselik Professzor úr iránymutatását, miszerint akkor van értéke egy műnek, ha nem a fiók számára készül.

Minden fiatal kutató-aspiráns tehát igyekezett és teszi azt ma is, hogy a könyv- és levéltári kutatásokon túl „terepen” is gyűjtsön információkat, kopogtasson be a gyakorlat ajtaján, készítsen interjúkat. Mindezekben túl pedig a mindenre nyitott, összehasonlító szemlélet segíti a szerzőket, hogy a pusztá tényfeltáráson túl a jogfejlesztés szándékát is meg tudják fogalmazni. Nem túlzás talán azt mondani, hogy ez a kutatási módszertan „iskolává” nőtte ki magát itt a Pázmány jogi karán.

Az összehasonlító munka a kisebbségi jog terén végül is a 2004. március elsején, Professzor úr ösztönzésére és támogatásával megalakult FLACHBARTH ERNŐ Kutatóműhelyben öltött testet. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi karának első határon túli magyar fiatalokat foglalkoztató tudományos műhelyét a felvidéki származású jogászprofesszorról, a két világháború közötti időszak egy, a felvidékiek számára meghatározó alakjáról neveztük el.

Jelen írás célja, hogy egy 2000 és 2005 között, a PPKE-JÁK Alkotmányjogi Tanszékén végzett kutatás eredményeit összefoglalja. A munka tárgya egyes Kárpát-medencei országok eljárásjogainak vizsgálata atekintetből, hogy a nemzeti kisebbségeknek (és különösen a határon túli magyaroknak) milyen lehetőségeik vannak az anyanyelvű jogérvényesítésre.

A Szlovákiát, Ukrainát, Romániát, Szerbia-Montenegrót, Horvátországot és Szlovéniát érintő kisebbségi jogi tárgyú munka eredményei alapvetően két csoportba oszthatók. Az első csoport a vizsgált államok jogforrásainak és joggyakorlatának bemutatása. A másik csoportba tartoznak a hazánkat érintő következtetések, amelyek tényleges lehetőséget nyújtanak a mintegy 3,5 – 4 milliós Kárpát-medencei magyar nemzetrészek életkörülményeinek javítására, az Alkotmány 6. § (3) bekezdé-

* A tanulmány az OTKA T/47311 számú kutatás keretében készült.

se alapján. Ezen eszközök nem elsődlegesen jogalkotási jellegűek, hanem a kisebbségi jogi élet működéséhez szükséges perifériákat jelentik: civil és szakmai kapcsolattartások fejlesztését, továbbképzéseket, kihelyezett fiókszervezeteket, szótárak támogatását lehet kiemelni példaként. E rövid írásban ez utóbbi kutatási eredményeket igyekszem sorra venni.

I. A kutatás tárgyának és eszközeinek meghatározása

1. A kutatás tárgyáról

A kisebbségvédelem egy-egy állam belső jogának több jogterületét is érinti. Minél több aspektusból vizsgáljuk az egyes államok kisebbségi berendezkedését, annál részletesebb szabályozással találkozunk a jogforrási hierarchia mentén is és a jogágak tagozódásában is: az alkotmányos szinttől a rendeleti szabályozásig és a közjogtól a magánjogig.

E multidiszciplinaritás különösen megfigyelhető a kisebbségek törekvéseiben leggyakrabban első helyen álló anyanyelv-használati jogban. A kisebbségek életében ugyanis a nyelvhasználat az állami szervektől a magánéletig a legváltozatosabb területeket érinti.

A nyelvi jogok elhelyezése egy állam belső jogában több szempontból is érdekes, hiszen „e terület elmélete még nem kiforrott”.¹ A nyelvi jogok sokféleképpen levezethetők egy individuum avagy egy közösség számára. Eredhetnek az emberi méltóságból, az identitás szabad megválasztásából, sőt, a véleménynyilvánítás szabadságához és az oktatáshoz való joghoz is sok szál fűzi. Az anyanyelvhasználat minden bizonnyal kommunikációs jog, de nem önálló alapjog.

A klasszikus nemzetközi dokumentumok ún. emberi jogi katalógusaiban² sem a kisebbségi jogok, sem a nyelvi jogok nem nevesítettek önállóan.³ Ezért a nemzetközi irodalom – alapvetően a nemzetközi gyakorlat alapján⁴ – az eljárásokban való nyelvhasználatot más anyajogokból vezeti le.⁵ Így például anyajog lehet az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke a tisztességes tárgyaláshoz való jogról, vagy a Polgári és politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 14. cikke a védelemhez való jogról.⁶

A belső jogban a nyelvi jogok az eljárásjog szempontjából egyrészt vonatkozhatnak minden emberre (általában egy másik állam polgárára). Ekkor az emberi méltóság és a törvény előtti egyenlőség általános tételéből következik, hogy a hatóságok előtti eljárásban lehetőség szerint anyanyelvén tudjon részt venni a fél, illetve hátrány ne érje az államnyelv nem ismerete miatt. Ahogy TÓTH JUDIT és KÁNTÁS PÉTER fogalmaznak: „a fair eljárás részének tekintett törvény előtti egyenlőség, annak maximájából eredő jogelvi követelmény: az ügybeli kommunikáció legyen zavartalan, vagy – a hazai terminológiában megszokott, de pontatlan kifejezéssel – az anyanyelv használatának jogát biztosítsák.”⁷

Az más eset viszont, ha ezen nyelvi jogok az állam kisebbségeire vonatkoznak. Ebben az esetben azokat a kisebbségi jog egyik önálló részeként kell kezelni.⁸ Egy

nemzetiségi állampolgárt alkotmányosan is meg kell különböztetni a külfölditől, ezért lesznek a kisebbségek sok országban „államalkotók”. Ezért van, hogy a jogrendek nevesítik az elismert nemzetiségeket és speciális jogokat állapít(hat)nak meg számukra.

Mivel minden állam feladata és alkotmányos alapelveinek egyike a kisebbségek védelme,⁹ így a nemzetiségek számára nyújtott jogokról is az állam gondoskodik. A nyelvhasználat, mint a kisebbségi jogok egy fő területe sem lehet kivétel ez alól. KRISTIN HENRARD ezt a megállapítást akként fogalmazza meg, hogy¹⁰ mindennek különösen azokon a területeken kell érvényesülnie, ahol az államnyelvtől eltérő anyanyelvű közösség él.¹¹

A kisebbségi jogot önálló jogterületként legtisztábban a Népszövetségi jogvédelem tekintette.¹² A második világháború után a nemzetközi kodifikáció arra hajlott, hogy a kisebbségi jogokat az emberi jogok egy elemeként kezeljék.¹³ Így alakult ki, hogy kifejezetten kisebbségekkel foglalkozó *stricti iuris* nemzetközi szerződések csak 1990 után, az európai politikai változásokat követően születhettek.

A kisebbségek egyik legjellemzőbb vonása a nyelvük.¹⁴ Nem véletlen, hogy FRANCESCO CAPOTORTI híres definíciójában¹⁵ is az etnikai és vallási jegy mellett harmadiknak a nyelvet veszi. A kisebbségek meghatározása mellett az antidiszkriminációs tételek is egyik első helyen említik a nyelvet, mint speciális jegyet, amely megkülönböztetheti az embereket, vagy állampolgárokat.

A kisebbségek életében a nyelvhasználat a legváltozatosabb területeket érinti az állami szervektől a magánéletig. Így például anyanyelvi kérdéseket vet fel a parlamenti képviselő, az egyesülési jog, az önkormányzatiság. Az oktatás az egyik legérzékenyebb terület,¹⁶ illetve ilyen még a média (sajtószabadság). Mindezekon túl az anyanyelvhasználatot lehet a magánszférában (lásd: kötelmi jog, öröklés, cégjog, szellemi alkotások joga, stb.) is szabályozni. Ha egy kisebbségi polgár megtanulta a nyelvét az iskolában, követ a nyelvén rádió és televízió műsorokat, sőt kisebbségi nyelven tud szerződéseket kötni – még mindig csak a közösségen belüli elszigetelt jelenség a nyelvhasználat. Ha viszont személyi igazolványt kell kérnie, építési engedélyért folyamodik, bíróságra citálta a szomszédja vagy közlekedési baleset miatt büntető ügye van, már csak a többségi nyelvet lehet használnia. Történjék bár ez a saját községében, magyar emberek között. Nem egy példa van arra, hogy a magyar anyanyelv fejlődik vissza az élet minden területére erőltetett államnyelv miatt, noha ez visszafordítható lehetne. Ezért olyan fontos, hogy egy állam adjon lehetőséget arra, hogy a kisebbség a hatóságok előtti eljárásban is használhassa anyanyelvét.

2. A módszertanról

A Kárpát-medencei államok eljárásjogaiban rejlő nyelvhasználatot összehasonlító vizsgálat nem záródhat csupán a jogszabályok összevetésére. Az interneten illetve közjogi intézményeknél beszerezhető jogszabályok megismerése mellett a könyvtárakban és szakgyűjteményekben fellelhető irodalom jelentette a megfelelő háttérbibliográfiát.

A munka során az alapvető háttér tanulmányok elkészítése és a Magyarországon fellelhető irodalmak áttanulmányozását követően *tanulmányútra* indultam, hogy a jogalkalmazás mindennapi gyakorlatát ismerő jogászokkal találkozzam. 2005. május 14. és 2005. augusztus 15-e között megtett mintegy 5000 kilométer során célom volt, hogy a megismert jogszabályokat összevessem a tényleges gyakorlattal. Beszélgető partnereim elsősorban gyakorló jogászok: bírák, ügyészek, ügyvédek, jegyzők, főtanácsadók, jogtanácsosok voltak. Igyekeztem az eljárási szintek szerint is megkeresni alanyokat: helyi és megyei szinten egyaránt. Fontos szempont volt, hogy a tömbben és a szórványban élő magyar nemzeti közösséget érintő gyakorlatot is feltérképezsem. Ezt a különböző földrajzi területeken dolgozó jogászok megkeresésével szándékoztam elérni.

A tanulmányúton egységes kérdőív mentén kérdeztem interjú-alanyaimat, amelyet úgy próbáltam összeállítani, hogy minél részletesebben adjon lehetőséget a gyakorlat megismerésére és a problémák okainak feltárására. Ezért két témakör köré csoportosítottam kérdéseimet: az egyik jogi természetű és a jogszabályok végrehajtását célozta, a másik a magyar kisebbségi anyanyelvhasználat fő akadályának vélt szaknyelvismeret-hiány kérdéskörét tartalmazta. (Ez utóbbi vélelmem a tanulmányút során megalapozást nyert.)

A határon túli beszélgetések során korábbi elképzeléseimet messze meghaladónan vált nyilvánvalóvá számomra a hatályos szabályozás és a tényleges gyakorlat közötti különbség. Az egyes országokban élő nemzetiségek tisztaban vannak saját helyzetükkel, azonban összehasonlító kutatások hiányában ezidáig még nem kerültek nyilvánosságra olyan problémák, amellyel minden, magyarok által lakott régió küzd és azok megoldása egységes fellépést igényel (lásd elsősorban az alábbiakban részletezendő szaknyelv-ismeret problematikáját). Ugyanígy már az interjúk készítése során az az öröm ért, hogy a régiók közötti tapasztalat-cseréjében részt vehettem (például azzal, hogy a Drávaszögben beszámolhattam a felvidéki jogász-képzési tapasztalatokról, amelyet örömmel vettek interjú-alanyaim).

A tanulmányutam határon túli és itthoni állomásain tapasztalt érdeklődésből azt a következtetést lehet levonni, hogy a közeljövőben több hasonló, jogi természetű vizsgálatra van szükség, illetve ezzel párhuzamosan serkenteni kell a határon túli magyar régiók közötti tapasztalatcserét és információ-áramlást.

A tanulmányút tapasztalati, és a mintegy 40 interjú összegzése lehetővé teszi, hogy az elméleten túl a gyakorlatban is megvalósítható feladatokat próbáljak megfogalmazni. A kérdőívben elrejtettem egy, az anyaország által nyújtott segítségre vonatkozó kérdést is, de ha nem lett volna benne akkor is kitértek volna rá interjú-alanyaim. A 2004. december 5-i népszavazás eredménye és az azt megelőző ellenkampány súlyos és nehezen korrigálható hatást váltott ki – főleg a szomszédos államok többségi lakosságának a magyarokhoz való viszonyában. Ezért (vagy ennek ellenére) a Kárpát-medencei nemzetrészek értelmisége számít az anyaország segítségére – az anyanyelvhasználatot érintően is.

Az interjúk összegzése közben merült fel, hogy a szomszédos államokban élő nemzetrészek és az anyaország közötti kapcsolat intézményes lehetőségeit is fel kell térképezni. Így jutottam el a magyar jogász társadalom két reprezentatív szervezetéhez: a bírósághoz és a Magyar Jogász Egyletéhez. Az interjúk során az intézmények vezetői nagyon készségesek voltak és megosztották velem gazdag tapasztalataikat.¹⁷ Általában elmondható, hogy az anyaországi jogászság nyitott a Kárpát-medencei nemzetrészek jogászaival való mind szorosabb kapcsolattartásra.

II. A nemzetrészek anyanyelvű jogérvényesítését segítő eszközök

1. Jogász-képzés, utánpótlás-nevelés

Az anyanyelvhasználat terén tapasztalt problémák közül elsőként a jogászság alacsony számát emelem ki. Ezt kirívóan Dél-Baranyában és Muravidéken tapasztaltam. A Drávaszögben ugyanis összesen két magyar bíróról van tudomásom, de magyar ügyészt és magyar ügyvédet nem találtam, Muravidéken pedig összesen egy magyar bírósági fogalmazó testesítette meg a gyakorló jogászságot. E két régióban egyrészt a többségi állam elszívó hatása miatt nem mennek a fiatalok jogászi pályára, másrészt a helyi magyar kultúrpolitikában más szakmákat részesítettek előnyben, így nem iratkoztak be jogi egyetemre magyar diákok. Főleg a délvidéki régiókban mondták interjú alanyaim (de általában minden régióban igaz), hogy az anyaország felsőoktatása is erőteljes elszívó hatást jelent a helyi magyarság számára. (Aki ugyanis magyarországi jogászképzésben vesz részt, az szülőföldjén a jogi pályán nehezen boldogulna a nálunk szerzett ismereteivel, ezért tehát inkább itt marad és nem tér vissza.) Ez az elszívó hatás csökkenthető a helyi felsőoktatás minőségi fejlesztésével.

Erdélyben és Felvidéken a két, magyarok által legnagyobb arányban lakott régióban, kizárólag a tömb-kisebbségként lakott területeken valósul meg bármilyen szinten is a kisebbségi nyelvhasználat. A szórványban minden régióban súlyos a helyzet, amelyre alább részletesen kitérek. A tömbről elmondható, hogy a helyi bíróságokban és önkormányzatokban a szükséges (minimális) számban dolgoznak magyar jogászok. Másodfokú hatóságnál azonban szinte sehol sincs magyar jogalkalmazó. E két országban nehéz bírói pályára lépni – elsősorban a szakvizsga nehézsége miatt, másrészt a jóval egyszerűbb ügyvédi munkába lépés miatt. Ezek a körülmények csökkentik a fiatal, magyar ajkú jogalkalmazók számát napjainkban. Egy csíkszeredai alanyom szerint kirívóan kevés magyar bíró és ügyész van és azok sem elég fiatalok: „a magyar nyelv a jogalkalmazásból kihalásos úton fog eltűnni”.

Mindezen problémák tehát az utánpótlás-nevelés feladatához vezetnek, amely a következő területeket érinti: jogász-alapképzés, egyetemközi kapcsolatok, szakmai utánpótlás nevelése és az egységes Kárpát-medencei magyar tudományos élet megteremtése.

1.1. jogász alapképzés

Magyar ajkú jogászt a környező államokban állami és magán egyetemen egyaránt képeznek. A tradicionális jogi akadémiák (Felvidéken: Pozsony, Kárpátalján: Ungvár, Erdélyben Kolozsvár, Vajdaságban: Újvidék) mellett megjelentek azonban új intézmények is, amelyek – elsősorban Romániában – a képzés felhígulását és erős színvonal-csökkenést okoztak. A jogász-képzés minden államban többségi nyelven történik, ami természetes jelenség, hiszen egy államban nem lehet „többségi” és „kisebbségi” jogrendszer. Általános tapasztalat, hogy a megfelelő magyar nyelvű képzés úgy alakul ki, hogy az összes tantárgy 15-30%-át kisebbségi nyelven oktatják, tehát az alapozó és kiegészítő tantárgyakat, a tételes jogot viszont az állam nyelvén lehet hallgatni. E képzési formáról jó tapasztalat volt Délvidéken és Erdélyben.

Vajdaságban például – VÁRADY TIBOR professzor úr¹⁸ bemutatása alapján – a magyar nyelv elsajátításának kérdése sokat változott az elmúlt 25-30 évben. TITO idejében ugyanis a nyelvi jogok és a nyelv oktatása komoly nyugati modellek szintjét is elérte. A magyarul tudó jogászok nagy részét Újvidéken képezték, ahol egyrészt a terminológiát önálló tantárgyként tanulták,¹⁹ másrészt a tantárgyak egynegyede magyar nyelvű volt. Az egyetemi alapképzést követően is folytatódott a magyar szaknyelv oktatása: bírósági, ügyészégi gyakorlaton lévőknek tartottak nyelvi továbbképzést (terminológiai szeminárium).

Milosević uralma alatt mind az egyetemi, mind a posztgraduális nyelvi oktatás megszűnt, így mára húsz év lemaradását kell bepótolnia a magyarságnak. Jól látszik ez azon, hogy kevesebb magyar diák van és kevesebb tantárgyat tanítanak magyarul – és a magyar bírák a nyelv hiányos ismerete miatt nem mernek magyarul jegyzőkönyvet vezetni.

Az elcsatolt területeken lévő jogászképzés további fejlesztésre szorul: oktatók továbbképzése, tantárgyi struktúrák fejlesztése indokolt. A kommunizusból kilábaló határon túli magyarság egyébként – tapasztalatom szerint – minden szakmában igényli a jól képzett értelmiséget.

1.2. egyetemközi kapcsolatok

A képzés színvonalának fent tárgyalt fejlesztésében nemcsak a magyar állam tud közreműködni (pl. pályázataival, vagy célzott támogatásai révén), hanem az egyes oktatási intézmények is a lehető legkülönbözőbb (oktatói és hallgatói mobilitás-programok, közös tudományos és kulturális rendezvények szervezése, közös kutatások, diákköri konferenciák, stb.) formában aktiválhatják erőiket.

Az egyetem-közi kapcsolatok eddigi formái is jó példát mutatnak, de több együttműködésre lenne szükség. Erdélyben jó a tapasztalat a Babes-Bolyai Tudományegyetem (BBTE) és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem (PPKE) jogi karai közötti együttműködésről, amelyet azonban tovább kell építeni és fejleszteni – jelezték beszélgető partnereim is. A magyar egyetemeknek nem szabad „elszívniuk” a

határon túli diákokat, de a lehetőségekhez mérten segíteni kell őket a magyar nyelvű szaktudás megszerzésében. Erre alkalmas eszköz a 2-4 szemeszter hosszú *alapképzési együttműködés*.

A képzés mellett (sőt talán az előtt) látom szükségszerűnek *az anyaországi hallgatók minél gyakoribb határon túli kiutaztatását*, amellyel ismereteket és tapasztalatokat szereznek a szomszédos államokról és az ott élő magyarokról. Tapasztalom sajnos, hogy negyed-ötöd éves anyaországi jurátus nemcsak, hogy nem volt még a határon túl (sielést leszámítva a Tátrában), de el sem tudja képzelni, hogy magyarok lakhatnak még bárhol az országhatáron kívül. Egy *tanulmányút* értéket akkor kap, ha a szakmai találkozó mellett tartalmaz kulturális programokat is. Egy ilyen program gyakorlatilag egyetemi alapképzésre való leképezése lenne azoknak a már működő bírósági találkozóknak, amiről DR. HAVASINÉ DR. ORBÁN MÁRIA elnök asszony számolt be nekem.

Hatékony kapcsolattartási módszer a *nyári egyetemek* szervezése. 1999 és 2000-ben a Rákóczi Szövetség és a PPKE jogi kara két ízben szervezett Kárpát-medencei jogásztalálkozót – nagy sikerrel. A Márton Áron Szakkollégium évek óta szervez határon túli diákoknak nyári egyetemet – hol önerőből, hol más egyetemmel karöltve. MÁTHÉ GÁBOR elnök úr, aki egyben a Károli Gáspár Református Egyetem jogi karának dékánja, szintén tervez a határon túli diákok számára nyitott nyári egyetemet létrehozni. Felvidéken GÁL GÁBOR képviselő úr tájékoztatott arról, hogy a pozsonyi magyar diákok rendszeresen jártak korábban az ELTE által meghirdetett nyári egyetemekre – és évekkel utána is kamatoztatták ott szerzett szaknyelvtudásukat és szakmai kapcsolataikat.

1.3. szakmai utánpótlás-nevelés

Az utánpótlás-nevelés témaköre az oktatás mellett vonatkozik a szakmai utánpótlásra is. A gyakorló jogi pályák közül az igazságszolgáltatásban dolgozó fogalmazók képzését emelném ki ehelyütt.

Délvidéki gyakorlat volt a titói időkben, hogy a magyar bírósági fogalmazók pár hónapot Magyarországon töltöttek, amit otthon beszámítottak a képzési idejükbe. A titói rezsim által lehetővé tett anyanyelvű képzési struktúrát a milosevići diktatúra megszüntette. Felvetésemre – magyarországi bírósági interjú-alanyaim – LOMNICI ZOLTÁN elnök úr, DR. HAVASINÉ DR. ORBÁN MÁRIA elnök asszony és LÁBADY TAMÁS elnök úr egyhangúan támogathatónak és elképzelhetőnek tartotta a képzési forma újraszervezését. Magyarországon a bíróképzés – nemzetközi viszonylatban is – legkiemelkedőbbben működő rendszere ugyanis a fogalmazó-képzés. Beszélgető partnereim a határon túli magyar fiatalok magyar bíróképzésbe való bevonását pedig a szaknyelv-tanulás legmegfelelőbb eszközének tartották.

A fiatal jogászok gyakorlati képzése mellett a *tudományos szakmai utánpótlás* kérdését is szükséges felvetni. Hasznos lenne, ha a magyarországi egyetemek *doktori programjaikba* rendszeresen bevonnák a határon túli magyar PhD hallgatókat. Ez is történhet – példának okáért – kölcsönös szemeszter-beszámítással. A doktori kap-

csolatok kiépítése elsősorban a két nagy régióban: Felvidéken és Erdélyben szükségyszerű, hiszen ott a kisebbségi csoporton belül már ma is vannak magyar doktoranduszok, van igény magyar tudományos képzésre. Vajdaságban és Kárpátalján – a fentiekkel ellentétben – először is a határ két oldalán lévő doktori iskolák és felsőoktatási/továbbképzési központok intézményes kapcsolatfelvételét szükséges szorgalmazni. (Információim szerint a Szegedi Egyetem jó kapcsolatot épített ki Délvidékkel, valamint a Pécsi Tudományegyetem Nemzetközi Jogi Tanszéke kezdeményez tudományos együttműködést határon túliakkal.²⁰)

Horvátország és Szlovénia tekintetében pedig elsősorban a magyar fiatalok jogász-alapképzésben való részvételét célszerű serkenteni, hogy legyen magyar ajkú jogalkalmazó e két kis létszámú közösségben. Tanulmányutamon e két régiót illetően több tapasztalatot is szerezhettem. A horvát kisebbségi joganyag alapvetően jó és széles körű jogosultságokat tartalmaz. *A drávaszögi tízenbetezres magyarság* azonban a Kárpát-medence legnagyobb demográfiai válsággal sújtott közössége. LÁBADI KÁROLY által összegyűjtött statisztikák alátámasztják, hogy évente mintegy 3-500 fővel csökken(t) a magyarság lélekszáma.²¹ Így a magyar utánpótlás, tehát a fiatalok megőrzése a fő cél. Ezt veszélyeztetik a magyarországi egyetemek, ahonnan alig mennek haza a (friss) diplomások, valamint az állandó asszimiláció, a csöndes beolvadás. (Ez utóbbi hatása főleg Kelet-Szlavóniában – Eszék-től délre – figyelhető meg.) A horvát jogszabályok szerint olyan közigazgatási egységekben (város, járás, megye), ahol a lakosság egyharmada egy kisebbséghez tartozik, az adott kisebbségi nyelv a horvattal egyenlő jogú hivatalos nyelv. Ilyen járás ma a Hercegszöllősi járás és a Bellyei járás. Ehhez képest azonban a magyarság központjának számító Eszék városában nincs magyar bíró, ügyész, ügyvéd. Az egyik fő probléma tehát a jogászság hiánya. Magyar jogalkalmazó hiányában tolmácsot vesznek igénybe, ám azok szaknyelvi tudása beszélgető partnereim szerint határozottan hiányos. Meglepő tapasztalat volt számomra, hogy az európai mértékek szerint is a kisebbségi jogok széles tárával rendelkező Horvátországban a tömbként lakott területekben sem használatos a kisebbségi nyelv. A tolmácsképzésen túl, tehát a horvátországi magyarság jogász-értelmiségének képzését szükségyszerű ösztönözni.

Ahhoz képest, hogy a szlovén állam milyen széles körű jogokat biztosított a kisebbségek számára, a magyar nyelvismeret és nyelvhasználat nagyon alacsony szintű *Muravidéken*. Ahogy BOKOR JÓZSEF fogalmazza meg:²² „a muravidéki magyarság – de facto – nem tud kellően élni lehetőségeivel. [...] úgy tűnik, hogy a többségi szlovén nemzetnek sokszor nagyobb gondja van kisebbségei anyanyelvére, mint amennyit az érintettek, különösen a muravidéki magyarok és a magyar anyaország tesznek, illetőleg képesek tenni érte.” Szlovénia lakosságának 0.4%-át kitevő 8000 fős magyar kisebbség a szlovén átlaghoz képest kevés értelmiséggel rendelkezik. Kírívó eset a jogászság, amely olyannyira kevés ma Muravidéken, hogy nincs magyar bíró, ügyvéd és csak egy ügyész van, aki szlovén, de tud magyarul. Egy magyar bírósági fogalmazó dolgozik a lendvai bíróságon és remélik, hogy szakvizsgáját követően is ott fog elhelyezkedni. Muravidéken a közeljövő legfőbb feladata az utánpótlás-nevelés. Ennek több tényező

állít akadályt: 1) A felnőttképzés terén és a pályaválasztás során belső-Szlovénia elszívó hatása a domináns. Muravidék „egyébként Szlovéniának sajnos mindmáig a gazdaságilag legelmaradottabb régiója”- állították interjú-alanyaim. Drávaszöggel ellentétben itt Magyarország értelmiség-elszívó hatása pusztán Szlovénia gazdasági erőssége miatt csekélyebb. Mindezek ellenére 2) a Magyarországon képzett személyek (a többi régióhoz hasonlóan) nem térnek vissza szülőföldjükre.

1.4. a Kárpát-medencei magyar tudományosság újrateremtése

Az egyetemi és doktori együttműködés mellett a *tudományos kapcsolattartás* is fontos. Ennek egyik megnyilvánulása lenne hogy a Magyar Tudományos Akadémia tagjai közé a határon túli magyar tudósok is az anyaországiakkal azonos módon kerülhessenek. Ahogy KILÉNYI professzor mondta egy konzultációm során: nincs külföldi magyar és magyarországi magyar tudományosság – csak magyar tudományos élet van.

2. A határon túli szakmaiság segítése

2.1. Anyanyelvű továbbképzések

A jogászképzés univerzális feladata mellett kiemelkedően fontos a *gyakorló jogászok anyanyelvű továbbképzése*. A tanulmányutam során használt kérdőív szerint minden esetben rákérdeztem, hogy igénylik-e a magyar jogi szaknyelv mind teljesebb megismerését és ha igen, milyen formában? A kérdés első felére kivétel nélkül minden interjúmban igenlő választ kaptam. Tapasztalatom szerint ugyanis a szomszédos országokban élő (és dolgozó) magyar jogászok nem érzik megfelelőnek magyar szaknyelv-ismeretüket. Ezért is történhet meg az, hogy ha az eljárás magyar nyelvű lefolytatására adottak is a jogszabályi lehetőségek, a jogalkalmazók sokszor nem élnek vele, mert nem érzik pontosnak fogalmazásukat. A magyar szaknyelv elsajátítása ma általában autodidakta módon lehetséges. A gyakorló jogászok a magyar szakfolyóiratokat olvassák, követik az Alkotmánybíróság határozatait, stb. Ennek legmagasabb fokú igényét Felvidéken tapasztaltam.

A Kárpát-medencében van intézményesített szaknyelv-oktatás is: Erdélyben a Babes-Bolyai Tudományegyetemen és Vajdaságban a Tartományi Kisebbségi Titkárság szervezésében találtam ilyet. Ez utóbbi évente egyszer tart szemináriumot, az előbbi pedig a tanrendbe illeszkedő terminológiai kurzust szervez. Mindkettő forma hasznos és nélkülözhetetlen. Mindazonáltal látszik, hogy a meglévő kereteket lehet és kell is tágítani.

A nyelvi továbbképzés *formáját* illetően vegyes elképzeléseket találtam a kiscsoportos, workshop-jellegű találkozótól a klasszikus konferenciáig, sőt Kárpát-medencei jogász-találkozóig. A magyarországi interjúkat is egybevetve megállapítható, hogy minden formában szervezett szakmai találkozóknak megvan a létjogosultsága és a szerepe. A *kiscsoportos találkozók* tekintetében osztom a győri táblabíróság elnökszónyának álláspontját, hogy ezek hatékonysága mind szakmai, mind nyelvi szempontból kimagasló. A határon túli beszélgető-partnereim úgy vélték, hogy ilyen

workshopnak akkor van értelme, ha olyan szakmai kérdések kerülnek megvitatásra, amelyeket a napi gyakorlatban tudnak alkalmazni. Ez feltételezi, hogy az ilyen jellegű találkozók alapos előkészítést követően kerüljenek megrendezésre, amelyben a szervezés kezdetétől részt vesznek a határon túli magyar jogászok is. Álláspontom szerint ilyen találkozók hazánkban leginkább a Magyar Jogász Egylet profiljába tartoznak – különösen, hogy MÁTHÉ GÁBOR elnök úr tájékoztatása szerint az Egylet egyre jobban nyit a határon túli jogászság felé. A regionális (megyei) szervezetek munkájának nagy hangsúlyt adhat a regionális együttműködések kialakítása is. A Magyar Jogász Egylet szakmai programjainak kialakításában továbbá egyetemek is közreműködhetnek, ezáltal is szélesítve az együttműködés perspektíváit.

Nagyobb volumenű szakmai kapcsolatot jelentenek a *konferenciák*. MÁTHÉ elnök úr és SOMOGYVÁRI ISTVÁN alelnök úr tájékoztatása szerint a Magyar Jogász Egylet már a rendszerváltozás óta szervez határon túli jogászokat is megszólító programokat. Ilyen például a Muravidéket, Várvidéket érintő Pannon Jogász Napok, vagy a 2005 tavaszán Lillafüreden felvidéki jogászok részvételével lebonyolított konferencia. Erdélyi jogászokat rendszeresen hívnak rendezvényeikre. Vajdaság és a Délvidék többi régiójának bevonása is tervben van. Elnök úr továbbá úgy fogalmazott (és ezzel esik egybe VÁRADY professzor ajánlása is), hogy a két évente az Egylet által szervezett Magyar Jogászgűlésekre a határon túli magyar jogászokat is várják. Ezáltal e konferenciák Kárpát-medencei magyar jogásztalálkozókká nővik ki magukat.

A Jogász Egylet programjait Magyarország határain belül szervezi. Kérdésemre elnök úr és alelnök úr is kifejtette, hogy nem szándékoznak a szomszédos államokba kivinni programokat. Tanulmányutam általános tapasztalata szerint mégis határozott igény lenne határon túl szervezett szakmai találkozókra, szervezetekre. Hosszú távon egyáltalán nem elképzelhetetlen, hogy a magyar civil szervezetek (mint például a Magyar Jogász Egylet) határon túli „fiókszervezeteket” hozzanak létre, hiszen a civil szervezeteknek általában nincs állampolgársághoz kötött tagsága, valamint annak sincs akadálya, hogy egy állampolgár külföldi civil szervezet, (egyesület, stb.) tagja legyen. A társadalmi szervezetek e tekintetben már régen lebontották a határokat.²³

A szakmai rendezvényekkel kapcsolatosan minden magyarországi beszélgetőpartnerem fontosnak tartotta, hogy ne egyoldalúan magyarországi kezdeményezésűek legyenek programok, hanem *várják a határon túli magyar jogászok jelzéseit* közös programok létrehozására. Ez megkívánja, hogy a nemzetrészek jogászsága ki tudja fejezni igényeit, ami szervezettséget feltételez.

2.2. Szakmai érdekképviseltek létrehozása

A határon túli magyar jogász (szakmai) szervezetek létrehozása napjaink feladata. Az elmúlt években Erdélyben jött első ízben létre magyar kisebbségi jogász egyesület, a Romániai Magyar Jogászok Egyesülete. 2005 tavaszán Brassóban már szakmai konferenciát is szerveztek, amelyre többek között a magyar igazságügy-minisztert, DR. PETRÉTEI JÓZSEFET is meghívták. A többi régióban ez idő szerint nincs ilyen szakmai szervezet – bár igény mindenhol lenne rá. A jogászság intézményesülését

segíteni tudja az erdélyi jó tapasztalat (ez régiók egymás közötti kapcsolattartását feltételezi), másrészt az anyaország. Tekintettel arra, hogy szinte minden szomszédos államunk elzárkózik a kisebbségek különböző önállóodási elképzelései elől (lásd pl. autonómia-koncepciók) a jogászság szervezetei sem képeznek kivételt. Főleg Szlovákiában jelezték, hogy bár szükségét érzik egy magyar jogász egyesület létrehozásának, mégis, tartanak tőle, hogy a többségi nemzet nem nézné azt jó szemmel. Így tehát az ilyen társulások létrehozásában különös figyelmet kell szentelni a megfelelő diplomáciai „finomhangolásnak” és a kommunikációnak.

2.3. Szakmai együttműködések kialakítása

A fentiekben az általános jogászképzésről és a jogászok általános szakmai továbbképzéséről volt szó. Azonban felmerül a lehetősége a *szűkebb, szakterületi együttműködésnek* is. Legfőképpen gondolok itt az igazságszolgáltatásban dolgozó jogászok továbbképzésére (bírák, ügyészek, ügyvédek). Magyarországi bírósági vezetőikkel készített interjúim szerint a magyar szervezet nyitott a szomszédos államok bíróságaival való rendszeres kapcsolattartásra. Ez történhet oly módon, hogy a magyar nemzetiségű bírák előtt lehetőség nyílik a magyarországi bíróképzésben részt venni (pl. a 2006 januárjában megnyíló bíróképző akadémia programjaiban), illetve történhet ez a bíróságok közötti kétoldalú együttműködéssel.

A bíróságok közötti kapcsolatépítésről jó tapasztalatokkal számolt be DR. HAVASINÉ DR. ORBÁN MÁRIA elnök asszony. Korábban, mint megyei elnök mind a pozsonyi megyei bírósággal, mind a csíkszeredai megyei bírósággal jó kapcsolatot épített ki és mindkét bíróságról delegációk látogattak el a partnerhez. E bírósági látogatások különösen hasznosak egyrészt szakmai szempontból, hiszen tárgyalást látogattak a vendég-bírók és utána megbeszéltek tapasztalataikat, másrészt kulturális szempontból. Az ilyen találkozókön fontos, hogy ne csak magyar nemzetiségű bíró vegyen részt, hanem többségi is, hiszen az a tapasztalat, hogy a kisebbségi magyarság befogadását segíti, ha a többségi állampolgárok jobban megismerik a magyar kultúrát, mentalitást. (Magam is több alkalommal – Nyugat Európában is – tapasztaltam, hogy egy környező állam polgára addig előítélettel viselkedik a magyar néppel, nyelvvel, kultúrával szemben, amíg annak kincseit meg nem ismeri, el nem fogadja.)

LÁBADY elnök úr külön kiemelte, hogy az ilyen szűkebb, szakmai kapcsolattartásban a kamarák szerepe is felértékelődik. Az ügyvédi kamara például képes lenne – kiváló kapcsolati tőkét teremtve – a határ két oldalán dolgozó magyar ügyvédek között rendszeres találkozókat szervezni, amelyek a kapcsolatépítésen túl a szaknyelv ápolását is célként tűzhetnék ki.

2.4. Szótárak létrehozásának szükségessége

A magyar szaknyelv napi használatában viszont tanulmányutam tapasztalata szerint első sorban *szakszótárak kiadása* segítené. Ebben minden határon túli interjú-alanyom megerősített, valamint Magyarországon SOMOGYVÁRI ISTVÁN alelnök úr hangsúlyoz-

ta ennek szükségességét. Hazánk a szerkesztés és a kiadás feladatában való közreműködéssel közvetlenül is tudna segíteni. Hatékony szervezőmunka eredményeként már egy-két éven belül megszülethetnek az első jogi szakszótárak. Több régióban kezdtek el e munkát: Felvidéken egyfelől a dunaszerdahelyi Gramma nyelvi intézetben egy közigazgatási szótár, másfelől a Kaligramma kiadó mellett működő szakcsoport segítségével egy jogi szótár szerkesztése kezdődött meg. GÁL GÁBOR képviselő úr tájékoztatása szerint a szlovák-magyar része a jogi szótárnak már szinte kész, de a kiadás nehéz és költséges feladat. Erdélyben VERESS EMÓD úr dolgozik jelenleg egy szakszótáron. Mindkét régióban a hatvanas-hetvenes években adtak ki legutóbb szótárt, de azok mára szinte teljesen használhatatlanok. Délvidéken az elmúlt években adtak ki szakszótárt.²⁴ Kárpátalján (ahol talán a leginkább szükség lenne rá), Drávaszögben és Muravidéken nem merült fel egyelőre szótár kidolgozásának gondolata.

Jóval a tanulmányutam előtt, egy konzultáció alkalmával KILÉNYI professzor vette fel a szótárak szükségességét. Ő azonban hozzátette a fentiekhez azt, hogy nemcsak jogi szótár szükségeltetne, hanem a legtöbb nagy szakma szótárát létre kellene hozni orvostól, gyógyszerésztől mérnöki szótárakig, mert az anyanyelv használat minden szakmában sorvad és a napi nyelvhasználat első forrása a szótár lehetne.

3. A szórvány-kisebbség helyzete

Már fentebb megemlítésre került, hogy a szórvány-kisebbség helyzete komoly nemzeti stratégiát igényel. Interjúim során komor és pesszimista gondolatokat hallottam a szórvánnyal kapcsolatban. Tény, hogy sehol a Kárpát-medencei magyar szórványban nem érvényesülnek sem a nyelvi sem az alapvető kisebbségi jogok. KINCSES ELŐD marosvásárhelyi ügyvéd úr tapasztalatával ezt úgy lehet kiegészíteni, hogy két magyar a bíróságon előbb beszél románul, mert nem is tudják, hogy rajtuk kívül van ott még nemzettársuk.

VÁRADY TIBOR professzor úr szerint – és nézetét osztom – *a szórvány feladása nem jelenti a tömb erősödését*. Ha a szórványban élő kisebbséget ráveszik, hogy a tömbbe költözzön, ezáltal elszakad szülőföldjétől, egyazon lehetőséggel telepedik le a tömbben, Magyarországon vagy valahol Nyugat-Európában. Álláspontom szerint a szórvány helyzetére oda kell figyelni minden régióban, nyelvi jogaikról tájékoztatni kell őket és az anyaország lehetőségeihez mérten támogatni a határon túli szervezetek szórványra irányuló programjait. Álláspontom szerint a szórvány nyelvi fejlődését *a határ-menti regionális kapcsolatokkal*, kulturális és adott esetben szakmai kapcsolatokkal lehet a leghatékonyabban segíteni.

III. Összefoglalás

A fentiekben egy doktori program keretében megvalósult kutatás eredményeinek egy részét foglaltam dióhéjban össze. A határon túl végzett gyűjtőmunka és az arra való felkészülés lehetőséget adott arra, hogy a hazánkat környező államok jogi gondolkodásába bepillantást nyerjek.

A Kárpát-medencei jogrendszerek jelentős eltéréseket mutatnak egymástól. Véleményem szerint több tényező befolyásolta a hatályos kisebbségi jogi és nyelvhasználati szabályozás kialakulását: 1) az államok hagyományos jogi gondolkozása, valamint 2) a környező államok viszonya a magyarsághoz, a jelenleg területükön őshonos magyar kisebbséghez.

Ad 1) Egyes országok jogalkotásukban és a jogalkalmazás gyakorlatában is magukon viselnek bizonyos hangsúlyos jegyeket. Ilyenek például a szláv jogcsalád sajátosságai,²⁵ vagy a szovjet joghoz való belső kapcsolódás máig tartó hatásai (Ukrajnában).²⁶

Ad 2) A környező államoknak a magyarsághoz, a jelenleg területükön őshonos magyar kisebbséghez való viszonya elválaszthatatlan a XX. század történelmétől. A mai napig megnyilvánuló (és a jogintézményekben is nyomon követhető) különbségek – álláspontom szerint – több forrásból erednek:

a) *Földrajzi okok.* Talán evidensnek tűnik, de egy tájegység földrajzi elhelyezkedése és gazdaságföldrajzi mutatói a történelem során sokban befolyásolták az eseményeket. Jó tudni ugyanis, hogy egy területnek mennyire jók az agrárgazdasági tulajdonságai (lásd Délvidék), vagy természetes védelme, egysége (pl. Erdély, Kárpát-alja). Ehhez kapcsolódik, hogy az elcsatolást követő betelepítések mennyire irányultak „csak” a kisebbség lélekszámának csökkentésére, vagy voltak-e gazdasági célok is, amelyek az őslakos népcsoportokat közvetlenül érintették (lásd pl. 1950-es évek után Felvidéket). Ezek a tulajdonságok nagyban járultak hozzá, hogy szomszédaink az első világháborút követően milyen vehemenciával és összehangolt érvekkel igényelték Magyarország egyes régióit.

b) *Politikai okok.* A két nagy időszak: a két világháború közötti és a második világháború utáni, sok tekintetben mutat hasonlóságot. Így például az elcsatolást követően mindenhol volt földreform, alapvetően pluralizmus volt (és magyar pártok alakulhattak), (fél-)demokratikus rendszerek álltak fel, amelyek az egyesülési jogot lehetővé tették. A második világháborút követően azonban a diktatórikus rendszerek egyöntetűen megvonták a magyar (kisebbségi) nyelv használatának lehetőségét. Ennek mértéke (és az általa kiváltott kisebbségi reakció) nagyban függött azonban a diktatúra keménységétől. Így például a sztálini Szovjetunió („A magyarkérdés tulajdonképpen vagonkérdés.”) nem hasonlítható össze a kisebbségi státútumot hozó háború utáni Romániával. Lényeges továbbá azt is felmérni, hogy a rendszerváltozást követően milyen tendenciák mentén alakultak ki az új államok, a magyar pártok és mennyire fejlődött ki demokratikus politika a posztkommunista Közép-Európában.

c) *Szociológiai okok.* A magyarsággal szembeni nemzeti ellenkezés, amely a világháborúkat követő években csúcspontot ért el, már a 19. században nyomon követhető volt. Az intézkedéseknek (Felvidéken kilakoltatás, Délvidéken kiirtás, Kárpátalján munkatáborokba hurcolás, stb.) azonban régióként eltérő (a politikai mellett) szociológiai okai voltak. Ezeknek az okoknak, a jelen többségi államokra is jellemző (többségében szláv) attitűdöknek, szociológiai tendenciáknak demokratikus megnyilvánulási formája (többek között) a jelen nyelvhasználati rendszer.

Míndezen álláspontom szerint együtt voltak hatással a hatályos nyelvhasználati szabályozás kialakulására.

A fentiek ellenére a közép-európai államok a történelem során sokszor éltek meg olyan helyzetet, amelyben egymásra voltak utalva, illetve a közös történelmi szituációk a jogi és politikai gondolkodásra is kihatottak. A legújabb korban egyre nagyobb szerephez jut e régió jogrendszerének összehasonlító jogi vizsgálata. ECKHART professzor úgy fogalmazott, hogy „*[v]alamegy nép jogéletét saját emlékeiből kell megismerni, de hasonló művelődési fokon álló, hasonló gazdasági és társadalmi fejlődésen keresztülmenő népek jogéletének megismerése a mi jogéletünk kutatásában rendkívül becses segítőeszközt nyújthat.*”²⁷ Az elhíresült első „ECKHART-vitát” kiváltó cikkében ECKHART FERENC korát messzemenően megelőző tudományos módszert és szellemtörténeti irányzatot vázolt ezzel fel. Tudományos módszertanának helyességét korunk igazolja.

Álláspontom szerint a jövő jogfejlesztési tendenciáiban az összehasonlító vizsgálatnak továbbra is kiemelkedő szerepe lesz. A közép-európai rendszerváltozásokat követően KONRAD ZWEIGERT és HEIN KÖTZ professzorok az összehasonlító jognak a jogalkotó kezében való hasznosságát vizsgálván már megállapították, hogy „az összehasonlító jog különösen hasznosak bizonyul Kelet-közép Európa államaiban, ahol a jogalkotók a szovjet rendszer bukása után szembesültek jogrendszerük újraépítésének szükségességével.”²⁸

Az összehasonlító jog által tehát jobban megismerhetjük saját nemzeti jogunkat, sőt annak fejlesztésére is képesek leszünk.²⁹ Az összehasonlítást azonban nem Nyugat-Európában és a tengeren túl kell kezdenünk, hanem saját régióinkban, Közép-Európában – ahogy ECKHART professzor javasolta. A közép-európai helyzetek (és ezért a megoldások is) időben-térben sajátosak. Működő nyugati modellek adaptálása ezért is igényel különös körültekintést. Míndezen megállapítások pedig a több száz éve vitákkal terhes nemzetiségpolitikára fokozottan érvényesek.

A kutatás és annak eszközéül választott tanulmányút több érdekes *tapasztalatot* hozott a számomra (többek között) az elszakított nemzetrészek nyelvhasználatát illetően.

a) A nyelvi jogok megvalósulása a jogszabályokban meghatározottakhoz képest csökevényes. Ennek azonban nem egyedül a többségi állam az oka. Sok esetben a magyar közösség is felelős azért, ha nincsenek megfelelő nyelvi életkörülményei. Ilyenkor a megoldást a segítségnyújtás, tájékoztatás, figyelemfelhívás eszközében lehet megtalálni, amely eredhet mind az anyaországtól, mind a közösségen belülről.

b) A nyelvi jogok megfelelő érvényesülését az anyaország sok tekintetben tudná segíteni, amelynek hatékonyságát egy konkrét stratégia kidolgozása nagyban fokozhatná. Ilyen, állami és civil szervezeteket felölelő stratégia kidolgozásába célszerű a civil szférát és a tudományt is bevonni.

c) Az 1920 óta eltelt idő és a hol erősebb, hol gyengébb asszimiláció egyik legfőbb hatása, hogy a szomszédos államokban élő magyar nemzetrészek – éljenek bár tömbben vagy szórványban – nem használják a hatóságok előtt magyar anyanyelvüket.

Jelenleg Felvidéktől Muravidékig általánosan tapasztalható, hogy a magyar nemzetiségiek nem használják anyanyelvüket a hatóságok előtt – fel sem merül bennük, hogy lehetne. „Így gyorsabb az ügyintézés.” „Így nem néznek ki a hivatalból.” „Tudok én az itteni nyelven, minek beszéljek a hivatalban magyarul?” – hallottam sokféle megnyilvánulást. Amíg Magyarország Kárpát-medencei pozícióját tekintve gyenge és nem áll ki határozottan a nemzettársai mellett, ez nem is fog változni. Muravidéken GÖNCZ LÁSZLÓ igazgató úr³⁰ fejtette ki, Magyarország egyik legfőbb feladata *a magyar nyelv és kultúra presztízsének növelése a Kárpát-medencében*. A történelmi példákból is látszik, hogy a két világháború között a magyar nyelv erősségének is lehetett köszönni a szélesebb körű kisebbségvédelmi mechanizmusokat. A kommunizmus asszimilatív politikája miatt a nyelvhasználat háttérbe szorult, a magyar kultúra még Magyarország területén sem volt teljesen szabad. A rendszerváltozást követően hazánk előtt is nyitva áll a lehetőség kultúránknak közvetlen szomszédainkkal való megismertetésére és elfogadtatására.

Nehéz mindezekre hatékony megoldást találni. Az bizonyos, hogy szakterületi apró lépések mellett átfogó stratégiát is ki kell dolgozni. Ez utóbbihoz javasolta MÁTHÉ GÁBOR elnök úr, hogy egy „expanziós politikára van szükség a szeretet jegyében”. GÖNCZ LÁSZLÓ elnök úr szerint a többségi államok ezáltal könnyebben fogadnák el a kisebbségi magyarokat, hiszen évtizedes előítéletekből emelt falakat lehetne lebontani. Ehhez eszköz lenne *Magyarország közép-európai szerepének növelése* mind politikai, mind gazdasági téren. Szükséges lenne kihasználni az Európai Unió által biztosított lehetőséget is, hogy a közösségi joganyag magyar nyelven is hozzáférhető, valamint hivatalos nyelv a magyar. Mindezek által azt lehetne elérni, hogy egy erős anyaállamot maga mögött tudó kisebbségi magyar azt érzi, hogy *érdemes a magyar kultúrát művelnie és a magyar nyelvet használnia a közéletben is*.

JEGYZETEK

¹ ANDRÁSSY GYÖRGY: Nyelvi Jogok – A modern állam nyelvi jogának alapvető kérdései, különös tekintettel Európára és az európai integrációra. Pécs: JPTE-Európa Központ, 1998. 14.

² Legfőképpen Ld.: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (ENSZ), Emberi Jogok Európai Egyezménye (ET).

³ Kivétel: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJNE) 27. cikke.

⁴ Ld. különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát.

⁵ KRISTIN HENRARD: Language and the administration of Justice. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2000/2 vol. 7. 82.

⁶ HENRARD i. m. 85. hivatkozva: Human Rights Committee, General Comment regarding article 14. ICCPE, § 13.

⁷ KÁNTÁS PÉTER – TÓTH JUDIT: Nyelvhasználati jogok a hatósági eljárásban. *Kisebbségkutatás*, 2005/2 229.

⁸ A kisebbségi jogokat önállóan, az alapjogoktól elválasztható jogterületek tekintem. Az univerzális emberi, illetve állampolgári jogoknál ugyanis árnyaltabb, sajátos szabályozást jelent. Van több olyan összetevője, amelyek nem alapjogok, mint például a jelen munkában is hangsúlyozott egyes igazgatási jogok.

⁹ A kisebbségek nyelvi jogait és különösen az eljárásjogokban való nyelvhasználatot az alkotmányok ritkán nevesítik. A kisebbségekkel kapcsolatban megjelenik az identitáshoz való jog és az általános egyenlőség elve. Rendszerint ez utóbbi vezeti fel az alapjogi fejezetet, ahol a kisebbségi rendelkezések is többnyire találhatóak. Kisebbségi nyelvi jogként elsősorban az anyanyelvű oktatáshoz való jog jelenik meg. (Ld. szlovák alkotmány: 34. § (2) bekezdés; ukrán alkotmány: 53. § (5) bekezdés; szerb alkotmány: 32. § (4) bekezdés; szlovén alkotmány: 64§ (1) bekezdés.)

¹⁰ HENRARD i. m. 81.

- ¹¹ Ennek egyik eszközeként KRISTIN HENRARD a kisebbségi nyelvet ismerő hivatalnokot jelöli meg – amely gondolat a szerző eljut JÁSZI OSZKÁR 1912-ben született gondolataihoz: „A népnek a nemzetiségi kérdés egyszerűen jó és a nyelvén tudó közigazgatást és iskolát jelent. Az »ő vértéből« legyen a tisztviselő, a tanító. Ne bántsák nyelvét és szokásait. Ne bábkodjanak vele idegen emberek.” JÁSZI OSZKÁR: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*. Budapest: Gondolat, 1986.
- ¹² A Nemzetek Szövetsége és a kisebbségek (Nemzetek Szövetségének Titkársága. Hírszolgálati osztály). Budapest: Nemzetek Szövetségének Titkársága, 1925; PABLO DE AZCÁRATE: *League of Nations and national minorities*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1945); OTTO JUNGHANN: *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund*. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr, 1934.; SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadói Kör, 2003.
- ¹³ KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris, 1996. 11-13.
- ¹⁴ Az anyanyelv az identitás része. Ezt GEREBEN FERENC (PPKE-BTK) egy széleskörű és részletes kutatás egyik eredményeként közli, mintegy 2500 magyar ajkú személy megkérdezését követően. GEREBEN FERENC: *Az anyanyelv az identitástudat szerkezetében*. *Regio* 1998/2. 97.
- ¹⁵ „Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részeinek sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzésé.” KOVÁCS i. m. 36. Hivatkozva: E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1. 96.
- ¹⁶ Ld. JÁSZI kényszerasszimilációs elméletét, amely szerint az anyanyelv oktatásának és használatának megültása és lecsökkentése az általános szellemi színvonal csökkenéséhez vezet. (JÁSZI i. m. 237-238.) Hogy mennyire aktuális ezen elmélet, elég felidézni határon túli magyarság rendszerváltozásra kialakult helyzetét, amikor is anyanyelvi oktatás minimálisra szorításával gyakorlatilag „lefejezték”, vagyis értelmiségétől megfosztották a közösségeket. Az értelmiség (főleg Délvidéken) roppant nagy számban vándorolt át kis-Magyarországra, vagy nyugatra. A XX. század egyik legfőbb asszimilációs eszköze a nyelv volt. Ma sincs ez másként.
- ¹⁷ Ezúton is köszönöm magyarországi interjú-alanyaimnak, hogy szakitottak kutatásom számára időt és készségesen segítettek! Így különösen: DR. LOMNICI ZOLTÁNNAK a Legfelsőbb Bíróság elnökének, DR. HAVASINÉ DR. ORBÁN MÁRIÁNAK a győri ítélőtábla elnökének, DR. LÁBADY TAMÁSNAK pécsi ítélőtábla elnökének, DR. MÁTHÉ GÁBORNAK a Magyar Jogászegylet elnökének, valamint DR. SOMOGYVÁRI ISTVÁNNAK a Magyar Jogászegylet alelnökének.
- ¹⁸ A Central European University professzora, az újvidéki egyetem egykori oktatója.
- ¹⁹ A szerb nyelv viszonylatában különösen fontos a jogi szakterminológia oktatása, mert a magyar nyelv nem használ annyi latin kifejezést. Így lehet az, hogy a munkajog helyett olykor a tükörfordítású „dolog jog” kifejezést használják, amely megtévesztő lehet.
- ²⁰ A pécsi jogi karon egyébként van múltja a kisebbségi kutatásoknak; Ld.: FLACHBARTH és FALUHELYI professzorok örökségét.
- ²¹ LÁBADI KÁROLY: *Nyelvtörvények, nyelvi jogok Horvátországban. Nyelvi jogok*, 2003. 177. Eszerint a horvátországi magyarság lélekszáma az összeírások szerint a következőképpen alakult (évszám: fő) 1948: 51399; 1953: 47725; 1961: 42347; 1971: 35488; 1981: 25439; 1991: 22355; 2001: 16595.
- ²² BOKOR JÓZSEF: *A magyar nyelv és használata a szlovéniai Muravidéken az ezredforduló küszöbén*. *Magyar Nyelv*, 2001/1 március, XCVII. évf. 39. és 35.
- ²³ Ld. a Rákóczi Szövetség határon túl alapított mintegy 100 helyi szervezetét. (rsz.hu)
- ²⁴ A mintegy 5000 címszavas magyar-szerb szakmai szótárt az Ifj. KORHECZ TAMÁS által vezetett Tartományi Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi Titkárság hozta létre. Ma a Vajdaságban nyelvi kérdésekkel e szervezet foglalkozik. Évi rendszerességgel anyanyelvű szemináriumokat is szerveznek.
- ²⁵ Ld. a volt Jugoszláv tagállamok vagy a cseh és szlovák állam ma is hasonló szabályozási technikáit.
- ²⁶ Ld. még: RENÉ DAVIDNAK a szocialista jogcsaládról írt fejezetét (*Einführung in die grossen Rechtssysteme der Gegenwart*, München und Berlin: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1966.)
- ²⁷ ECKHART FERENC: *Jog- és Alkotmánytörténet*. In: HÓMAN BALINT: *A magyar történetírás új útjai*. Budapest: Magyar Szemle Társaság, Bíró, 1931. 296.
- ²⁸ KONRAD ZWEIGERT – HEIN KÖTZ: *Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press, 3rd edition 1998. 17.
- ²⁹ DAVID i. m. 8-15.
- ³⁰ A muravidéki Magyar Nemzetiségi Művelődési Intézet igazgatója

EGY HATÁSKÖRI VITA MARGÓJÁRA

Gondolatok az ORTT aktusainak ombudsmani vizsgálhatóságáról

HAJAS BARNABÁS

egyetemi tanársegéd (PPKE JÁK), doktorandusz (PTE ÁJK)

KILÉNYI Professzor Urat 1996. őszén, a másodéves joghallgatóként ismertem meg. Az egész évfolyam fokozott várakozással tekintett az első alkotmányjog-előadás elé, mert egyfelől Professzor Urat megelőzte híre, másfelől pedig addigra már ZLINSZKY, SÓLYOM és LÁBADY tanár urak személyében már három aktív alkotmánybíró előadásait hallgathattuk. Kár volna tagadnom: „el voltunk kényeztetve”, könnyen hozzászoktunk ahhoz (sőt már-már természetesnek tartottuk), hogy az ország legjobb jogtudósai közül többeknek sziporkázó előadásaira járhattunk. Évfolyamunkon friss másodévesként mindenki büntetőjogász, vagy civilista, esetleg nemzetközi magánjogász szeretett volna lenni. Egy szerda délelőtt azonban mindez megváltozott: KILÉNYI Professzor Úr előadása után már csak nagyon kevesen voltak biztosak dolgukban, sőt néhány hét után többen a közjog iránti olthatatlan érdeklődésüket kezdték társaiknak bizonygatni. Professzor Úr teremtette meg sokunk kezdeti „szárnypróbálgatásainak” színterét is, amikor megszervezte Karunk első tanszéki tudományos diákkörét. (A Professzor Úr által vezetett iskola színvonalát az OTDK-kon elért kiváló eredmények is bizonyítják.) Minden tanárom közül a számomra legkedvesebbnek, KILÉNYI Professzor Úrnak ajánlom rövid tanulmányomat. Köszönöm Professzor Úrnak a „tánc- és illemtanórákat”, a pályaválasztási tanácsadást, a szerda reggeli beszélgetéseket, valamint az anekdotákat, amelyek mindig segítettek egy-egy probléma megoldásában, de a legnagyobb hálával mégis a feltett, elgondolkodtató kérdésekért, a bizalomért és a kapott lehetőségért tartozom. Isten éltesse Professzor Urat!

* * *

Bevezetés

Az elmúlt néhány évben az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez érkezett, az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) működésével is összefüggő, vagy közvetlenül azt sérelmező panaszok, valamint a hivatalból indult ombudsmani vizsgálatok szinte kivétel nélkül az ORTT hatósági eljárását

érintették. Ez alól csupán két – a 2006-ban lejáró helyi, illetve körzeti, valamint 2007-ben lejáró országos mősorszolgáltatási jogosultságok meghosszabbításáról szóló döntést sérelmező – beadvány volt kivétel. A helyettes ombudsman a beadványok alapján elrendelte a mősorszolgáltatási jogosultság megújításáról szóló – a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Médiatv.) értelmében nem hatósági – döntést megelőző eljárás vizsgálatát. Az ORTT a vizsgálat megindulásától kezdve vitatta, hogy nem hatósági eljárására kiterjedne az országgyűlési biztosok vizsgálati jogosultsága, ugyanakkor vonakodva mégis teljesítette az ombudsman megkeresését. Ezzel megkezdődött egy, feltehetőleg elhúzódó vita, amely a felszínen az ombudsman hatásköréről szól ugyan, azonban emögött az ORTT közjogi helyzetének, szerepének, esetleges függetlenségének, vagy éppen bírálhatóságának gyökeresen eltérő értelmezése húzódik meg. A konkrét kérdések a következők: kiterjed-e az ORTT valamennyi, feladatkörében hozott döntésre az ombudsman hatásköre, valamint ha az adott ügyben az ORTT nem ért egyet a biztos intézkedésével, fel kell-e azt a felügyeleti szervéhez terjeszteni.

I. Az ORTT helye az államszervezetben

Az ORTT autonóm, nem kormányzati irányítás alá tartozó szerv, melynek közigazgatási jellege vitathatatlan, közigazgatási feladatot lát el, közhatalmi jogosítványai vannak, hatósági eljárása során a közigazgatási eljárás szabályait is alkalmazza, ugyanakkor nem tartozik a kormányzati hierarchiába.¹ Az ORTT és tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem utasíthatók.² Médiatv. 32. § (1) bekezdése értelmében az ORTT az Országgyűlés felügyelete alatt álló, önálló jogi személy, „az Országgyűlés szerve”, amely a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó jogszabályok értelemszerű alkalmazásával gazdálkodik, ideértve, hogy számláit a Magyar Államkincstár vezeti. Az ORTT költségvetését az Országgyűlés önálló törvényben, a mősorszolgáltatási díj, a pályázati díj, a mősorszolgáltatási szerződészegési kötbér és kártérítés, a bírság, az üzemen tartási díj, valamint e címen az állam által átalány, illetve kiegészítés formájában folyósítandó költségvetési hozzájárulás, továbbá az önkéntes befizetések terhére hagyja jóvá. A törvényjavaslatot az Országgyűlés költségvetési ügyekben illetékes bizottsága a tárgyévet megelőző év október 31-éig – a Testület augusztus 31-ig megküldött javaslatára, ennek hiányában a bizottság által felkért szakértő(k) szakértői véleménye alapján – nyújtja be az Országgyűlésnek. A Testület gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

Indokolása szerint a Médiatv. az ORTT függetlenségének garanciáit úgy teremti meg, hogy az az Országgyűlés szerve, működésének költségeit nem a központi költségvetés, hanem a Mősorszolgáltatási Alap fedezi, az ORTT tagjainak jelölésében, megválasztásában és felmentésében az Országgyűlés rendelkezik jogosítványokkal, a tagok nem hívhatók vissza, mellérendelt, egyenrangú társként működik együtt azokkal az állami szervekkel, amelyek szerepet játszanak a mősorszolgáltatás intézményrend-

szerén belül, valamint a kapcsolódó területeken. Ugyancsak az indokolás szerint az ORTT tagjainak kiválasztásánál a szakmai alkalmasság mellett külön figyelmet kellene fordítani politikai, gazdasági függetlenségükre.

A Médiatv. azonban nem mondja ki, hogy a médiahatóság, vagy annak tagja független lenne, holott a magyar és nemzetközi közjogban ez bevett szabályozási gyakorlat,³ ehelyett mindössze kizárja az ORTT és a tagok utasíthatóságát. Úgy vélem, e függetlenség jellegét tekintve azonban nem is hasonlítható a hagyományosan függetlennek tekintett állami szervekéhez, ezért erős túlzás lenne az ORTT státuszát a legfőbb ügyész valódi függetlenségével párhuzamba állítani. Sommásan úgy is megfogalmazhatnánk, hogy az ORTT – minden igyekezet ellenére – nem rendelkezik olyan mértékű függetlenséggel, amely alapján önálló államhatalmi ágnek (centrumnak) lenne tekinthető. Emellett kétségek ébredhetnek bennünk az ORTT vélt függetlenségének garanciáival kapcsolatban is, ugyanis ezek – különösen az Alkotmánybíróság, országgyűlési biztosok, bíróságok és a bírák, valamint az ügyesség függetlenségét körbebástyázni hivatott szabályokkal összevetve – meglehetősen hiányosnak tűnnek.

Az ORTT függetlenségével kapcsolatos – meglátásom szerint igen ambivalens – álláspontját az ORTT egy tagja 2001. tavaszán akként fogalmazta meg, hogy „[...] a médiatörvény bizonyos általános dolgokat – az elvek szintjén – ír arról, hogy az ORTT független, csak a sajtószabadságnak, az Alkotmánynak és a törvényeknek van alávetve. Ugyanakkor – és ezt egy újságíró írta le, amikor '96-ban megszületett a médiatörvény – tulajdonképpen ezzel a törvénnyel intézményesítette magát a politika a médiarendszerben. [...] A médiatörvény az ORTT-nek – vagyis az ORTT tagjainak – nagyon-nagyon komoly függetlenséget biztosít. Ha ehhez hozzáveszem azt, hogy minket pártok jelölnek, és a működésünk során legalábbis meglehetősen erősen megjelenik a politika, ezt akár úgy is megfogalmazhatom – és így válik érthetővé –, hogy mondjuk az egyes testületi tagok szabadságába beletartozik az is, hogy úgy működjenek, ahogy a pártjuk az adott pillanatban gondolja. Tehát nem pusztán önmagában a delegálás miatt, hanem a delegálásnak ez a módja, plusz az a fajta szabadság, ami egy másfajta delegálás esetén valóban jelenthetne garanciát, ebben az értelemben azt a szabadságot jelenti, hogy akár azonosulni lehessen a minket jelölő párt konkrét, pillanatnyi akaratával. [...] De a gyakorlat azt mutatja, hogy a politika által jelentősnek tekintett médiakérdésekben a testület tulajdonképpen leginkább azzal a szabadságával él, hogy beilleszti magát a létező pártpolitikai közegbe. Ezt talán így lehet korrektül megfogalmazni. Ebben az értelemben az ORTT függetlensége a visszájára fordult, és sokszor engem kezelnek csodabogárként, ha éppen kiderül, hogy nem minden lépésemet ennek rendelem alá, ha kiderül, hogy szakmai szempontokat is figyelembe veszek.”⁴ TÍMÁR JÁNOS tehát lényegében megkérdőjelezte az ORTT tagjainak – a törvény indokolása szerint biztosított, garanciális jelentőségűnek nevezett – politikai függetlenségét. Meglátásom szerint mindezt erősítik az ORTT tagjainak, elnökének megválasztására, valamint a tagok és az elnök által leadható szavazatok számítására vonatkozó szabályok, amelyek a politikai erőviszonyok visszatükrözésére is irányulnak.⁵

Lényegében nincs olyan, nemzetközi jogból eredő kötelezettség sem, amely az ORTT olyan szintű és jellegű függetlenségének megteremtését irányozná elő, mint amilyent az ORTT elérni kíván. Magyarországon nem az ORTT az egyetlen, nem kormányzati irányítás alá tartozó közigazgatási szerv. Ebbe a körbe tartozik még a Gazdasági Versenyhivatal (GVH), az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT), a Közbeszerzések Tanácsa (a közbeszerzési Döntőbizottsággal), valamint tevékenységének egy részét tekintve a Magyar Akkreditációs Bizottság is.⁶ Több szerv részéről is tapasztalható volt a törekvés az említett körbe való bekerülésre. Ennek érdekében bizonyos külföldi nyomás is nehezedett a Kormányra a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) tekintetében. Tisztában vagyok azzal, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec. (2000.) 23. számú ajánlásában (Ajánlás) a független szabályozó hatósággal szembeni valódi („genuine”) függetlenség megteremtését tartja kívánatosnak, azonban e függetlenség mibenlétét nem határozza meg hatályos Médiatv. szabályain túlmutató kellő pontossággal.

Elengedhetetlen, hogy az esetleges félreértések megelőzése érdekében a szabályozó hatóság – angolszász eredetű jogintézményként jogrendszerünkbe került, tételes jogunkban nem definiált, és egyelőre meglehetősen ritkán használt – fogalmáról is szóljak. E szervek a mi fogalmaink szerint nem szabályozók, ugyanis nem alkotnak jogi normát, ezen túlmenően pedig nem is kifejezetten hatóságok, ugyanis tevékenységük során, a hatósági jogalkalmazáson kívül számtalan másfajta közigazgatási cselekményt is végeznek. Definícióként is elfogadhatjuk, hogy a szabályozó hatóságok „[r]endeltetése a verseny szabadságának biztosítása a közszektor meghatározott területein, egyidejűleg a versenyfeltételek fenntartásához és csakis ahhoz szükséges állami szerepek érvényesítése.”⁷ A GVH, a PSZÁF,⁸ a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, a Nemzeti Hírközlési Hatóság⁹ (NHH), az ORTT, a Magyar Energetikai Hivatal, valamint egyes helyi közszolgáltatások tekintetében a települési önkormányzatok – az esetek többségében anélkül, hogy a jogszabály néven nevezné a jogintézményt –, többé-kevésbé betöltik a szabályozó hatóságok szerepét.¹⁰

Az ORTT 2005. évben egy Törvényelőkészítő Szakértői Bizottságot (Bizottság) kért fel a rádiózásról és televíziózásról szóló új törvény tervezetének¹¹ (Tervezet) előkészítésére, amely a szabályozó hatóság fogalmát az előbbiekben ismertetettől meglehetősen eltérően fogta fel. A Tervezet ismert változatai a szervezet alapvető átalakításával egyidejűleg – éppen „a »szabályozó hatóság« irányába” történő elmozdulásra hivatkozva¹² – olyanfokú függetlenséggel kívánják felruházni az ORTT-t, amely az Országgyűlés felügyelete alatt álló szervek körében magyar közjogban példa nélküli: parányi túlzással a magyarországi médiaszektor „Kormányává” tenné. A Tervezet – a szabályozó hatóság közjogtudományban elfogadott fogalmával szemben – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) módosításával, az ORTT-t kormányrendeleti-szintű rendeletalkotási joggal ruházná fel.¹³ Ha elfogadjuk a Tervezet értelmezését, hasonló közjogi pozícióba lehetne valamennyi, az előbbiekben felsorolt szervezetet helyezni, ami meglátásom szerint teljességgel indokolatlan lenne. HORVÁTH M. TAMÁS ezzel szemben kiemeli, hogy a szabályozó

hatóságok „kormánytól való függetlenségének mértéke és jelentősége [...] nem éri el az önálló hatalmi ágak súlyát és fontosságát.”¹⁴

Külön kérdésként vetődik fel az is, hogy mennyiben felel meg jelenleg, *ténylegesen* az ORTT az Ajánlásban, a független *szabályozó hatósággal szemben* támasztott követelményeknek. Ugyanakkor azt is észre kell vennünk, hogy a rádiózással és televíziózással független szabályozó hatóságok létét éppen azok kiemelt alapjogvédelmi szerepére hivatkozva tartja szükségesnek az ET Miniszteri Bizottsága. E körben azonban az ORTT működésével kapcsolatban meglehetősen sok kívánni valót tapasztalt az ombudsman korábbi vizsgálataiban során.¹⁵

Annak ellenére, hogy külön törvényben kerül az ORTT költségvetése megállapításra, azzal, hogy annak egy jelentős elemét képező készülék üzemeltetési díjat a Kormány átvállalta,¹⁶ továbbá, hogy az ORTT működési költségei fedezetének jelentős hányada a műsorszolgáltatóktól beszedett műsorszolgáltatási díjakból és kötbérből ered (amelyek behajtása gyakran elhúzódik, így azok nehezen tervezhetőek),¹⁷ így sem a mindenkori parlamenti többségtől, sem pedig a műsorszolgáltatóktól nem tekinthető az ORTT gazdaságilag függetlennek. Csak mellékesen jegyzem meg, hogy meglátásom szerint a Tervezet sem lenne alkalmas a „valódi” *függetlenség* tényleges biztosítására, ugyanis – többek között – nem szakított az ORTT tagjainak az Országgyűlés politikai összetételét visszatükröző jelölésével.¹⁸

II. Az ORTT döntéseiről

1. Az ORTT közigazgatási döntései

A Médiatv. 136. §-a értelmében a törvény vagy a szerződés megszegésével, a vezetőes és a műholdas műsorszolgáltatással, a műsorszétoosztással, valamint a bírságozással kapcsolatos ügyekben az ORTT a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseit alkalmazza, határozatai ellen fellebbezésnek nincs helye, azok felülvizsgálatát azonban a bíróságtól lehet kérni. Mindebből egyértelműen következik, hogy ezen eljárásainak vizsgálatára az ombudsmanok hatásköre az Obtv. 29. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján kiterjed. Etekintetben figyelemre méltó, hogy az ORTT a helyettes biztos eljárása során vitatta, hogy közigazgatási feladatot ellátó szerv lenne, és ugyanezen bekezdés *b)* pontja alá tartozó „közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervként” próbálta magát meghatározni, arra hivatkozva, hogy az előbbi minősítés megfelelnek arról, hogy a Ket. hatálya nem terjed ki az ORTT döntéseinek jelentős részére, így különösen a műsorszolgáltatási jogosultság létesítésére, illetőleg megújítására sem.

Úgy vélem, hogy helytelen lenne a korábbi ombudsmani gyakorlattól eltérni, ugyanis a *b)* pontban meghatározott szerv egyértelműen a Ket. 12. § (3) bekezdés *d)* pontja szerinti nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet, köztisztület vagy személy, amelyet (akit) törvény vagy törvény felhatalmazása alapján

kormányrendelet jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására.¹⁹ Emellett az sem lehet mellékes, hogy a közjogtudomány az ORTT-t központi közigazgatási szervnek tekinti.²⁰

2. Az ORTT műsorszolgáltatási jogosultság létesítésével kapcsolatos döntései

A Médiatv. hivatkozott 136. §-a alapján egyértelmű, hogy az ORTT a műsorszolgáltatási jogosultság létesítéséről, vagy megújításáról szóló döntéseit nem hatósági jogkörben hozza. Önmagában ez a körülmény azonban nem zárja ki az ombudsman hatáskörét. Nem szabad ugyanis megfeledkeznünk az Obtv. 16. § (1) bekezdésének a közszolgáltatást végző szervekre utaló fordulatáról. A helyettes biztos az OBH 4513/2005. és 5350/2005. számú ügyekben készült együttes jelentésében az országgyűlési biztosok által kialakított „közszolgáltató-teszt”²¹ elvégzése után arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ORTT e döntéseivel kapcsolatban közszolgáltatást végző szervek tekintendő. Álláspontját azzal indokolta, hogy a Médiatv. 32. § (1) bekezdésében foglaltak mellett a Médiatv. 41. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az ORTT „ellátja a műsorszolgáltatási jogosultság és a kormányzati rendelkezésben lévő műsorszolgáltatás céljára biztosított műholdas csatornák pályztatásának és a pályázat elbírálásának feladatát”. Az előbbiekből kitűnik, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságról történő döntését az ORTT valóban nem hatósággént hozta, azonban olyan állami feladatot lát el (és ezzel a műsorszolgáltatási szerződésben meghatározott szolgáltatást nyújt, melynek ellenértékét, a műsorszolgáltatási díjat is maga szedi be), amely az ORTT-n kívül egyetlen más szervtől sem vehető igénybe. Mindebből az is következik, hogy az ORTT – az ombudsmannal közölt kétélyeivel ellentétben – a műsorszolgáltatási jogosultság létesítésével és megújításával kapcsolatos döntések tekintetében közszolgáltatást végző szervnek tekinthető. A helyettes biztos érvelésével kapcsolatban – az előző pontban megfogalmazottakat figyelmen kívül nem hagyva – a következőket jegyezném meg: egyfelől az Obtv. 2. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés az alkotmányos jogok védelme érdekében – kizárólag neki felelős megbízottként – választja meg az országgyűlési biztost és általános helyettesét. Ebből világosan látszik, hogy az ombudsmanok az Országgyűlés külső ellenőrző szervei. Ha figyelembe vesszük, hogy az ORTT az Országgyűlés felügyelete alatt, annak szerveként működik – és nincs az Obtv. 29. § (2) bekezdésében felsorolt, hatóságnak nem minősülő szervek között –, nehezen képzelhető el, hogy törvényben szabályozott feladat- és hatáskörében eljárva, működése során ne kellene magát teljes körűen alávetnie az Országgyűlés külső ellenőrző szerve vizsgálatának. Nem feledkezhetünk meg azonban arról sem, hogy a hatósági jogalkalmazáson túlmenően a közigazgatás tevékenységi körébe tartozik egyes közszolgáltatások – így jelen esetben az országos és körzeti műsorszolgáltatók által a Médiatv. 8. §-a alapján kötelezően, vagy a műsorszolgáltatási szerződésben vállaltaknak megfelelően szolgáltatott közszolgálati műsorszámok – megszervezése²² is. Vagyis önmagában az a tény, hogy valamely közigazgatási szerv döntését nem a Ket. szerinti hatósági eljárás keretében hozza, nem zárja ki

egyidejűleg, hogy – az Obtv. hatóság fogalma alapján – az ombudsman hatóságként vizsgálja. Úgy vélem, hogy a műsorszolgáltatási jogosultság létesítésére, megújítására, vagy megszüntetésére irányuló, nem a Ket. alapján meghozott döntések vizsgálataival kapcsolatos ombudsmani hatáskör-elemzését tovább bonyolítja az is, hogy az ORTT időnként *ténylegesen* magát helyezi a műsorszolgáltatókkal mellérendelt, és ekként a műsorszolgáltatókkal szemben (köz)szolgáltató szerepbe azzal, hogy „[...] a törvénysértések szankcionálása során az ORTT minden esetben mérlegeli az esetlegesen alkalmazandó szankcióinak a szerződéses kapcsolatára való kihatását is.”²³ Kimondható tehát, hogy az ORTT tevékenysége során elmosódnak a határvonalak a hatósági jogalkalmazás, a közszolgáltatások megszervezése, és a nyújtott (köz)szolgáltatás között.

Másfelől nem mellékes az sem, hogy a fenti – kétség kívül aktivistának tűnő – hatásköri elemzésre/értelmezésre sem lenne szükség, ha a műsorszolgáltatási szerződés – a nyilvánvaló hasonlóságok okán – a Ket. szerinti hatósági szerződésnek minősülne. (Természetesen e megoldásnak nem ez lehetne a leglényegesebb előnye a jelenlegi szabályozáshoz képest: lényegesen hatékonyabbá²⁴ válna az ORTT által alkalmazható – a Médiatv. 112. § (1) bekezdésében biztosított – szankciórendszer.)

3. Az ORTT normatív jellegű döntései

A Médiatv. több helyütt ad felhatalmazást az ORTT-nek arra, hogy szabályozó jellegű döntést hozzon. Ilyenek pl. az ún. klasszifikációs állásfoglalás,²⁵ amelyben az ORTT – eljárására kötelező jelleggel – az egyes műsorszámok kategóriákba sorolásának szempontjait, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazandó jelzéseket, illetve a minősítés közlésének módját határozza meg, az ORTT ügyrendje, az általános pályázati feltételek meghatározása, valamint a magyarországi gyártású műsorszám fogalmának meghatározásáról szóló állásfoglalás.

Ezekkel kapcsolatban rá kell mutatni arra, hogy az ORTT által kibocsátott normatív tartalmú határozatok, vagy állásfoglalások formájukat tekintve – annak ellenére, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszköze absztrakt definíciójának gyakorlatilag megfelelnek – egyértelműen nem tekinthetők sem jogszabálynak, sem pedig állami irányítás egyéb jogi eszközének. Ki kell emelnem, hogy ezekre a normatív jellegű döntésekre a műsorszolgáltatók esetenként annak ellenére ismert és követett normaként hivatkoznak, hogy rájuk azok nem kötelezők. Az OBH 6086/2004. számú ügyben a helyettes ombudsman megállapította, hogy „a klasszifikációs állásfoglalás kötelező erővel nem rendelkezik ugyan, a gyakorlatban mégis úgy érvényesül, mintha általánosan alkalmazandó jogi norma lenne. Ez sérti a Médiatv.[-ben] foglalt felhatalmazás határait [...]. Az előbbiekből még áttételesen sem következhet, hogy a műsorszolgáltatók számára a klasszifikációs állásfoglalás akárcsak részben kötelező tartalmú jogi norma lenne. Ezzel szemben a gyakorlatban – a műsorszolgáltatók és az ORTT egyaránt – mégis ilyenként alkalmazzák. Álláspontom szerint ez a »formátlan jog« az Alkotmány által jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, kihirdetett jogszabályok elé helyezkedhet és alkalmas arra, hogy le-

rontsa azok érvényesülését. Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI.17.) AB határozatában kiemelte, hogy »a Jat. elfogadásának egyik jelentős eredménye éppen abban áll, hogy – az Alkotmányban szabályozott jogalkotó hatáskörök védelmében – élesen elválasztja a jogszabályokat az állami irányítás egyéb jogi eszközeitől, és annak biztosítékaként, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját, garanciális szabályokat állapít meg kibocsátásukra. Rögzíti, hogy mely aktusok tartoznak az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe, az állam központi szervei közül melyeknek van hatásköre az e körbe tartozó aktus kiadására, kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei és milyen jogi tartalommal és eljárás során bocsáthatók ki.«, Az idézett megállapítások az ORTT által, törvényi felhatalmazás nélkül kiadott, normatív tartalmú állásfoglalásokra, ajánlásokra²⁶ különösen helytállóak. Az említett ajánlás szabályozási szempontból azért is figyelemreméltó, mert annak címzettei kifejezetten a műsorszolgáltatók, és ezzel az „átlép” a quasi állami irányítás egyéb jogi eszköze keretein, és a jogszabállyal kél versenyre: helyenként részben vagy egészben megismétli a Médiatv., vagy a Választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény rendelkezéseit, máshol pedig a szöveget némiképp módosítva, vagy kiegészítve olyan kérdéseket kíván szabályozni, amelyek jelentős része nagy valószínűséggel kizárólagos törvényhozási tárgykörbe tartozik.

Indokoltnak tartanám, hogy az imént vázolt probléma a jogalkotásról szóló új törvényben megnyugtatóan – de semmiképp sem rendeletalkotási jogot biztosítva – szabályozásra kerülne. Az ORTT normatív tartalmú döntéseinek meghozatalakor jelenleg egyetlen, a jogszabályok megalkotása, és az állami irányítás egyéb jogi eszközének kiadása során érvényesülő garanciális jelentőségű eljárási szabály (így igazságügy-miniszter véleménye) sem érvényesül, holott ez jogrendszer koherenciájának biztosítója lehetne.

III. Az Országgyűlés felügyeleti joga

Az országgyűlés felügyeletének fogalmát, tartalmát, módját a Médiatv. – csakúgy, mint a fogalmat használó egyetlen jogszabály – sem határozza meg, azt axiómaként használja.²⁷ A felügyelet fogalmát nem csak a jogszabályok használják többféle értelemben, hanem a szakirodalomban is több meghatározással találkozhatunk.²⁸ A felügyelet alatt a tevékenység folyamatos, az ellenőrzés útján megvalósuló figyelemmel kísérését, és segítését, valamint szükség esetén a jogszabály által – és csakis annak keretei között maradó – megengedett beavatkozást értjük, amely eredményeként a törvényesség érvényesülése érdekében mód nyílik a tevékenység előzetes, vagy utólagos befolyásolására.²⁹

A Ket. 116. § (1) bekezdése szerint, *ha jogszabály másként nem rendelkezik*, felügyeleti szervként a fellebbezés elbírálására jogosult szervek járnak el. A Médiatv. 32. § (1) bekezdés értelmében azonban az ORTT az Országgyűlés felügyelete alatt áll, így könnyen meglehet, hogy a Ket. rendelkezései szerinti hatósági jogalkalmazás körébe tartozó ügyekben az Országgyűlés – az ORTT álláspontjával szemben –

feltehetőleg Ket. szerinti felügyeleti szervnek is tekinthető. Az országgyűlési felügyelet fogalmának meghatározatlansága miatt Azt is nagy bizonyossággal kijelenthetjük, hogy a gyakorlatban az ORTT feletti felügyelet elsősorban annak éves országgyűlési beszámoltatásában nyilvánul meg, de ez az esetenként felületesnek tűnő ellenőrzés semmiképp sem lehet az egyetlen eszköz, ugyanis az Országgyűlés ennél szélesebb lehetőségekkel (pl. bizottsági vizsgálat lehetősége, vagy éppen egy ombudsmani vizsgálat, melynek nyomán a biztos beszámolója előtt napirendre tűzi az adott kérdés megvizsgálását) rendelkezik. Az eddigi tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy az ORTT meglehetősen hajlamos arra, hogy éves beszámolójában megfellebbezzék pl. az ombudsmanok által feltárt visszaállások, valamint az ORTT ezekkel kapcsolatos álláspontjának említéséről is.³⁰ Úgy vélem, hogy az Országgyűlésnek, mint a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervének – és azon keresztül valamennyi magyar állampolgárnak – joga, hogy tudja, mit tesz, vagy éppen nem tesz egy felügyelete alatt álló szerv. A parlamenti beszámoló ennek megfelelően elsősorban az Országgyűlés pontos tájékoztatását lenne hivatott szolgálni. A parlament ellenőrző funkcióján keresztül pedig megpróbáljuk mi, állampolgárok elhinni azt, hogy a beszámoltatott állami szerv működése transzparens, és meggyőzően szakszerű. Attól tartok azonban, hogy akkor „sem történne semmi különös”, ha az Országgyűlés egyszerűen nem fogadná el a beszámolót: erre az – egyébként roppant kellemetlen – esetre ugyanis nem állapít meg szankciót sem a Médiatv. sem pedig más jogszabály, vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze.

IV. Még néhány szó a Tervezetről³¹

Meglátásom szerint a Tervezet jelen formájában olyan mértékben bővítené az ORTT feladat- és hatáskörét, valamint olyan mértékű függetlenségét teremtené meg, hogy éppen a kommunikációs alapjogok érvényesülése miatt kellene aggódnunk. A feladat- és hatáskörbővítés előtt azért is értetlenül kell állnunk, mert a helyettes ombudsman több alkalommal éppen azért állapított meg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaállásokat, mert ORTT annak ellenére nem járt el a hatáskörébe tartozó ügyekben, hogy azokról tudomása volt.³² Nem mehetek el szó nélkül amellet sem, hogy a Tervezet mintha tudomást sem venne arra a mellékesnek nem nevezhető körülményről, hogy az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján az állampolgári jogok védelme általános, valamennyi alkotmányos szervre irányadó rendelkezés, amelyet a különböző államhatalmi ágak, az állam különböző szervezetei feladat- és hatáskörükbe tartozó módon látnak el.³³ Ennek értelmében az ORTT – atipikusan ugyan, de – alapjogvédelmet is ellátó szerv.³⁴

A *rekodifikáció* előtt, vagy éppen *helyett* megfontolandónak tartanám az ORTT *tényleges*, finansiális és politikai autonómiájának megteremtését, valamint – az Ajánlás szerint is megkívánt – alapjogvédelmi tevékenységének erősítését, valamint a szervezet és működése transzparenciájának javítását,³⁵ ugyanis az a jogállamisággal össze-

függő, állami szervekkel szemben támasztott alapvető követelmény. Ugyancsak elengedhetetlen, hogy a Médiatv. szerkesztői és gondozói részletes ismeretekkel rendelkezzenek a közigazgatási szervezetrendszer fejlődési tendenciáiról.

Mindezeken túl úgy vélem, hogy a *tényleges* önállóság/függetlenség megteremtése érdekében elengedhetetlen a hazai médiaigazgatás szerveinek lehető legtökéletesebb depolitizálása is,³⁶ erre azonban egyelőre vajmi kevés esély látszik.

JEGYZETEK

¹ KALTENBACH Jenő: A közigazgatás szervezetrendszere In KÖKÉNYESI JÓZSEF – ANDRISKA SZILVIA (szerk.): *Közigazgatási Szakvizsga, Általános közigazgatási ismeretek 1. rész, A központi állami szervek rendszere*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 2002. április. 88.

² Médiatv. 31. § (2) bekezdés

³ Vö.: pl.: A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 20. § (5) bekezdés; az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 12. §; az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 8. §; a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXXVI. törvény 3. §; vagy éppen az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárásaiban részt vevő személyekre vonatkozó Európai Megállapodás 5. Cikk 1. (kihirdette: 1999. évi II. törvény)

⁴ Politikai közegben születő döntések – TIMÁR JÁNOSAI beszélget KOVÁCSY TIBOR és RÁDAI GÁBOR. *Beszélgő*. 2001. április (<http://beszelo.c3.hu/01/04/04beszelg.htm>)

⁵ Természetesen nem feledkezhetünk meg az ún. „Médiaháborús” előzményekről sem, melyek keserű tapasztalatai alapján alakították ki a Médiakezalapítványok kuratóriumainak szervezetét, és amelyek alapján a jogalkotó a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét (Médiatv. 4. §) sértő műsorszolgáltatói magatartások miatt előterjesztett panaszokat „rendes”, a valóságban számukat tekintve tipikusnak számítók, nem a kiegyensúlyozott tájékoztatással kapcsolatos panaszok ún. „egyéb” panaszként határozta meg.

⁶ KILÉNYI GÉZA: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. *Magyar Közigazgatás*, 2004/7. 395.

⁷ HORVÁTH M. TAMÁS: A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*. 2004/7. 403.

⁸ Vö: HALUSTYIK ANNA: A szabályozás egy különös területe – A ’szabályozott piacok’ néhány jellemzője. Mindenképp megfontolásra érdemes lenne, hogy az egyes ágazati kodifikációk során, a más területeken megszerzett tapasztalatokat az előterjesztők megkísérelnék hasznosítani.

⁹ Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény használja a fogalmat ugyan, de a definícióval adós marad.

¹⁰ Horváth M. Tamás: uo.

¹¹ Ezzel kapcsolatban a következőkre kívánom felhívni a figyelmet: legkevesebb szokatlannak tekinthető, a Tervezet kidolgozása előtt – tudomásom szerint – nem készült szabályozási koncepció. Másfelől észre kell vennünk azt is, hogy a Bizottság nem felel meg a Jat. 25. §-a szerint felállított kodifikációs bizottsággal szemben támasztott követelményeknek. Mindebből arra is következtethetünk, hogy a Tervezet teljes egészében magánkezdeményezés. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az az ORTT és a Bizottság magánvéleményét, vágyait foglalja össze. Végül arra is emlékeztetnék, hogy a Bizottság tagjai között elenyésző kisebbségben voltak a jogászok. Figyelemmel arra, hogy jelen tanulmány tárgya csak érintőlegesen kapcsolódik a Tervezethez, annak részletesebb elemzésétől eltekintek. A Tervezet első változatát ld. www.akti.hu/akti/dok/mediatorveny.pdf (2006. január 3.) [2006. február 1.] második változatát pedig a www.akti.hu/akti/dok/mediatorveny2.pdf (2006. február 1.) [2006. február 1.] címen.

¹² Ld. a Tervezet első változatában a 94-98. §-aihoz fűzött indokolást.

¹³ Ld. Tervezet 94. §. A Bizottság nagyvonalúan megfeledezett többek között arról is, hogy az Alkotmány a jogalkotó szerveket zártfaján határozza meg, nem elegendő tehát a – nem mellékesen rekodifikáció alatt álló – Jat. módosítása.

¹⁴ HORVÁTH M.: i. m. 405.

¹⁵ Ld. pl. OBH 4513/2005.; OBH 5350/2005.; OBH 6086/2004.; 2203/2004.; 4170/2004.; OBH 4247/2003.; OBH 1052/2003.; OBH 1458/2003.; OBH 2012/2003. sz. ügyek.

¹⁶ Ez az ORTT-n mellett valamennyi közszolgálati műsorszolgáltató függetlenségét is érinti. (Kérdéses az is, hogy ez a finanszírozási megoldás ténylegesen biztosítja-e a közszolgálati műsorszolgáltatók 37/193. (VI. 10.) AB határozatban kifejtettek szerint megkívánt függetlenségét.)

ÉGY HATÁSKÖRI VITA MARGÓJÁRA

- ¹⁷ Az Állami Számvevőszék 0539 sz. jelentése az Országos Rádió és Televízió Testület és a Műsorszolgáltatási Alap működésének ellenőrzéséről. 10.
([http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6B9B9A1999875319C125706600365D1B/\\$FILE/0539J000.PDF](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6B9B9A1999875319C125706600365D1B/$FILE/0539J000.PDF))
- ¹⁸ A Bizottság figyelmét feltehetőleg elkerülték HORVÁTH M. TAMÁS a szabályozó hatóságok szervezeti és működési sajátosságaival kapcsolatos megállapításai. (HORVÁTH M.: i. m. 405.)
- ¹⁹ Ld. hasonlóan az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 3. § (2) bekezdését, miszerint törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet a közigazgatási szerven kívül államigazgatási ügy intézésére más szervet is feljogosíthatott, amely az ügyben az Áe. szerint jár el.
- ²⁰ Kéleányi: *uo.*; Horváth M.: *uo.*
- ²¹ A helyettes ombudsman – ebben a formában először az OBH 6501/2001. sz. ügyben megfogalmazott, a biztosok által azóta is túlnyomó részben követett – álláspontja szerint az Obtv. 16. § (1) bekezdéséből csak a hatóság fogalmára lehet következtetni. Ezen túlmenően „*az Obtv. az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bízta annak eldöntését, hogy mely szervek tekinthetők közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.*” bővebben: HAJAS BARNABÁS: A „közszolgáltatást végző szerv” az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének gyakorlatában. In HORVÁTH PÁL. (szerk.): *Doktori iskola, prelegációk*. Budapest: Szent István Társulat, 2006 (megjelenés alatt).
- ²² KÉLENYI: i. m. 389.
- ²³ Az ORTT egy korábbi elnökének, más ügyben adott tájékoztatására hivatkozik a helyettes biztos OBH 4513/2005. és OBH 5350/2005. számú ügyekben készült jelentésében.
<http://www.obh.hu/allam/aktualis/pdf/200504513.pdf> (2006.01.19.) [2006. 02. 15.] 9.
- ²⁴ A helyettes ombudsman már az OBH 2012/2003.; OBH 1052/2003.; és OBH 1458/2003. számú ügyekben készült együttes jelentésében is megállapította, hogy az ORTT határozatainak hosszantartó, elhúzódnó bírósági felülvizsgálata, valamint a ritkán végrehajtott szankciók – a jogi szabályozás hiányosságára visszavezethető okból – alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot okoznak.
- ²⁵ az ORTT 1494/2002. (X.17.) sz. határozata a rádiózásról és televíziózásról szóló, a 2002. évi XX. törvénnyel módosított 1996. évi I. törvény 5/F. §-ában kapott felhatalmazás alapján az Országos Rádió és Televízió Testület az 5/B. § szerinti minősítésnél irányadó szempontokat, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazandó jelzéseket, illetve a minősítés közlésének a módját a következő állásfoglalásban határozza meg:
- ²⁶ Pl.: Ajánlás a magyarországi elektronikus médiumok számára a 2006-os országgyűlési választásokkal kapcsolatban
- ²⁷ Ld. ZSUFFA ISTVÁN: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*. 2004/7. 409.
- ²⁸ A főbb nézeteket ld. BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész* (VI. fejezet). Budapest: Tankönyvkiadó, 1966. MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1989. PAPP JUDIT: *A közigazgatási jog alapjai*. Budapest: Rejrirel Kiadó, 1995. 74-82. ismertetű ZSUFFA: i. m. 414.
- ²⁹ TORMA ANDRÁS: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*. 2004/8. 455.
- ³⁰ Erre időnként – nem sok sikerrel ugyan – éppen az országgyűlési képviselők hívják fel a bizottsági, vagy plenáris ülést a figyelmet. Ld. pl. a 2002-ben megválasztott Országgyűlés 209. ülésnapijának naplóját különösen pedig az ORTT 2004. évi tevékenységéről szóló beszámoló általános vitájának 239. és 243. felszólalásait a <http://www.parlament.hu/naplo37/209/209.htm>
- ³¹ Tanulmányom terjedelmi keretein messze túlmutatna a tervezet mégoly felületes értékelése is, ezért mindössze az ORTT közjogi helyzetére vonatkozó néhány elemet ragadtam ki.
- ³² Pl.: Az OBH 1052/2003; OBH 1458/2003; OBH 2012/2003. sz. együttes jelentésében a helyettes biztos megállapította, hogy az ORTT a valóság-show, és délutáni talk-show miatt összesen nyolc alkalommal alkalmazott valamilyen szankciót. A hivatalból indult eljárásokkal párhuzamosan összesen 126 panasz érkezett a Panaszbizottsághoz. A rendelkezésre álló iratokból az ombudsman megállapította, hogy a panaszok nem kizárólag a már hivatalból vizsgált esetekre vonatkoztak. Bár a Panaszbizottság valamennyi esetben megalapozottnak találta a beadványokat, az ORTT a panasszal érintett műsorokra mégsem terjesztette ki hivatalból eljárását, így a megállapított jogsértések – a panaszbizottsági „véleményen” túl – érdemi jogkövetkezésmennyel nem jártak.
- ³³ Ld. 12/2001. (V. 14.) AB határozat.
- ³⁴ Ennek csak látszólag mond ellent, hogy a Tervezet 2. § (2) bekezdése a műsorszolgáltatás kiemelkedő társadalmi hatására hivatkozva, az emberi méltóság megsértése esetén, akkor is lehetővé tenné szankció alkalmazását, ha a

HAJAS BARNABÁS

konkrét sérelmet szenvedő a jogsértésbe beleegyezett, illetve tartózkodik jogai érvényesítésétől. A Bizottság megfeledezhetett ugyanis az 1/1994. (I. 7.) AB határozatról, amely szerint az önrendelkezési jog az egyén autonómiáját az állami beavatkozásokkal szemben is védi. Meglátásom szerint a Tervezet hivatkozott rendelkezése éppen ezért e jog lényeges tartalmára vonatkozik, azaz az emberi méltósághoz való jog szerves részét adó önrendelkezési jog olyan korlátozása, amely alkotmányosan megengedhetetlen.

³⁵ Ez ellen hat pl., hogy a Tervezet a műsorszolgáltatási jogosultsággal kapcsolatos döntéseket ugyancsak megpróbálja „eldugni” a külső (ombudsmani, ügyészségi) kontroll elől, azzal, hogy ezekre az eljárásokra nem vonatkoznának a Ket. szabályai.

³⁶ Hasonlóan vélekedik pl. SÁRKÓZY TAMÁS: *Államszervezetünk potenciazavarai (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)*. Budapest: HVG-ORAC, 2006. 128.

A KÖZÉPTÁVÚ PÉNZÜGYI TERV SZEREPE AZ EU KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZERÉBEN

HALÁSZ ZSOLT

egyetemi tanársegéd (PPKE JÁK), doktorandusz (ME ÁJK)

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által megkötött, a középtávú pénzügyi tervet magában foglaló Intézményközi Megállapodás egy speciális intézménye, eszköze az EU költségvetési jogának, amelyről az alapszerződések nem rendelkeznek, hanem a célszerűség okán került be a jogrendszerbe közel két évtizeddel ez előtt, és a jelenleg előkészítés alatt álló új Intézményközi Megállapodás tervezetéhez kapcsolódó vitákból láthatóan ma is nagyon fontos szerepet tölt be. Dolgozatom célja e speciális jogintézmény szerepének, alkalmazása céljának, valamint annak a bemutatása, hogy milyen következményekkel jár, ha a Parlament, a Tanács, és a Bizottság nem az előző Intézményközi Megállapodás hatályának lejártát követő időszakra nem köt újabb Megállapodást.

Az Európai Unióban a költségvetési jog, és a költségvetési eljárás területét különböző szabályozási szinteken több jogszabály is érinti.

a) A jogszabályi hierarchia szerint vizsgálva, ezek közül első sorban a *Római Szerződés* emelendő ki, különösen annak a pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó 268-280., illetve az Európai Számvevőszékre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazó 246-248. cikkei. A Római Szerződés a pénzügyi rendelkezések körében szabályozza az Unió költségvetésére vonatkozó alapvető kérdéseket, a költségvetés készítése kötelezettséget, a költségvetés finanszírozására vonatkozó alapvető szabályokat, a költségvetési felhatalmazás időszakát, a költségvetés elkészítésének rendjét, az átmeneti gazdálkodás szabályait, a költségvetés végrehajtásának alapvető kritériumait, az elszámolás kérdéseit, és a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni fellépés alapvető szabályait. Természetesen a költségvetési gazdálkodással összefüggő alapvető kérdés a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése is. Ebből adódóan a Számvevőszékre vonatkozó alapvető szabályokat szintén a Szerződés tartalmazza.

b) A másodlagos jogforrások köréből is mindenképpen meg kell említeni néhány fontos a költségvetési jog területét érintő jogszabályt.

Ezek között talán a legfontosabb a Tanács 2002. június 25-i *1605/2002/EK, Euratom rendelete* az Európai Közösségek általános költségvetéséről szóló Pénzügyi rendeletről¹ (a továbbiakban: Pénzügyi rendelet). Ez a jogszabály lényegében az EU államháztartási törvénye, amely hasonló jellegű kérdéseket szabályoz, mint a magyar

államháztartási törvény, vagyis a költségvetés megalkotásának és végrehajtásának alapvető szabályait.

Az EU költségvetését a Római Szerződés 269. cikke szerint az ún. saját forrásokból² kell finanszírozni. Az EU költségvetése költségvetés bevételeinek legfontosabb – jelenleg hatályos – jogszabályi háttere az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozat. E határozat a saját források rendszerét, a források mértékét és azoknak a Közösségek rendelkezésére bocsátásának szabályait tartalmazza, amelyet a 269. cikk szerint Tanács egyhangúan fogad el és mindemellett a tagállamok parlamentjeinek is ratifikálnia kell.³ Mint majd a következőkben látni fogjuk, a saját forrásokról szóló tanácsi határozat elfogadásának módja alapvetően befolyásolja az EU költségvetési rendszerének működését.

c) A költségvetési szabályozás harmadik fontos eleme a – hivatalos nevén – a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás fejlesztéséről szóló *Intézményközi Megállapodás*. Ez az Intézményközi Megállapodás jelenti az alapját az EU hét évre szóló *középtávú pénzügyi tervének* (középtávú költségvetési tervezetési időszakának), rögzítve a középtávú költségvetési tervezés kereteit és az éves kiadási sarokszámokat, és alapját adva az éves költségvetések tervezésének és elfogadásának.

Az EU költségvetési rendszerében az Intézményközi Megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv – vagy más néven pénzügyi perspektíva – egy több szempontból speciális jogforrás. Egyrészt, amint az az elnevezéséből is látható, nem valamely intézmény egyoldalú jogalkotási aktusának az eredménye, hanem az EU három fő és a költségvetési rendszerben egyébként kulcsszerepet játszó intézményének, az éves költségvetés megalkotásáért felelős Tanácsnak és Európai Parlament, valamint a költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottság egyezségének – nyugodtan mondhatjuk: pénzügyi alkudozásnak – az eredménye. Másrészt a költségvetési szabályozás keretében sem a Római Szerződés, sem bármely másodlagos jogforrás nem írja elő az Intézményközi Megállapodás megkötésének, és ezen belül a középtávú pénzügyi terv elkészítésének (bármely intézmény általi elfogadásának) kötelezettségét.

Az Intézményközi Megállapodás megkötése és ezáltal a középtávú pénzügyi terv elkészítése és elfogadása abból ered, hogy 1980-as években a Közösség intézményei (Európai Parlament, Tanács, Bizottság) között egyre nagyobb feszültség alakult ki és egyre több nehézség merült fel az éves költségvetési vitákban, és mindezeket túl a Közösségek forrásai egyre kevésbé nyújtottak megfelelő fedezetet a közösségi kiadások teljesítésére, amely a költségvetési egyensúly elvének sérelmét eredményezte. E problémák megoldása érdekében az említett intézmények elhatározták, hogy kidolgoznak egy olyan eljárásrendet, amely lehetővé teszi a költségvetés megalkotásával kapcsolatos egyre súlyosbodó nehézségek kiküszöbölését. Ennek megfelelően – az I. Delors csomag eredményeként – 1988 óta az EU éves költségvetéseit egy intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv keretei között alkotja meg az EU három e témában hatáskörrel rendelkező intézménye. Az első középtávú pénzügyi tervet tartalmazó Intézményközi Megállapodás az 1988-1992 közötti időszakra szólt, a második 1992-ben megkötött Intézményközi Megállapodás pedig az 1993-tól

1999-ig terjedő időszakra. A jelenlegi 2000-tól 2006-ig tartó tervezési időszakra vonatkozó pénzügyi tervet tartalmazó Intézményközi Megállapodást 1999. május 6-án, az Unió jövőbeli prioritásairól szóló AGENDA 2000 című dokumentumról szóló tárgyalások részeként kötötte meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság.

A középtávú pénzügyi terv lényegében meghatározza összességében és a főbb kategóriák szerint az adott ciklusba tartozó költségvetési évek éves kiadási kereteit, és az időszak költségvetési prioritásait. Az Intézményközi Megállapodásnak a célja, hogy a három aláíró intézmény között kialakuló éves költségvetési tárgyalásokon felmerülő kérdések jelentős, sarkalatos részét előre, ne egy évre, hanem egy 7 évet felölelő időszakra rendezze akként, hogy erre az időszakra meghatározzák a következő évek költségvetéseinek alapvető keretösszegeit. Mindez azonban semmilyen egyéb szempontból nem befolyásolja az érintett intézmények (Parlament, Tanács) költségvetéssel, a költségvetés megalkotásával kapcsolatos, a Római Szerződésben rögzített hatásköreit és nem érinti az éves költségvetés elvét, vagyis a költségvetés megalkotásában részes intézmények továbbra is minden évben egy évre hagyják jóvá a költségvetést és hatalmazzák fel a Bizottságot annak végrehajtására. Az Intézményközi Megállapodás tehát nem helyettesíti az éves költségvetéseket.

Az Intézményközi Megállapodás a közösségi kiadások nagyobb kategóriáit fejezetekre osztja, és minden ilyen fejezet tekintetében meghatározza az egyes évekre vonatkozó kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok összegét és a közösségi GNP-hez viszonyított mértékét. Ezáltal a kiadási keretösszegek összehasonlíthatóvá válnak a saját források keretszámaival, amely szintén rögzített a saját források rendszeréről szóló rendelet által. Mindezeket túl – az egyes költségvetési kategóriák (pl. mezőgazdaság, strukturális és kohéziós politika, adminisztráció) vonatkozásában – a több évre meghatározott kiadási plafonok segítenek az Unió kiadásainak kontroll alatt tartásában. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a középtávú pénzügyi terv különbözik egy egyszerű előrejelzéstől is, tekintettel arra, hogy az benne rögzített keretösszegek az Intézményközi Megállapodásban részes intézményekre nézve kötelezően alkalmazandók. Így nem térhet el tőle a Bizottság a költségvetés előkészítése, illetve a Tanács, valamint az Európai Parlament a költségvetés megalkotása során.

Dolgozatom további részében azt törekszem bemutatni, hogy bár nem kötelező, mégis miért fontos annyira alapvetően, hogy a Tanács – és rajta keresztül a tagállamok –, valamint az Európai Parlament és a Bizottság időben, legalább egy bő fél, de inkább egy évvel az adott középtávú tervezési időszak kezdete tető alá hozza a szóban forgó időszakra vonatkozó Intézményközi Megállapodást. Mielőtt azonban ezt bemutatnám, röviden kitérek arra, hogy a három érintett intézményben hol és milyen nehézségekkel kell számolni a Megállapodás elfogadásával kapcsolatban.

A *Bizottság* helyzete több szempontból speciális. A normál jogalkotási folyamatban⁴ a jogalkotásban közreműködő intézmények közül a Bizottságé a jogalkotás kezdeményezésének joga, tehát praktikusán a Bizottság az ügy ura abból a szempontból, hogy kezdeményezi-e a Tanács és a Parlament felé egy adott rendelet,

irányelv, vagy egyéb jogforrás megalkotását, vagy sem. Amennyiben igen, a Bizottság tesz javaslatot az adott jogforrástervezet tartalmára is. A helyzet az Intézményközi Megállapodás esetében is hasonló az előbbiekhöz, azzal, hogy ebben az esetben nem beszélhetünk egy részletesen szabályozott eljárásrendről, mint például az együttdöntési eljárás esetében, hanem itt a Bizottság kezdeményezési joga a Római Szerződés 211. cikkén⁵ alapul, amely a Bizottság általános hatásköri szabályairól⁶ rendelkezik. Tehát az Intézményközi Megállapodás esetében is kezdeményez és tesz javaslatot a Tanács, illetve a Parlament részére. A javaslat tartalmát illetően – tekintettel arra, hogy e kérdés egyáltalán nem szabályozott – a Bizottság szabad belátása szerint, célszerűen figyelemmel a tagállamok és a Parlament e témát érintő politikai megnyilatkozásaira, lényegében a józan ész alapján dönt, és alakítja ki a javaslat tartalmát. A bizottsági javaslat természetesen egyfajta, a Bizottság által fontosnak tartott költségvetési prioritásokat tartalmazó – olyakor a tagállamok álláspontjával nem feltétlenül egybevágó – politikai állásfoglalásnak is tekinthető.

Noha az Intézményközi Megállapodást az említett három intézmény köti meg, a Megállapodás fő tartalmi kérdéseiről mégis a tagállamok minisztereiből álló *Tanácsban* születik meg a döntés. Ennek részben politikai, részben a Római Szerződésből eredő okai vannak. A politikai okok akként foglalhatók össze, hogy a tagállamok minisztereiből álló Tanács döntését nyilvánvalóan a tagállami politikai érdekek determinálják. Így például hiába tesz javaslatot a Bizottság a meglévő közösségi programok finanszírozási összegének növelésére, vagy újabb – további forrásokat igénylő – programok elindítására, ha a Tanácsban a tagállami preferenciák a Közösségnek juttatott források csökkentésére irányulnak. A Római Szerződés rendelkezései mindezt csak erősítik. A 269. cikk rendelkezései szerint ugyanis a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangú döntéssel határozza meg a Közösség saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket a tagállamoknak azok alkotmányos előírásai szerinti elfogadásra javasol. Tekintettel e rendelkezésre, valamint arra, hogy a saját források képezik – a Római szerződés 269. cikkének rendelkezéseivel összhangban – az EU általános költségvetése bevételeinek döntő részét – az adott költségvetési évtől függően 95-99%-át –, bármely tagállam a saját források tekintetében lényegében vétőjoggal rendelkezik, és mivel az Intézményközi Megállapodásnak fontos, lényegi eleme a költségvetés bevételeinek, a saját forrásoknak a meghatározása, elengedhetetlen, hogy a Tanácson keresztül valamennyi tagállam egyetértését adja a Megállapodáshoz.

Mindemellett az *Európai Parlament* szerepe és súlya az Intézményközi Megállapodás megkötésében bár nem hagyható figyelmen kívül, de mozgásteret és az Intézményközi Megállapodás végleges tartalmát érintő befolyásolási képesség a Tanácséval összehasonlítva jóval szerényebb. A Parlament kezében lényegében egyetlen „kemény” ütőkártya van, mégpedig az Intézményközi Megállapodás tervezetének teljes egészében való elutasítása. Ez azonban egy kétélű fegyver, hiszen ha ezzel él, akkor vállalnia kell ennek minden – a következőkben részletezett – követ-

kezményét is. Természetesen emellett a Parlament rendelkezésére állnak „puhább”, leginkább a tárgyalási eszköztárba sorolható eszközök, amelyek hatékonysága az előbbivel azonban nem igazán mérhető össze.⁷

Az uniós intézmények pozícióinak áttekintését követően vizsgáljuk meg, hogy mi történik abban az esetben, ha az előző Intézményközi Megállapodás hatályának lejártát megelőzően nem jutnak megegyezésre az új középtávú pénzügyi tervről.

Amint az a korábbiakból már látható, az alapszerződések e téren nem adnak semmilyen eligazítás, tekintettel arra, hogy e kérdést nem szabályozzák.

Ha a jelenleg aktuális helyzetet és a jelenlegi, 2000-2006 közötti időszakra vonatkozó Intézményközi Megállapodást nézzük, annak 26. pontja jelenthet áthidaló megoldást egy ilyen helyzetre. A jelenlegi Intézményközi Megállapodás 26. pontja ugyanis akként rendelkezik, hogy amennyiben nincs egyetértés az új pénzügyi tervre vonatkozóan és a meglévő pénzügyi tervet kifejezetten nem nyilvánítja megszüntetnek egyik részes fél sem, akkor a meglévő költségvetési tervben szereplő utolsó év felső határait igazítják ki a bruttó nemzeti termék (GNP) és az árak alakulásának megfelelően.⁸ E rendelkezés alkalmazása kétségtelenül tompítja a Megállapodás meg nem kötésének hatásait, azonban nem jelenthet végleges megoldást, hiszen nem alkalmazkodik az Unió aktuális költségvetési-gazdasági-fejlesztési prioritásaihoz, és ezáltal pont az egyik legnagyobb előnyét, a több éves programozás lehetőségét nem teszi lehetővé számos területen.

Mindezt némileg félretéve tekintsük át, hogy az Intézményközi Megállapodás meg nem kötése milyen konkrét érdemi problémákat vet fel.

Ezek közül elsőként – röviden – *az általános politikai problémákra* utalnék. E körben is alapvetően arra, hogy az Európai Uniónak fontos érdeke mind – különösen a jelenlegi világpolitikai környezetben – a gazdasági-politikai partnerei felé, mind tagállamainak állampolgárai felé, hogy meg tudja mutatni, hogy fontos, alapvető kérdésekben immár 25 tagra bővülve is világos és politikai prioritásait megfelelően hangsúlyozó döntést tud hozni. Mindemellett, mivel fontos politikai cél a jelenlegi tagállamok közötti gazdasági különbségek csökkentése, illetve a további bővítés, elengedhetetlen az egyezsége jutás a strukturális és kohéziós támogatások, valamint a bővítés finanszírozásáról. A politikai szempontok között érdemes megemlíteni, hogy a középtávú pénzügyi terv rendszerének bevezetése, és ezáltal az első Intézményközi Megállapodás megkötése (1988) óta egyszer sem, sem 1992-ben az 1993-99 közötti időszakra vonatkozó, sem 1999-ben a 2000-2006 közötti időszakra vonatkozó Intézményközi Megállapodás megkötése során nem kellett a Megállapodás meg nem kötésével számolni.

A politikai problémák mellett, szempontunkból sokkal fontosabb *jogi jellegű problémák* is felmerülnek. E körben kiemelendő az az alapvető szabály, miszerint a költségvetésben szereplő előirányzatok bármely közösségi fellépésre néhány korlátozott kivételtől eltekintve, csak akkor használhatóak fel, ha a költségvetéstől elkülönült rendelkezésben megjelenő jogi aktus elfogadása megteremti arra a jogalapot.

Az EK-Szerződés és az Euratom-Szerződés, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés V. és VI. címe vonatkozásában, ilyen „jogalapot megteremtő jogi aktus” olyan másodlagos jogi aktus, amely megteremti a jogi alapot a Közösség és az Unió fellépéseinek és a költségvetésben szereplő, azoknak megfelelő kiadások teljesítésére. Konkrétan fogalmazva ilyen jogalapot megteremtő jogi aktus

- az I. pillér esetében: irányelv, rendelet, vagy határozat,
- a közös kül- és biztonságpolitika területén: közös stratégia, együttes fellépés, vagy közös álláspont,
- a rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén pedig: közös álláspont, határozat, kerethatározat vagy egyezmény

lehet. Nem lehet jogalapot tekinteni az ajánlásokat, a véleményeket és más jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokat.⁹ Mindezzel kapcsolatban a probléma abban rejlik, hogy a középtávú pénzügyi tervezés rendszerének bevezetésével az egyes – több éves – közösségi programok ciklusa is sok program esetében a középtávú pénzügyi tervhez kapcsolódik. A programok egy része vagy csak egy 2006. december 31-ig előírt felülvizsgálatra vonatkozó záradékot tartalmaz,¹⁰ vagy ennél következetesebb szabályozás vonatkozik rá, és új program hiányában 2006. december 31-én – vagy előbb – megszűnik.¹¹ Ebből adódóan új középtávú pénzügyi terv hiányában a hatékonyak és folytatandónak ítélt programok további működtetése is ellehetetlenül, illetve új programok megindítására is sokkal nehezebben nyílik lehetőség. Mindehhez hozzátartozik, hogy egy-egy új program megindítása, az ahhoz szükséges jogalap elfogadása, keresztülvitele a közösségi döntéshozatali rendszeren mintegy egy-másfél évet vesz legalább igénybe.

A problémák harmadik része kifejezetten költségvetési okokra vezethető vissza. E körben könnyen belátható – alapvető problémát okozna az éves költségvetési viták során a középtávú pénzügyi terv hiánya. Az 1980-as évek végén pont azért vezették be ezt a rendszert, hogy az alapkérdésekről – mint például a költségvetés finanszírozása, a bevételek és kiadások főösszege, valamint a fő kiadási területek főösszegei – előre, legelőször egy öt éves, majd azt követően hét éves ciklusokra megállapodjanak az érintett intézmények (és a Tanácson keresztül a tagállamok), és ezzel a viták méregfogát előre kihúzzák. Az Intézményközi Megállapodás megkötésének hiányában pont azokkal a problémákkal¹² szembesülnének az érintett intézmények, amelyek az 1980-as években bénítólag hatottak a Közösségek működésére, és amelyek miatt ezt az egész rendszert létrehozták.

Egy másik, e körbe tartozó probléma, a strukturális és kohéziós támogatásokkal függ össze. A strukturális és kohéziós támogatások fontos alapelve – egyebek mellett – a *programozás elve*, amely azt jelenti, hogy e támogatások több éven át tartó finanszírozási programok keretében, a strukturális támogatások esetében a tagállamok kezdeményezésére a Közösség által elfogadott Közösségi Támogatási Kereteken belül, kohéziós támogatások esetében pedig a projekteket a kedvezményezett tagállammal egyetértésben a Bizottság jóváhagyása alapján valósulnak meg. A programozás azt a teljes szervezési, döntéshozatali és finanszírozási folyamatot jelenti,

amelynek megvalósítása több szakaszban, a támogatási célkitűzések elérése érdekében, a Közösség és a tagállamok általi együttes fellépés többéves keretben történő végrehajtása céljából történik. A jelenlegi programozási időszak a régi tagállamok esetén 2000-től, az új tagállamok esetén pedig a csatlakozástól 2006-ig terjed, ami nem véletlenül esik egybe a jelenlegi középtávú pénzügyi terv időbeli hatályával. Ebből adódóan a strukturális és kohéziós támogatásokhoz szükséges programozás, a támogatási rendszerek több éves ciklusokra kiterjedő tervezése és működtetése ellehetetlenül, amely egyúttal alapvetően sérti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás – vagy másképpen fogalmazva megbízható pénzügyi irányítás – elve a költségvetés végrehajtására vonatkozó egyik legfontosabb alapelv. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás magában foglalja a költségvetési előirányzatok gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elveinek megfelelő felhasználását. Tekintettel arra, hogy a strukturális támogatásban részesülő projektek, beruházások jelentős része, a kohéziós támogatással megvalósuló környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások pedig szinte kivétel nélkül olyan projektek, illetve beruházások, amelyek több éven keresztül valósulnak meg, a több éven át tartó finanszírozási programok ellehetetlenülése elméleti síkon a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, gyakorlatilag pedig a tagállamok fejlettségbeli különbségeinek csökkentésére irányuló közösségi célkitűzések megvalósítását veszélyezteti, de legalábbis jelentősen megnehezíti. Mindez pedig politikai problémákat is okozhat a tagállamokban, hiszen például az említett – jelentős összegű – strukturális támogatások mellett a kutatásra, oktatásra, vagy transz-európai hálózatokra szánt támogatások is jelentős késéssel, és esetleg a korábbiakhoz képest csökkentett összegben érkezhettek meg.

Összegezve az előzőekben az Intézményközi Megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv céljáról és szerepéről mondottakat, nyilvánvaló, hogy ez a közösség költségvetési jogrendszerébe 1988-ban bekerült intézmény alapvetően hasznos, célszerű és számos gyakorlati szempontból fontos pozitívumot hordoz magában. Ebből következően a tagállamoknak, illetve az Intézményközi Megállapodásban részes uniós intézményeknek is alapvető érdeke, hogy akár hosszas viták után is időben – még az előző pénzügyi tervezési időszak vége előtt nem kevesebb mint fél évvel – létrejöjjön a következő időszakra szóló Intézményközi Megállapodás és benne a középtávú pénzügyi terv. Ennek fontossága mind politikai, mind költségvetési és jogi szempontból is elvitathatatlan.

JEGYZETEK

¹ A jogszabály angol nyelvű megnevezése Financial Regulation. A magyar nyelvű fordítások, hivatkozások nem egységesen, de leginkább a Pénzügyi Rendelet megnevezést használják.

² A saját források rendszere jelenleg négy fajta forrásból tevődik össze: a mezőgazdasági lefölözésekből és cukorilletékekből, a harmadik országokkal folytatott kereskedelmet terhelő vámokból, az ÁFA-forrásból és a GNI (Gross National Income) alapú forrásból.

HALÁSZ ZSOLT

- ³ A saját forrásokról szóló jelenleg hatályos határozat a tagállamok parlamentjeinek jóváhagyása után 2002. március 1-én lépett hatályba.
- ⁴ Ld. különösen a Római Szerződés 251. és 252. cikkeit.
- ⁵ RSZ. 211. cikk
A közös piac szabályszerű működésének és fejlődésének biztosítása céljából, a Bizottság:
– [...]
– ha azt szükségesnek tartja vagy a jelen Szerződés ezt kifejezetten előírja, a jelen Szerződés tárgykörébe tartozó területekre vonatkozóan javaslatokat tesz, illetve véleményt nyilvánít,
– [...].
- ⁶ Emellett a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó középtávú pénzügyi tervet tartalmazó Intézményközi Megállapodás jogalapjának tekinthető a 2000-2006 közötti időszakra vonatkozó középtávú pénzügyi tervet tartalmazó 1999. május 6-án megkötött Intézményközi Megállapodás 26. cikke is.
- ⁷ Ilyennek tekinthető az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Tanácsnak a pénzügyi tervről és a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodás megújításáról szóló álláspontjáról.
- ⁸ Az éves kifizetés szabályait az Intézményközi Megállapodás 15. pontja határozza meg.
- ⁹ 1605/2002/EK, Euratom rendelet 49. cikk, 2342/2002/EK, Euratom rendelet 31. cikk, Intézményközi Megállapodás 36. pont
- ¹⁰ E körben csak néhány jelentősebb jogszabály: a Tanács 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, a Tanács 1267/1999/EK rendelete az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének (ISPA) létrehozásáról, az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, vagy az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete az Európai Szociális Alapról.
- ¹¹ Néhány példa e körre: a 253/2000/EK határozat (Socrates-program), a 1031/2000/EK határozat (Youth 2000 program), vagy a 163/2001/EK rendelet (Media-program)
- ¹² *European Union – Public Finance*, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 21. és 37.

A SZABÁLYOZÁS EGY KÜLÖNÖS TERÜLETE

A „szabályozott piacok” néhány jellemzője

HALUSTYIK ANNA

tanszékvezető egyetemi docens (PPKE JÁK, BCE), MCL, CSc

I. A szabályozott piacokon belül egy újabb különös terület a bankszabályozás

Ha bankolunk, mindenképpen tudomással kell bírunk arról, hogy tevékenységünk mint ügyfél (vagy mint bank) szabályozott tevékenység – a bankolás és a bankszabályozás a szabályozott piacok/iparágak különös alrendszerébe tartozik.

A különös alrendszer a pénzügyi jog keretén belüli normákat, a pénzügyi piacok, tőkepiacok, biztosítási piacok szabályait foglalja magában.

A három említett terület jelenti a szabályozás főbb gyűjtőhelyeit – de mellettük idetartoznak a magyar szabályozásban is ismert nyugdíjpénztárak (önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztár és magán nyugdíjpénztár) normái. A magyar szabályozásban nem kezelt, de a nemzetközi pénz-, tőke- és biztosítási piacok egyéb termékei (többnyire ún. „hibrid” termékek, az említett piacokon jelen levő kevert, több jogág jellegzetességét is magukon viselő ügyletek) is szabályozott termékek.

A szabályozott piacok/iparágak természetesen nemcsak a pénzügyi jog területén jelennek meg különös szabály-alrendszerként, hanem más területeken is.

Egyéb szabályozott iparágak többek között az energia, távközlés, informatika területei; az informatikán belül például az elektronikus aláírás, elektronikus jogszabályalkotás szabályozása.

Szintén az egyéb szabályozott iparágak területének jegyzik a versenyjogot – habár nagyon sok olyan szakmai – elméleti vélemény ismerhető, amely a versenyjogot, mint szabályozott iparágat az egész piaci viselkedés normáinak klasszikus meghatározó területét kiemeli és a többi szabályozott iparág normáihoz képest általánosként kezeli. Az általános versenyjogi szabályok mellett ezen a területen is találunk különös szabályozást, ez a fogyasztóvédelem területe.

A fogyasztóvédelem, mint a versenyjog „kisöccse” a piaci viszonyokat egy különös, kiemelt oldalról, az egyén, az ügyfél, a fogyasztó – elfogadó oldaláról, vagyis az egyik szerződő fél oldaláról közelíti. A különös szabályok iránya pedig fokozott állami közbelépés egy szerződéses viszonyba: az egyik szerződő fél szerződésen túli, állami eszközökkel (jogszabály) való fokozott védelme.

Az egyéb szabályozott iparágak/piacok jelentősége semmiben nem marad le a pénzügyi jog normái közé tartozókéétól – csak a jelen kis dolgozat témájába és a dolgozat írója kompetenciájába a pénzügyi jog kérdései tartoznak, ezen belül pedig a banki szabályozás alrendszere lesz a szűkebb vizsgálat tárgya.

II. Szabályozott piacok jellemző kategóriái

A következőkben a szabályozott iparágak/piacok fogalmának néhány jellemzőjét tekintjük át vázlatosan: olyan elemeket, amik minden szabályozott piac normarendszerére igazak és ehhez elég általánosan is leírhatók.

1. KÖZ-fogyasztás, elosztás, ügy, érdek

A kiemelt, nagybetűs „KÖZ” meghatározás nem véletlen: a szabályozott piaci viselkedés „köz-dolgokra” irányul.

A közfogyasztás tömeges, általánosítható, egységes szabályozás alá tartozó és egyben szerződés által meghatározott viselkedés.

Az állami szereplők nagyobb súlyával jelenlevő másik jogviszony, az elosztás (pl. energiaipar) az, ami a „köz-dolgok” másik fontos eleme.

A közügy, közérdek fogalma az adott jogviszony egészére vonatkoztatható. Ezek a kategóriák a szabályozott iparágak szűken vett jogi határait a fogyasztóvédelem felé tájtítják – erre a területre terjed ki a különös állami szabályozás.

2. Állami szabályozás, állami ellenőrzés/felügyelet

Ezek mind meghatározó fogalmak a szabályozott piacok normáiban. A jogban értelmezhetők és definiálhatók.

Az állami szabályozás klasszikus értelemben állami normaalkotás; a legtöbb esetben törvényalkotás. Általános, mindenkire és mindenre vonatkozó szabály az, ami az egyébként piaci viszonyok között működő szabályozott iparágakat korlátozhatja. Nem piac-szerű viselkedés és a szabályozott iparágaknak nem is lehet fogalmi jellemzője az egyedi vagy kivételes állami normaalkotás.

Az állami ellenőrzés vagy felügyelet jogi értelmezése – természetesen általános normákat adó jogszabályi keretek között – többretű is lehet. A bankszabályozásban az állami ellenőrzés, felügyelet kettéválik: egyrészt a pénzpiac állami felügyelő szervezete (magyarországi szervezete a PSZÁF) döntően jogszabályi keretek között és kisebb részben saját joggyakorlatra alapítva jár el; másrészt korlátozott jogával élve a jegybank a bankok jelentéstételi kötelezettségére alapozva végez passzív ellenőrzést.

3. „KÖZ-” kategóriák jogi megközelítése

A fentebb már emlegetett „KÖZ” kategóriákat a jogban mindenképpen kezelni kell, még akkor is, ha precízen nem definiálhatók (sőt: néha még a kevésbé precíz definíció is jogon kívüli marad). Ennek azért van jelentősége, mert a „köz-dolgok” a szabályozott iparágak/piacok fontos jellemzői és a jogi definiálatlanság vagy meghatározási

nehézség megoldása körében olyan jogi normák keletkeznek (keletkezhetnek), amelyek a jogalkalmazást több-értelművé teszik. Ez abban az esetben jelent tömeges problémát, ha egy adott jogrendszerben nem alakultak ki azok a jogértelmezési módok, formák, eszközök, amik a jogon belüli és kívüli normák együtt alkalmazandóságát körül határolják.

4. Normák közvetlen piaci hatása

A szabályozott iparágak/piacok normáinak jellemzője egyrészt, hogy közvetlenül a piaci szereplőkre hat, másrészt, hogy piaci viszonyokat szabályoz nem-piaci eszközökkel.

A közvetlen piaci hatás egyik oldalról nézve természetes: egy adott jogszabály hatálya közvetlenül terjed ki a szabályozandó személyi körre.

Másik oldalról nézve, a piaci viszonyok jogi szabályozása alapvetően a kötelmi jog által történik; a közvetlenül alkalmazandó állami akaratkifejeződés eszközei csak általánosan, keretszerűen és a szerződési jog belső viszonyait nem zavaróan jelenhetnek meg.

A piaci viszonyok nem állami normákkal, mint jogi eszközzel való szabályozása is egyik oldalról nézve a piacgazdaságok egyik legalapvetőbb meghatározó eleme.

Másik oldalról tekintve a szabályozott iparágak/piacok „szabályozottságának” eleme a nem-piaci eszközzel való szabályozás.

A piacra (a szabályozott piacra is) gyakorolt hatás egyrészt a piac önszabályozása, másrészt az adott piacra vonatkozó állami (esetleg nemzetközi vagy regionális) szabályozó állami hatalom akaratnyilvánítása.

Ez adja a szabályozott iparágak/piacok vonatkozásában az értelmezés állandó kettőséget, a nehézséget annak eldöntésében, hogy mely szabályozó erő a domináns vagy melyiknek legyen elsődlegessége és milyen mértékben egy adott jogviszonyban.

III. Szabályozási minták

Melyik jogág dominál a szabályozás mikéntjének meghatározásában? Közjog – magánjog dilemmája

Melyek a közjogi és magánjogi szabályozás azon elemei, normái, amelyekkel kísérletezhet a jogalkotó a vegyes szabályozás kialakításában – amikor az alapvető különbség a jogviszony megítélésekor a vertikális vagy horizontális jogviszony; amikor a felek egyenlő jogai egy szerződéses ügyletben a felek alárendeltségi viszonyaival állnak szemben az adózás területén?

Ez a kérdésfeltevés mindig is különböző válaszokat implicált – valószínűleg ez a helyzet nem is változik meg a közlejövőben.

A közjog a pénzpiacok szabályozása terén egyértelműen a szabályozás – ellenőrzés/felügyelet duójában kap szerepet és nem lehet jelen (klasszikus piacsabályozási körülmények között) az ügyletek normáiban.

Pont ellenkezőleg: a magánjog az ügyleti szabályokat uralja kizárólagosan; itt nincs helye közjogi normáknak.

Az alapállás, a kérdésfeltevés fehér és fekete: a pénzpiacok szabályozása épülhet egy ilyen viszonylag egyszerű sémára. Hasonló a helyzet a biztosítási vagy a tőkepiac szabályozásánál is.

De a pénzügyi jog szélesebb körben merít a fentebb emlegetett szabályozott iparágak/piacok területénél: az adójog egész más arányban és hangsúlyokkal épül alapvetően a közjogi szabályozásra; az államháztartás köre pedig jelentős alkotmányossági (és így alkotmányjogi) vonatokkal is bír a domináns közjogi szabályozás mellett.

A pénz-, tőke- és biztosítási piacokra vonatkozó szabályozásnak nem kell a klasszikus hatósági eljárás szabályozási mintáit alapul venni. Ugyanakkor a normarendszer kialakításánál figyelembe kell venni az állami szabályozás és az állami ellenőrzés koncepciója mellett a tevékenység szabad folytatásának lapkövetelményét, vagyis másként írva: az ügyleti, szerződési szabadság normáit.

Így újra és újra az eredeti kérdéshez kanyarodunk vissza: közjog és magánjog, de milyen arányban, mikor, milyen hierarchiában?

Nézzünk néhány lehetséges szabályozási modellt:

1. Közigazgatási eljárás általános szabályai szerint alakított modell: kormányzati szervek hierarchikus viszonyába beépült szervezet

Ebben a szabályozási modellben megtalálható mind a szabályozás, mind az ellenőrzés/felügyelet problémája. A megoldási lehetőség nem kizárt, hiszen meglévő szervezeti struktúra változatlanul hagyása mellett, annak részeként hozható létre és működtethető a szabályozó szervezet.

A meglévő szervezeti struktúra viszont általában nem alkalmas a különös szabályozási minták, eljárások, folyamatok befogadására – tehát éppen a bankszabályozás különös volta nem tud érvényesülni.

Ugyanakkor nem kizárt olyan államszervezeti felépítés, amely tagolt annyira, hogy a különös szabályozásokat is befogadja – különösen angolszász jogrendszeri elemeket is tartalmazó jogterületen.

2. Klasszikus hatósági eljárás

Az ellenőrzés/felügyelet problémája jelenik meg ebben a modellben (nem a szabályozásé) – ugyanakkor nincs olyan állami ellenőrzési minta a pénzpiacokon, amely a klasszikus hatósági eljárást modellezné. A pénzpiaci szabályozás (akármennyire rigid és nem piac-konform) fogalmából kiindulva nem támaszkodhat kizárólag hatósági eljárás szabályaira az ellenőrzés/felügyelet intézményrendszerének megteremtésekor és működtetése során. A piaci viszonyok és működés ellenőrzése, felügyelete nem viseli el a hatósági eljárás alá- fölérendeltségi normáinak közvetlen alkalmazását.

3. Kvázi-hatósági eljárás: jelentése a jogban kikristályosítható-e

A leggyakrabban előforduló és legjellemzőbb példa, amely alapvető jogi kérdést vet fel: mi az a kvázi-hatósági eljárás?

Hiszen a fentebb említett két modell szabályozási elemeinek keveredése kell, hogy megjelenjen az ellenőrzés/felügyelet területén. A szabályozónak kell eldönteni a szabályok közötti „keveredési arányokat”, vagyis létre kell hozni egy különös szabályrendszert anyagi és eljárásjogi szabályokkal a meglévő általános és az adott szabályozott iparág jellemző különös szabályaiból.

Ugyanakkor még ez a modell is a meglévő általános szabályokból építkezik – bár a különös szabályozási részt sokszor egyedi szabályalkotás is jellemzi.

4. Egyes különös szervezet, eljárás létrehozása és szabályozása

Hogyan illeszkedik egy különös szerepre létrehozott szervezet az állami szervek hierarchiájába?

Az ellenőrző/felügyelő feladatot ellátó állami szerv létrehozása, vagyis a feladatra orientált szervezet megkomponálása jelenti a kisebb problémát.

A létrehozott szervezetnek az állami szabályozó és döntési hierarchiába való zökkenőmentes beillesztése már nehezkesebb, hiszen egy létező és más jogágban szabályozott intézményrendszer kell, hogy befogadja az ő normáitól eltérően szabályozott egyes, különös szervezetet. Az adott általános szabályok között különös szabályozásra kerül sor; több szinten eldöntendő kérdések merülnek fel: a „beilleszkedés” során mikor, mely normák kapnak elsőbbséget a jogalkalmazásban.

Érvényesül-e és hogyan (különösen eljárások tekintetében) az elv: a 'különös szabály megelőzi az általánost'? (vagyis: hogyan képes egy szervezet vagy egy eljárás beépülni egy már működőbe a saját és nem az átvett szabályok alapján?)

A kérdés megválaszolása a gyakorlati tapasztalatok alapján is nehéz; különösen, ha a gyakorlati tapasztalatok egy átmeneti gazdaságból vettek, ahol a szabályozott iparágak/piacok szabályozása éppen, hogy elkezdődött.

Magyar bankszabályozási példát véve az elmúlt tizenöt évből (ami már önmagában is groteszken rövid időszak) találunk olyan bankügyleti szabályozást, a mi jellege szerint klasszikusan magánjogi, mégis egy adott időszakban állami akarat, kormányrendelet formájában írt elő kötelező szerződési tartalmat. Más példa az ellenőrzés/felügyelet területéről: a szakmában felmerült a „kvázi-jogalkotás” fogalma a szervezet lehetséges jogosítványai között; ez egyrészt már önmagában is abszurd felvetés, másrészt tovább tolt a jövő felé az ellenőrzés/felügyelet fogalmi meghatározását és annak a magyar jogrendbe illesztésének problémáját.

Általánosabb szabályozási probléma: a különböző jogági jellemzők egy szervezet vagy jogviszony kapcsán együtt kell, hogy szabályozzanak; ez az együttesség nem alakult ki. Nincs a szabályozásban olyan gyakorlat, amely a jogágon belül a máshova tartozó, más szellemben szabályozó, más gyökerű vagy kultúrájú normákat

sérülésmentesen be tud fogadni saját logikájú normái közé úgy, hogy az együttes alkalmazás ne eredményezzen torzulásokat egyik területen se.

IV. Átmenet a terülgazdaság jogából a piacgazdaságéba: vadkapitalizmus? ezredfordulós új eredeti tőkefelbalmozás?

Az elmúlt tizenöt év jelentette gyakorlat egyértelműen mutatja – nemcsak nálunk, hanem a rendszerváltó Kelet-Európa minden országában – hogy a piacgazdaság megteremtésére irányuló, mindenhol aktív állami segítséggel megtett lépések hatása egy részlegesen jogszabályellenes viselkedés. Ez a viselkedés a piac minden szegmensében jelen volt és van: elfogadja a jogalkotó és esetenként utólag korrigál, hogy a jogellenességet megszüntesse; a jogalkalmazó és adott esetben a jogviszonyban vele szemben álló piaci szereplő is elfogadja (alkalmanként kitalálja).

Ennek hatása: a jogalkotó és a jogalkalmazó utólagos reakciója vagyis a szabályozás; a piaci szereplők (sok esetben) 'vadkapitalista' jogkövető magatartása.

A fenti gyakorlat optimistább olvasatában a magánjog keretszabályaiba belefért a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott jogintézmények többsége; adott esetben a jogalkotó utólagos szabályalkotásában a magyar jog részévé tette a gyakorlatban már alkalmazott intézményeket – erre példa a Ptk. zálogjogi szabályainak módosítása még az 1990-es évek első felében.

A fentiek azonban még mindig nem adtak elég támpontot a jogalkotó számára (az uniós jogharmonizációs törekvéseket is beleértve és eredményüket elismerve) annak eldöntésére: milyen legyen a szabályozott piacok szabályozása; az állami ellenőrzés intézménye melyik hierarchiába és hogyan épüljön be.

A fenti problémát még bonyolultabbá tette a központi bankok számára kialakítandó új szerepkör; ezzel együtt a piacgazdaságra való áttérés érdekében kialakítandó fiskális és monetáris politika viszonyának kormányzati meghatározása (adott esetben a négyévi választási ciklusokhoz kötődően egymásnak ellentmondó koncepciókkal). A földrajzi régióink országainak együttes csatlakozása az Európai Unióhoz a központi bankok vonatkozásában további tekintetbe veendő szabályozási szinteket kapcsolt be.

Nem könnyített a szabályozás koncepcióját meghatározni hivatott döntéshozók helyzetén az sem, hogy a szabályozás 'szabályozása' maga is átalakulóban volt: meglévő és működő állami szervezetrendszer kellett, hogy befogadja a különböző területek szabályozási újdonságait.

Ahogy a horizontális és vertikális hierarchia viszonyait nehéz együttesen jól működő szabályozási rendszerbe foglalni, úgy az új szabályalkotást és a meglévőre ráépülő szabálmódosítást sem könnyű kompakt módon rendezni.

Hiába a bank-, tőzsde és értékpapír- és biztosítási jog szervezeti és működési szabályainak teljes újdonsága – az új szabályokat a már működő gazdasági szervezetek, állami szervezetek, stb. alkalmazták, adott időszakban hatályos devizajogi normák, pénzforgalmi szabályok stb. határolták körül.

Az eltelt tizenöt év azonban a világ más részein sem múlt el nyomtalanul: jogalkotók által a szabályozásba bevonni kívánt piacokon ugrásszerű fejlődés ment végbe: a szabályozásnak amúgy is problémát jelentő elektronika területén.

Megjelentek az elektronikus kereskedelem különböző formái az általános szabályozásban, de a szabályozott iparágak/piacok területén is, ez utóbbin például (már az európai uniós jogalkotásban is) az elektronikus pénzkibocsátó intézmények. Ezek a nemzetközi szabályozásnak is új területei; tehát szabályozóknak is utol kell azt érni és nem lehet ingatag talajra építeni az újfajta struktúrákat.

V. A bankszabályozás jellemzői a szabályozott piacon belül

A bankszabályozás a szabályozott piac keretein belül kevésbé kockázat-érzékeny normák köré épül, mint a tőkepiaci szabályozás; ugyanakkor kidolgozottabb (szabályozottabb) a banki tevékenységek és ügyletek területe, mint a biztosítási piaciaké.

Akár ország szabályokat, akár regionális vagy nemzetközi szabályokat veszünk alapul elmondható, hogy a pénzüpiaci szabályozás keretei hasonlóak mind a szervezeti, működési vagy ügyleti területen, azzal együtt, hogy természetesen mindenhol az adott helyi sajátosságok, normaalkotási tradíciók határozzák meg a konkrét szabályozást.

A pénzüpiaci szabályozást jellemzi a szervezeti és működési feltételek részletes meghatározásának igénye.

A szervezeti formától kezdve (ami a társasági jog alapján többnyire az átlátható tulajdonosi kör biztosítását, a korlátolt felelősségre épülő működést jelenti) a prudens és transzparens működést biztosító szabályokon át a banki ügyletek jogi körülhatárolásáig több jogág jellemző szabályainak szellemét is felfedezhetjük, amint összegyúrva és egymásba fonódva egy különös terület: a pénzüpiacok szabályozásának területén kapnak új formát.

A bankügyletek mint szerződések klasszikus magánjogi szabályozása tradicionálisabb és a hagyományok alapján talán könnyebben felépíthető, mint a tőkepiaci ügyleti szabályozás.

A tőkepiaci ügyletek alapvetően az adásvételi szerződés magánjogi szabályainak körében helyezkednek el; de ami – szemben a bankügyletekkel – kiemeli ezen szerződéseket a klasszikus magánjogi formák közül, az a szerződések „fizikai” tárgya, az értékpapír vagy értékpapír származékok vagy bármilyen formájú referenciái. Az értékpapírok (és minden, belőlük levezethető szerződési tárgy) ügyleteinek egyik fontos tényező-párja az idő és a gyakoriság. Ebből következik az ügyletek tipizálásánál fontos elem: az ügyletek láncolata, mely láncolat valamely lépcsőjénél a klasszikus magánjogi intézmények egy része nem alkalmazható – ilyen például az eredeti állapotba visszahelezés. Ehhez egy újabb tipikus ügyleti elem: az anonimitás kapcsolódása csak növeli a klasszikus magánjogi szabályozási elemek alkalmazhatóságát.

VI. Nemzetközi jellemzők

A nemzetközi szabályozás magában foglalja egyrészt a fejlett piacokon kialakult ügyletek és szereplők viselkedési normáinak szabályozását – ez az adott terület fejlődésében későbbi szabályozási mintaként szolgál a fejlődésben később azt a szabályozási lépcsőt elérők számára.

Másrészt adott régiós szabályozás egységesítési törekvéseket jelent és egységesítő szabályozással egységesebb piaci jogi viselkedés szerepmintái teremthetők meg, vagy a már működőknél szabályozhatók. Erre példa az európai uniós szabályozás története is.

A régiós szabályozás egységességre törekvése mellett átütő erővel vannak jelen a szabályozás területén, a 'szabályozók szeme előtt' az adott szabályozott iparág/piac legfejlettebb modelljei a tényleges és valóságos piaci működésükben, piacszabályozó hatásukban.

A pénzpiacok területén angolszász szabályozási modellek 'vezetik a listát': az angol modell az univerzális, az amerikai pedig a klasszikus bankolás intézményeinek és ügyleteinek sokaságával.

A biztosítási piac szabályozásában is történelmileg (a tengeri kereskedelemből kialakultan) az angolszász terület, az angol szabályozás területe jelenti a legtöbb, jogalkotó számára általában hasznos mintavételi lehetőséget.

Az értékpapírpiacon vagy tőkepiac szabályozottsága egyértelműen amerikai dominanciájú; azzal együtt, hogy az amerikai (pontosabban USA-beli szövetségi szintű) szabályozás a tőzsdék vonatkozásában az önszabályozó, autonóm területi forma normáit helyezi előnybe a társasági jogi alapon szervezett és szabályozott típusal szemben.

Az angolszász és kontinentális jogrendszer eltérő sajátosságai leginkább a tőkepiaci szabályoknál mutathatók ki; az értékpapír fogalmának jogi meghatározása és jogági elhelyezése erősen megosztja a szabályozók tevékenységének megítélését. Az angolszász jogban értékpapír fogalom meghatározást kodifikált joganyagban nem találunk. A kontinentális jogrendszerű országok joga is eltérő ebből a szempontból: a tautológiától („értékpapír: amit a szabályozó annak tekint”) a tényleges fogalom kereséséig különböző megoldásokat találunk – csak azt nem lehet elfelejteni, hogy e téren a jog egy, a piacot alapvetően meghatározó és az állandó piaci változásoknak kitett eszközt kíván általános kötelező erejű formában megfogni.

VII. Európai uniós szabályozás jellemzői

A bankszabályozás az egyik legkorábbi uniós szabályozási terület.

A kezdeti szabályozási célok a „legkisebb közös többszörös” elvén alapultak: megtalálni az akkori tagállamok jogalkotói számára elfogadható szabályozási minimum szintet a bankok és bankügyletek dzsungelében; ez jelentette mind a működő intézmények és alkalmazott ügyletek áttekintését, kategorizálását és legtöbbjük megmaradását a szabályozott piacokon belül.

Az első szabályozási szint a bankok közös létesítési és működési követelményének általános szabályaira vonatkozott. Ennek jegyében az első banki irányelvek többnyire szervezeti, létesítési feltételeket, közösen megállapodott minimális követelményeket tartalmaztak.

A későbbi lépcsők egyrészt az elmélyültebb szabályozást célozták meg a már korábban elért közös szabályozási alapokon, másrészt újabb fontos bankműködési területeket vontak közös szabályozás alá.

Egyre részletesebb fogalom meghatározásokra került sor a szervezetek vonatkozásában. A közvetlenül pénzügyi tevékenységet végzőkön túlmenően sorra kerültek a holdingok, a vegyes tevékenységű (pénzügyi és más területen működő) szervezeti formák szabályai is; ezek már többnyire más uniós közös szabályozási területtel is összefüggtek (leginkább a számviteli és adószabályokkal).

Jelentős szabályozási egységesítést jelentett a különböző jogágak közös szabályaira való utalások és kereszttalások megteremtése. Alapvetően a számviteli jogi és kisebb részben társasági jogi szabályokra való utalások gyakoriak a bankjogi szabályozásban. Ennek oka részben az előző bekezdésben már utalásszerűen említett folyamat is: az általános uniós normák és a szabályozott iparágak/piacok különös normáinak összehangolása megkezdődött; ezt a folyamatot a kodifikáció is átvette és elkezdődött a hivatkozások és kereszthivatkozások dzsungelszerű áradata. Az alkalmazási nehézségeket elviekben felülmúlta az egységesítés fontossága.

A banki működés alapelveinek a közös szabályrendszer részévé tétele is jelentős közbenső lépés volt: a prudencia, transzparencia elveinek megfogalmazása és egyre mélyebb szintű közös szabályozása.

Ez utóbbira példa a bennfentes kereskedelem uniós szabályozása, amely túlmegy az általános fogalom meghatározásokon és ügyleti szabályokhoz kapcsol és szankcionál viselkedési normákat.

Az állami felügyelet alappillére a szabályozott iparágaknak. A közös uniós felügyeleti szabályozás külön hosszú történetre tekint vissza a banki szabályozásban.

Egyrészt mindhárom szabályozott iparág: a pénz-, tőke- és biztosítási piac felügyeletének kialakítása, másrészt már a kezdetektől közös szabályozás megteremtése volt a cél.

Ezt követte a konszolidált, vagyis a három terület összevont felügyeleti szabályozása.

A konszolidált felügyeleti szabályozáson belül nagy és a szűkebben vett szabályozási területről kitekintő lépést jelentett a vegyes tevékenységek részben a szabályozott iparági normák alá vonása.

A 'kitekintések' mellett az uniós szabályalkotó a közös normákban is egyre mélyebb szintekre jutott: az egy döntés elvét és gyakorlatát lehetett szentesíteni; vagyis egy tagállami felügyeleti döntés szervezet létesítéséről a szabályozott iparágakon belül, a többi tagállamra is kiterjed és nincs szükség (és lehetőség sem) egy újabb tagállamban megkezdett működéshez az újabb tagállam felügyeletének újabb engedélyezési eljárására.

Elkülönül egymástól a szervezeti és a működési szabályok története: a szervezet és a konszolidált felügyelet megteremtésének, bevezetésének és – mára már – a korrekciós szabályoknak a sora.

Másrészt a felügyeleti eljárás jogi minősítése válik egyre fontosabb szemponttá azzal együtt, hogy az uniós szabályok az állami felügyelet szervezetének az állami szervek hierarchiájában elfoglalt helyét soha nem határozták meg. Ebben a vonatkozásban a mindenkori uniós irányelvek konzekvensen azt az általános szabályt tartalmazzák, hogy az állami felügyelet az állami szervek rendszerén belül az állami ellenőrzés hierarchiájába kell, hogy betagozódjon. Az, hogy ez parlamenti, kormányzati vagy más hierarchia – az uniós szabályozó számára soha nem érintett terület.

A felügyeleti működési szabályok alapvetően a számvitel területének közös szabályai a banki (és tőkepiaci és biztosítási és társasági jogi) területre átültetve: a konszolidált pénzügyi beszámolók ellenőrzésére épült konszolidált szervezet mintája látható a szabályozásban. A számviteli szabályok ilyen módon való átültetése más jogágakba nemcsak a szabályozott iparágak/piacok vonatkozásában jellemző, hanem más területre vonatkozó uniós jogszabálynak is része.

De a számviteli szabályokon túlmenően jelentőssé vált az uniós jogharmonizáció a felügyeleti működés más területein is, például a felügyeleték közti viszony, a kölcsönös információ áramoltatás vagy a jelentéstételi kötelezettségek és a jelentések egységesített tartalma szabályozásában.

A szabályozás újabkori uniós története egyrészt a szabályozott iparágak/piacok térhódítását, új, korábban még nem szabályozott területek kialakulását (elektronikus ügyletelés és elektronikus pénz kibocsátó intézmények) jelenti.

Másrészt a korábban már szabályozott területek egymásba mosódását és ezáltal a korábbi, egyértelműen elkülönült területi szabályok valamelyikének elsődlegességét kérdőjelezi meg (vagy szabályozási disszonanciát esetleg káoszt okoz).

Típusos példa ez utóbbi fejlődési tendenciára a bank- és értékpapírügyletek némelyikének egymásba mosódása; különösen a betéti és finanszírozási konstrukciók egymásra építése és „értékpapírosítása”.

Egy korábban áttörhetetlennek hitt szabályozási korlát leomlásának jegyei lelhetők fel az uniós szabályokban: a biztosítási ügyletek és a banki finanszírozási ügyletek egy ügyletsorban való megjelenése.

Míndezekhez szükséges az állami ellenőrző/felügyelő szerv és a szabályozott iparágak/piacok többi szereplőinek együttműködése; az ügyletek megértése, az adott piac működésének ismerete és az annak megfelelő szabályozás kialakítása.

VIII. Magyar szabályozási jellemzők

Néhány fordulópont az elmúlt bő másfél évtized magyar bankszabályozási történetéből:

1. Előbb jöttek létre a kereskedelmi bankok, mint a szabályozás

A bankszabályozás és ezzel a szabályozott iparági normák megteremtésének kérdése a tervgazdálkodásból a piacgazdaságba való átmenetben nem egyszerű.

A szervezeti oldalon kezdődött?

Ezzel az 1987-es évet és szabályozási formaként kormányhatározatot jelölünk meg – ami azért nagyon bizarr bankszabályozási lépés (bár kétségtelenül jó irányt jelentett a későbbi, másfél évtizedes magyar bankfejlődésben).

A működési oldalon kezdődött?

Erre a kérdésre kínosabb választ kell adnunk, mint az előzőre: banktörvényünk jó három évvel a kereskedelmi bankolás megindítása után kodifikálódott.

Az üzleti oldalon kezdődött?

Ezen a területen kell legkevésbé feszengeni: bár ez talán a magánjogi normák viszonylagos általános alkalmazhatóságának a közvetlen következménye is. A bankügyletek alapszerződésai – legalábbis a betételhelyezés, finanszírozás vonatkozásában – léteztek; bár az 1950-es évek Ptk. szabályozása nem kifejezetten piaci viszonyokra készült, az alapszerződések mintái ugyan korlátozottan, de alkalmasak voltak a kereskedelmi bankolás megindítására (problémát a biztosítérendszernek a piacgazdaság kialakulásához képest jelentős szabályozásbeli elmaradása okozott).

A bankszabályozás kezdete tehát nem egyszerűen meghatározható a magyar jogban; ahogy nem lehet a bank, mint szervezet nélkül bankolni, úgy nem lehet bankügyletek végzése nélkül sem ezirányú tevékenységet folytatni – nem beszélve arról, hogy a szabályozott iparági szervezet működésére/működtetésére vonatkozó különös szabályok nélkül nemigen beszélhetünk szabályozott iparági működésről.

Vegetes, átmeneti és hiányos tehát a magyar bankszabályozás kezdeti néhány éve – ha a szakmában erre visszaemlékszünk, kész csoda, hogy nem került sor az első (éppen hogy létrehozott) nagybankok privatizációjára azelőtt, hogy banktörvényünk létrejött volna. 1989 elejéről és az akkori két legnagyobb portfólióval rendelkező kereskedelmi bankról van szó.

Az ironikus megjegyzések mellett *vegetes* volt a kezdeti bankszabályozás az alkalmazandó normák tekintetében:

Az 1875-ös Kereskedelmi Kódex klasszikus részvénytársasági szabályai képezték a szervezeti alapot az első kereskedelmi bankok megalapításakor. A gazdasági társaságokról szóló törvény hatálya csak 1989. január 1. volt.

A kimúlóban levő tervgazdaság szervezet-működtetésének dokumentációja (a régi „SZMSZ”-ek vagyis szervezeti és működési szabályzatok) még több évig tartotta magát – már az új banktörvény szabályai szerinti engedélyezési/felügyeleti eljárásban is. 1990-től kerülnek alkalmazásra a valóságosan szabályozott iparági normákat tartalmazó bankszabályok.

Az üzleti szabályok lassan modernizálódtak – ismételve a fentieket: a Ptk. szerinti szerződések jól működő alapot jelentettek az „új világban”. Az „egyszámla” fogalma és szóhasználata azonban nehezen tűnt el az új kereskedelmi bankolásból más, régi pénzforgalmi szabályokkal együtt.

Átmeneti a kezdeti bankszabályozás abból a szempontból, hogy a kezdeti vegetes szabályokat néhány évre felváltották a kísérleti jogalkotás termékei, majd az európai uniós jogharmonizáció keretében a regionális szabályozási minták magyar jogba beépítése vált az elsődleges feladattá ezen a területen.

A szabályozás hiányosságát még ma sem sikerült leküzdeni – uniós jogharmonizáció ide vagy oda. Nem elég a modern nemzetközi (regionális) gyakorlat és szabályozás egyes elemeit átültetni a magyar jogba – az adott szabályozott intézmény vagy instrumentum be kell, hogy épüljön a piaci gyakorlatba, a szabályozott iparág/piacok szerves részévé kell, hogy váljon, ami nélkül nincs normális piaci működés. Mivel a piacgazdaság kiépítésénél tartunk, ezen szabályozási feltétel teljesülése még a jövő fejlődésének kérdése.

A hiányos szabályozás körébe tartozik az egyéb jogági szabályozás „piacosítása” – legalábbis részben. A számviteli jog egyértelműen ez a terület. A hiányok pótlása nem ritkán a kodifikátor (ha még létezik ez a szakma és képviselői) számára elfogadhatatlan módon történt: egészen más logikájú, kultúrájú és más szabályozottsági szinten álló normába történt a beépítés ’életidegen’ módon. Jellemző példák egyike a klasszikus számviteli jog körébe tartozó társasági tőkevédelmi szabályok beépítése általános szabályként (!) a gazdasági társaságokról szóló törvénybe, különös szabályként pedig a banki, tőkepiaci és biztosítási normákba.

Az ügyleti szabályozás kérdése is felveti: a nemzetközi gyakorlat (és persze szabályozás) modern szerződéseinek átvétele és alkalmazása a mégoly tág kereteket adó Ptk. szabályok mellett, de sokszor azokat a „beleértő” jogértelmezés határáig kitágítva helyettesítheti-e az új szabályozás létrehozását?

2. A szabályozó előtt álló feladat: hazai szabályozási tapasztalat nélkül kiindulva dönteni a klasszikus vagy univerzális bankszabályozás között

A magyarországi kereskedelmi bankolás kezdeti lépéseit a gyakorlati bankügyletekben átvett modern nemzetközi szabályozási minták mindenképpen segítették.

Ugyanakkor a nemzetközi kereskedelmi bankolás azon szabályai, amik nem az ügyletek területén jelentek meg – döntési helyzetet teremtettek a hazai szabályalkotó számára: ezek a fő területek a klasszikus vagy univerzális bankszabályozásról és az állami ellenőrzés/felügyelet helyéről és tevékenységéről szóltak.

A szabályozás első éveit követően hamar megkezdett európai uniós jogharmonizációs munka sem segített a dilemmán: az uniós szabályozás keretei mind a klasszikus, mind az univerzális bankot magukba foglalják; az állami ellenőrzés/felügyelet szervezeti és működési rendszerének az állami ellenőrző szervek közé való beépítésének milyenségére pedig nem tartalmaznak konkrét irányítást.

A történelmi magyar szabályozás sem jelenthetett igazi kiindulópontot a szabályozó számára, hiszen a modern pénzügyi szereplők és ügyletek piaci kockázata és az annak megfelelő szabályozás nem összevethető a második világháború előtti gazdasági helyzetben alkalmazott akkori piaci mintákkal.

3. A szabályozó kezét a jogalkotásban a kialakuló piaci körülmények és más, jogon kívüli tényezők vezették és évtizeden belüli több, egymástól jelentősen különböző jellegű szabályváltoztatást jelentettek.

Gyerekszáj: ugye a bankkonszolidáció nem bankszabályozás?

A magyar bankszabályozás történetének áttekintésekor nem mehetünk el szótlánul a konszolidációs szabályok mellett (az 1990-es évek elején a bankkonszolidáció, hitelkonszolidáció, adóskonszolidáció) – de a konszolidációs szabályok a szabályozott iparágak/piacok vonatkozásában nem minősülnek szabályozásnak.

A piacgazdaság kialakításának része volt az államnak az a gazdasági beavatkozása, amely a tervgazdasági múltból maradó csontvázak eltakarítását célozta.

Az kétségtelen, hogy – akár a kereskedelmi bankok 1987-es létrehozása – a konszolidáció jogi formája is kormányhatározat volt. Mindkét esetben aktív kormányzati gazdaságpolitikai lépés öltött alakot ebben a – kétségtelenül nem elegáns, de talán a későbbi események fényében hasznosnak mutatkozott – jogi formában.

Ma azonban már világosan látható: ha nincs konszolidáció – nincs privatizáció. A rendszerváltást követő első években az állami szabályozó egészen egyszerűen „nem bírta szuflával”: a piacgazdaság intézmény- és szabályrendszerének kialakítása (még ha a különös szabályokat figyelmen kívül is hagyjuk) és a tervgazdasági intézmények és szabályok megsemmisítése nem egy parlamenti ülészak feladata.

4. Unió csatlakozási törekvéseknek hála! – egységesedett a hazai bankszabályozás

Az 1994-től meginduló európai uniós jogharmonizációs munkák a szabályozott iparágak területén az átlagosnál többet jelentettek: egy kialakulóban levő iparág szabályozásán kompakt, teljes mintákkal lehetett dolgozni és nem kellett a szabályozás építése mellett rombolni és átalakítani is egyben.

Így a magyar bankszabályozás kezdeti lépéseit kis korrekciókkal folytatni lehetett.

Idetartozik a bankszabályozás kezdeti éveiben az országba betelepedett számos külföldi kereskedelmi bank gyakorlatának értékelése: mind szervezeti, mind működési szabályaik és persze ügyleteik is – bár eltérőek voltak és hazai joguk szerint épültek fel de – nagy hatással bírtak a magyar gyakorlatra. A hatást fokozta, hogy a pénzpiaci befektetők többsége uniós tagállamként önkéntelenül is segítette a magyar munkát az uniós jogharmonizációban.

A magyarországi bankolás dokumentációs fejlődését nem lehet nem észrevenni a kezdeti, állami vállalati mintaszerződésektől a modern bankügyleti dokumentációig. Szintén érezhető az uniós jogharmonizáció kötelező szabályozási lépéseinek hatása a közvetlen állami szabályozás alá nem vont területeken is; ez látható új normák kialakulásánál, de sokszor még fontosabb, hogy ez a hatás korrekciós lépésekben nyilvánul meg.

A BÍRÓI JOG, MINT AZ ALKOTMÁNYVÉDELEM TÁRGYA

HOLLÓ ANDRÁS

alkotmánybíró, az Alkotmánybíróság volt elnöke

Az Alkotmánybíróság 2005. november 12-én, Esztergomban aláírt határozatában – utólagos normakontroll hatáskörében eljárva – alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Legfelsőbb Bíróság 3/2004.BJE büntető jogegységi határozatát.¹ A határozat tehát nem hatáskör kiterjesztésen, hanem az alkotmánybírói normakontroll Alkotmányban meghatározott hatáskörének értelmezésén alapul, azon belül maradván mondja ki, hogy e speciális norma is tárgya lehet e hatáskör gyakorlásának. Másszóval: az alkotmánybírói vizsgálat jövőbeni tárgya: a bírói hatalom normaalkotó tevékenysége.

Az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével lezárt egy közel másfél évtizedes, inkább presztízs, mint szakmai vitát, azon indokok alapján, amit a testület – mint hivatalos szakmai álláspontot – megalakulása óta következetesen képviselt.

A továbbiakban megkísérlem felvázolni a döntéshez vezető út meghatározó mozzanatait, nevezetesen: az összefüggést mutató alkotmánybírói határozatokat és az Alkotmánybíróság különböző (szakmai) megnyilvánulásait.

1. Az Alkotmánybíróság működésének első éveiben meghatározta viszonyát a jogalkalmazáshoz, a bírói függetlenség alkotmányi tételének értelmezésével és az ún. „élő” jog doktrínájával.

Az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, ezen belül: a bírói hatalom speciális jellegét vizsgálva mondta ki, hogy a bírói függetlenség alkotmányos követelménye alapvetően az „ítélkezésben ölt testet”.² Az ítélkezés függetlensége abban rejlik, hogy „[...] a bíróságok a „politikai” törvényeket és az igazgatási normákat is önállóan értelmezik [...] A „jogot” végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg.”³ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a bírói hatalomhoz való viszonyát vizsgáló határozatában az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi álláspontját – hangsúlyozva következetes gyakorlatát –, miszerint az Alkotmány 50. § (3) bekezdése alapján a minden külső befolyástól mentes „[...] független bírói ítélkezés feltétel nélküli követelmény és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.”⁴

2. A bírói függetlenségnek az ítékezés függetlenségekénti értelmezésével az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy az a bírói hatalom alkotmányosan védett tartománya, ahová az Alkotmánybíróság nem „léphet be”. Ebből az álláspontból azonban nem következett, hogy az Alkotmánybíróság a joggyakorlat alkotmányossága megítéléséből teljes mértékben ki kívánta volna zárni magát.

A joggyakorlat alkotmányossági felülvizsgálatának elvi problémájára az Alkotmánybíróság az „élő” jog doktrínájával reagált. Elvonatkoztatva a határozat konkrét megítélésétől,⁵ az Alkotmánybíróság az élő jog doktrínáját a következőképpen foglalta össze: ha „[...] a bírói gyakorlat és az általánosan elfogadott jogértelmezés a normaszöveget – lehetséges több értelmezés közül – egységesen, csak egy bizonyos, meghatározott értelemben alkalmazza, az Alkotmánybíróságnak a normaszöveget ezzel az értelemmel és tartalommal kell az alkotmányosság szempontjából vizsgálnia.”⁶

Az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével elhatárolta magától a normatív jogszabály-értelmezés lehetőségét; ellenkező esetben ugyanis túllépné hatáskörét. Kifejtette, amennyiben az adott jogszabályértelmezés a Legfelsőbb Bíróság „iránymutató döntésein” alapszik, az Alkotmánybíróságnak az ettől eltérő normatartalom megállapítása sértene a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét. Következésképpen, ha a vizsgált jogszabály lehetséges több értelme közül olyan állandó és egységes tartalommal realizálódik, amely alkotmányellenes, „[...] az alkotmánybírósági eljárásban annak alkotmányellenességét meg kell állapítani.”⁷ Tekintettel arra, hogy a vizsgált jogszabály szolgált alapul az alkotmányellenes jogszabálytartalom megállapítására és gyakorlati alkalmazására, az alkotmányellenességet a vizsgált jogszabály tekintetében kell megállapítani és annak megsemmisítését kimondani.

A határozat nem részletezte, hogy mit kell érteni a Legfelsőbb Bíróság „iránymutató döntései” alatt, nevezetesen: konkrét ügyben hozott ítéleteket, az egyedi (elvi) határozatokat és a normatív értelmező döntéseket is, vagy csak az előbbieket. SÓLYOM LÁSZLÓ álláspontja szerint a teória valamennyi felsorolt legfelsőbb bírósági döntésre irányadó: „Az Alkotmánybíróság ezzel a határozatával szerencsésen megmaradt az elvont normakontroll keretein belül. Egyben szükségtelenné vált az értetlen politikával szemben a Legfelsőbb Bíróság normatív aktusai felülvizsgálatát erőltetni. Az élő jog teóriájának segítségével az Alkotmánybíróság függetlenítette magát a Legfelsőbb Bíróság normatív aktusainak névváltozásaitól és annak jogszabálytani besorolásától is.”⁸

Az idézett álláspont szerint tehát szükségtelenné vált a Legfelsőbb Bíróság iránymutató döntéseinek jogi formái szerint való differenciálása az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörének gyakorlása szempontjából: az egységes és kizárólagos – „normává szilárdult” (SÓLYOM LÁSZLÓ kifejezése) – joggyakorlat, azaz élő jog, annak legfelsőbb bírósági „forrásától” függetlenül, az utólagos normakontroll hatáskör gyakorlását jelenti. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy az Alkotmánybíróság teljes ülésének szakmai álláspontja működésének első évétől egyértelmű volt abban a tekintetben, hogy a jogalkalmazás alkotmányosságának alkotmánybírósági ellenőrzése a Legfelsőbb Bíróság normatív irányítási eszközeire nézve is fennáll: „Ennek alapja az, hogy az Alkotmánybíróság ezeket az iránymutatásokat »normának« tekinti.”⁹

Figyelemmel azonban arra, hogy az élő jog elméletét kifejtő határozat nem tett különbséget az alkotmánybíró-sági utólagos normakontroll tárgya szempontjából a Legfelsőbb Bíróság egyedi és normatív (irányító) döntései között, az alkotmánybíró-sági „szankció” kizárólag az alkotmánysértő egységes joggyakorlat normatív alapjára irányulhat, azaz az ilyen (alkotmánysértő) tartalmú értelmezést lehetővé tevő – önmagában nem alkotmányellenes! – jogszabályra. Ebből pedig az következik, ha az egységes és kizárólagos bírói gyakorlat a Legfelsőbb Bíróság normatív döntésén alapul, önmagában ez a speciális norma – az Alkotmánybíró-ság utólagos normakontroll hatáskörén alapuló döntés szempontjából – irreleváns, nem különbözik az egyedi legfelsőbb bíró-sági iránymutató döntésektől (adott esetben ítéletektől).

Számomra ez az álláspont akkor is (főútkárként) elfogadhatatlan volt.

Itt említendő meg, hogy 1993-ban az Alkotmánybíró-ság az utólagos normakontroll hatáskörébe tartozónak tekintve, vezette be a vizsgált – nemcsak alkotmánysértő tartalommal értelmezhető – jogszabály tekintetében az alkotmányos követelmény meghatározásának lehetőségét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíró-ság e hatáskörében, a „normakímélés” megfontolásából, dönthet úgy is – amennyiben a vizsgált norma alkotmányosan értelmezhető –, hogy a gyakorlatban előforduló alkotmánysértő értelmezése nem szükségszerűen vonja maga után a jogszabály alkotmánysértő voltának megállapítását és megsemmisítését. Az alkotmányos követelmény és az élő jog viszonyát illetően az Alkotmánybíró-ság a következő álláspontra helyezkedett: „Nem hagyható azonban figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az „élő jogban” megnyilvánuló normatartalma. Ha a jogszabály ekként alkotmánysértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges.”¹⁰ Következésképpen az élő jog alapján történő alkotmányossági felülvizsgálat során az Alkotmánybíró-ság nem él az alkotmányos követelmény megállapításával: alkotmánysértő tartalmú élő jog az utólagos normakontroll eljárásban az alkotmánysértés megállapítására és az alkotmánysértő egységes joggyakorlat „forrásának”, az alapul fekvő jogszabálynak a megsemmisítésére (a „jogkövetkezmény” alkalmazására) kerül sor.

3. Az élő jogra épülő alkotmányossági felülvizsgálat az Alkotmánybíró-ság gyakorlatában megjelent¹¹, de nem lett átfogó, következetes gyakorlat¹² különösen nem az 1998-1999-es évektől kezdődően. Az új összetételű testületben ugyanis többségben voltak az élő jog teóriáját fenntartással kezelő alkotmánybírák. Ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatának normakénti kezelését az Alkotmánybíró-ság teljes ülése – mint szakmai álláspontot – változatlanul fenntartotta. Abban a kérdésben viszont, hogy ez az alkotmánybíró-sági kontroll része –e az Alkotmánybíró-ság hatáskörének, már megoszlottak az álláspontok. 1998 vége és 2003. év közepéig (nem nagy arányban) többségben volt az az álláspont, hogy kifejezett törvényi rendelkezés híján e speciális norma (jogegységi határozat) még nem lehet az alkotmánybíró-sági vizsgálat tárgya. A kisebbségi álláspont hívei (köztük magam is) azon az állásponton voltak (voltunk), hogy a Legfelsőbb Bíróság normatív jogértelmezésének – azaz az Alkot-

mány 47. § (2) bekezdésén alapuló élő jognak – direkt alkotmányossági vizsgálata az Alkotmányból levezethető.

4. A jelzett kétféle álláspont közös nevezőjeként fogalmazta meg 2000-ben az Alkotmánybíróság teljes ülése egyetértését, véleményezve az új Abtv. tervezetét, amely nevesítette az utólagos normakontroll hatáskör tárgyai között a jogegységi határozatot: „Az utólagos normakontrollra irányuló hatáskört kiegészíteni javasoljuk a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatával [...] A bíróságokra kötelező jogegységi határozatok jogi hatásukat tekintve közel állnak a jogszabályhoz, normatív, szabályozó funkciót töltenek be. Szemben a másik két hatalmi ág normatív döntéseivel (törvény, kormányrendelet) a harmadik hatalmi ág normatív határozatai alkotmányossági felülvizsgálat nélkül maradnak. Ez a különbségtétel – mivel nem sérti a bírói függetlenség alkotmányos követelményét – elvileg nem indokolható. Az Alkotmány felhatalmazásából eredően ugyanis az alkotmányosság végső fokon kizárólagos minősítője az Alkotmánybíróság.” (Idézet az igazságügyi miniszter számára 2000. márciusában eljuttatott észrevételekből.)

Eközben egyeztetési tárgyalást folytatott az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróságnak írásban megküldött elvi alapvetésében – lényegében a fent idézett teljes ülési hivatalos álláspont tartalma szerint – hangsúlyozta, hogy az a jelenlegi helyzet, miszerint a harmadik hatalmi ág normatív határozatai a másik két hatalmi ág normatív döntéseivel szemben alkotmányossági felülvizsgálat nélkül maradnak, nincs alkotmányos indoka: „Az alkotmányosság meghatározásának, az alkotmányvédelemnek egy „központja” van.” (Idézet az Alkotmánybíróság helyettes elnöke által jegyzet levélből.)

Az Alkotmánybíróság (elnöke és helyettes elnöke inkább gesztusból, mint szakmai meggyőződésből) kompromisszumos megoldást javasolt a Legfelsőbb Bíróságnak (elnökének és elnökhelyettesének), miszerint az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálata eredményeként ún. „megállapító” határozatot hozna: „A jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság az indítványt elutasító, vagy az alkotmánysértést megállapító döntést hoz, egyben kimondva, hogy a jogegységi határozat nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítása mellett többnyire a norma alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelményt is megfogalmazza. Ez köti a Legfelsőbb Bíróságot is.” (Idézet uo.)

Az Alkotmánybíróság tehát – adott esetben – csak megállapítja a jogegységi határozat alkotmányellenességét, nem semmisíti meg. Az alkotmánysértő jogegységi határozat visszavonása a Legfelsőbb Bíróság feladata.

A Legfelsőbb Bíróság vezetése először elfogadta, majd elvetette a javaslatot. Ehelyett azt a megoldást vetette fel, hogy az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat felülvizsgálatának eredményeként, az értelmezés alkotmányosságát értékelve elutasító, vagy olyan „szankcionáló” határozatot hozzon, hogy – a Legfelsőbb Bíróság értelmezésével szemben – megállapítja az érintett jogszabály értelmezésének alkotmányos

követelményét (ami a Legfelsőbb Bíróságra kötelező) és egyben kimondja, hogy a vizsgált jogegységi határozatban megfogalmazott értelmezéssel a jogszabály nem alkalmazható.

„A javasolt megoldás

- biztosítaná a jogegységi határozat alkotmányosságát;
- érvényesítené azon rendező elvet, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányvédelem legfőbb szerve, a Legfelsőbb Bíróság pedig a bírósági jogalkalmazás egységének biztosításáért felelős;
- a bírósági jogalkalmazás egységének biztosításáért felelős;
- a bírósági jogalkalmazás alkotmányosságának és egységének biztosítása kérdésében jól elkülönítené, ugyanakkor egymásra épülően határozná meg az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság feladatát.” (Idézet a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének leveléből.)

Az új Abtv. tervezet, valamint az alkotmánymódosítás tervezete, amely – az Alkotmánybíróság 1997 óta hangoztatott álláspontját elfogadva, az Alkotmánybíróság összes hatáskörét tartalmazta volna – a kétharmados törvények nehéz sorsát osztva, a politikai viták forgatagában elvérzett...

5. Az Alkotmánybíróság 2001-ben hozott határozatában¹³ felülvizsgálta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény alkotmányosságát. Mint e határozat előadó alkotmánybírája az alkotmányellenesség megállapítása és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasítása mellett egy hivatalból megállapítható alkotmány-sértő mulasztás kimondására is javaslatot tettem: „Az Alkotmánybíróság hivatalból megállapítja, hogy az Alkotmány 50. § (3) bekezdésébe foglalt – a bírói függetlenséget és a bírói törvény alá rendelését meghatározó – szabály alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem biztosított a bíró számára indítványozási jogot a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára.”

A mulasztás lényegében az Alkotmány 50. § (3) és 47. § (2) bekezdésének értelmezésén alapult: Az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének első mondata szerint a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve; az Alkotmány 47. § (2) bekezdése értelmében a bírót a jogegységi határozat is kötelezi. E két alkotmányos rendelkezés egyidejű érvényesítése mindaddig biztosított, amíg a jogegységi határozattal történt jogszabályértelmezés az Alkotmánnyal összhangban áll. Abban az esetben, ha a törvény önmagában nem alkotmányellenes, azonban a jogegységi határozattal értelmezett tartalma miatt mégsem lehet az Alkotmánnyal összhangban lévő értelmezésként alkalmazni (azaz a jogegységi határozat adott a törvénynek alkotmányellenes tartalmat), egy jelentős alkotmányossági probléma merül fel:

Az ítélkező bírót az Alkotmány 50. § (3) bekezdése alapján nem csak a törvény, hanem az Alkotmánnyal összhangban lévő törvény köti. Az Abtv. 38. §-a szerint ugyanis – alkotmányossági aggály esetén – lehetősége van a törvény (jogszabály) alkalmazását

megkérdőjelezni. Az Alkotmány 50. § (3) bekezdése és az Abtv. 38. §-ának összevetéséből megállapítható, hogy az indítványozási jog az alkotmányossági nézőpont lehetőségével kiszélesítette a bírói függetlenséget. Ez eljárási garanciákban ölt testet. Ha a bíró az alkalmazott jogszabály alkotmányosságát vitatja, a saját eljárását az alkotmányossági kérdés eldöntéséig felfüggesztheti. Abban az esetben, ha az ítélező bírónak alkotmányossági aggálya pusztán a jogegységi határozattal kapcsolatban merül fel, ezen aggályok érdemi érvényesítéséhez szükséges garanciák nincsenek: magát a jogegységi határozatot alkotmányossági szempontból ugyanis nem vitathatja. Az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében szereplő bírói függetlenség és a bírói törvény alá rendelésére vonatkozó alkotmányos rendelkezések együttesen értelmezendők. Az eljáró bíró normakontrollra irányuló indítványozási jogából tehát az következik, hogy a bíró a törvényt annak alkotmányos tartalma szerint köteles alkalmazni. Az alkotmányos tartalom követelménye a bíró által kötelezően alkalmazandó jogegységi határozat esetében is irányadó lenne, de azáltal, hogy ennek a követelménynek nincs meg a törvényi garanciája, a bíró a jogegységi határozatot és nem az alkotmányos jogegységi határozatot köteles alkalmazni. Nincs alkotmányjogilag indokolható oka annak, hogy az ítélező bíró ne fordulhasson az Alkotmánybírósághoz, ha álláspontja szerint – adott eljárásban – alkotmányellenes jogegységi határozatot kellene alkalmaznia.

Alkotmányossági kérdés tehát az, hogy az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének, a jogegységi határozat bíróságokra kötelező volta elbírálásának és az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének, a bírói alkotmányos törvény alá rendelésének összhangba hozatala. A mulasztás tárgyává tett eljárási garancia (a bírói indítványozási jogának a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatára való kiterjesztése) ezt az összhangot megteremté.

Az alkotmánysértő mulasztás megállapítására vonatkozó álláspontommal kisebbségben maradtam.

6. A 2003-ban előterjesztett új Abtv. (és alkotmánymódosítás) tervezete lényegében ugyanazt a koncepciót követte a jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatát illetően, mint az előző ciklusban elkészített tervezetek. A törvénytervezet általános vitája előtt, élve az Alkotmánybíróság elnökének felkínált lehetőséggel, a parlamenti felszólalásban ismét utaltam, az Alkotmánybíróság közismert álláspontjára.¹⁴ Az általános vitában ismét felmerültek aggályok; képviselői álláspontok, fenntartások, elsősorban (de nem kizárólag) az ellenzéki politikusok részéről (úgy mint 1999-2000-ben): „meghaladva” korábbi kormányzati szerepkörben képviselt támogató álláspontjukat jellemzően a bírói hatalom függetlenség-féltése vetődött fel az Alkotmánybíróság „túlhatalmával” szemben. (Lásd fentebb SÓLYOM LÁSZLÓTÓL az „értetlen politikáról” mondottakat...) Erre tekintettel fordultam levélben az Országgyűlés elnökéhez, részletesen érvelve álláspontunk, illetőleg a törvény-tervezet koncepciója mellett.¹⁵

A közelgő választásokra tekintettel nem tűnik merész jóslatnak, hogy e második törvény-tervezet tervezeti „státusza” már nem fog változni...

7. 2004-ben a legfőbb ügyész indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, a Legfelsőbb Bíróság 3/2004. Bje büntető jogegységi határozata alkotmányellenességének felülvizsgálatára.

Ez az indítvány kényszerpályára helyezte az Alkotmánybíróságot: az indítvány elbírálása ugyanis az Alkotmányon és az Abtv.-n alapuló kötelesség. Az indítvány alapján készült tervezetek tárgyalását az Alkotmánybíróság teljes ülése nyolc taggal kezdte meg, majd tíz tagra kiegészülve hozta meg – két különvéleménnyel – a határozatát.

Az Alkotmánybíróság következetes 1990 óta képviselt szakmai álláspontja a Legfelsőbb Bíróság jogértelmező szerepéről és annak alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságáról mindenki számára kötelezővé vált.

Az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozatával (a továbbiakban: Határozat) annyiban módosította az élő jog doktrínáját, hogy az utólagos normakontroll gyakorlása szempontjából a Legfelsőbb Bíróság iránymutató döntései között különbséget tett, önálló vizsgálati tárgyként nevesítve a jogegységi határozatot: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem a törvényhozást kell kötelezni újabb jogalkotásra (vagy a hatályos jog megsemmisítésével, törvényi rendelkezések hatályvesztésére), ha önmagában nem a törvény szövege, hanem annak kötelező erővel értelmezett tartalma [a fentebb idézett 42/2004. (XI. 19.) AB határozat szóhasználatával élve, a bírói jogalkotás: – jogegységi határozat] alkotmánysértő.” (Határozat III/2.3. pont)

Az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló hatáskörét az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdéséből vezette le, s állapította meg, hogy a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálata során esetről esetre döntheti el, hogy e speciális norma önálló jogszabályi tartalommal „eloldódott – e” az értelmezett jogszabálytól (sérült-e az Alkotmány 47. § (2) bekezdésében adott felhatalmazás) vagy sem: „A jogegységi határozat az Alkotmány 32)A. § (1) bekezdése alapján válik az alkotmányossági vizsgálat tárgyává. Az Alkotmánybíróság tehát az Abtv.-ben is nevesített utólagos normakontroll hatáskörében vizsgálja felül a jogegységi határozat alkotmányosságát.” (Határozat III/2.3.pont) Az utólagos normakontroll eljárásban, amennyiben a vizsgált jogszabály (jellemzően törvény) élő joga jogegységi határozaton alapul, az Alkotmánybíróság vizsgálata szükségszerűen kiterjed a jogegységi határozatra is. A vizsgálat eredménye természetesen nemcsak a jogegységi határozat alkotmánysértő voltának megállapítása lehet; adott esetben az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit az értelmezett jogszabályra (törvényre) nézve is levonhatja. A komplex alkotmánybírósági vizsgálat (jogszabály és annak normatív értelmezése) során tehát az Alkotmánybíróságnak esetenként kell eldöntenie, hogy az alkotmányellenesség kizárólag a jogszabályból (törvényből) fakad, vagy a jogszabály jogegységi határozat általi értelmezéséből: „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában alkalmazott élő jog teóriából, illetve az Alkotmánybíróságnak – alkotmányos jogállásából eredő – azon gyakorlatából, hogy utólagos normakontroll hatáskörébe tartozik valamennyi norma alkotmányossági vizsgálata, az következik, hogy hatáskörébe tartozik a jogegységi határozat alkotmá-

nyossági vizsgálata, s ha az – a törvény egyéb lehetséges értelmezési tartományától eltérően – alkotmányosértő, akkor annak megállapítása.” (uo.)

A határozat külön foglalkozott a Legfelsőbb Bíróság Alkotmányból következő jogértelmezési monopóliumával: „Az Alkotmánybíróság tényként kezeli, hogy a jogszabály tartalma az, amit a jogegységi határozat annak tulajdonít. A jogegységi határozatokban megfogalmazottak tekintetében az Alkotmánybíróság nem ad konkuráló értelmezést (pl. alkotmányos követelmény formájában); ez sértené a bírói függetlenséget.” (uo.)

A teljes ülés elfogadta a jogegységi határozat alkotmánybírói felülvizsgálhatósága jogszabályi rendezésére irányuló – alkotmányosértő mulasztásra alapított – érvelés lényegét, mint a bírói függetlenséget védő érvet. Eszerint a Határozat hatáskör-értelmezése: „[...] a bírói függetlenséget szélesíti; mivel az eljáró bíró az Abrv. 38. § -a alapján nemcsak az alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérheti, hanem a számára kötelező valamennyi norma felülvizsgálatát.” (uo.)

Az Alkotmánybíróság tehát az élő jog teóriához képest egy aktívabb alkotmánybírói szerepet formált; tette ezt – álláspontom szerint – alkotmányosan indokolható módon és ezért igazán most lett helytálló az a megállapítás, hogy:

„Ennél tovább a normakontrollra korlátozott alkotmánybíráskodás nem mehet.”¹⁶

JEGYZETEK

¹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat

² 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991. 267.

³ 38/1993. (VII. 11.) AB határozat, ABH 1993. 263.

⁴ 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994. 86.

⁵ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 272.

KILÉNYI GÉZA a határozathoz csatolt különvéleményében elutasította az élő jog teóriáját. Álláspontja szerint önmagában egy contra legem értelmezés nem alapozhatja meg a jogalkotó megbüntetését. Az alkotmányellenes értelmezés nem elegendő indok az értelmezett jogszabály megsemmisítésére, amely helyes értelmezés mellett nem lenne alkotmányosértő. Az Alkotmánybíróság a határozatának indokolásában fejte ki a vizsgált jogszabály alkotmányos értelmét, amelyre alapozva eltekintett a vizsgált jogszabály megsemmisítésétől: „Önmagában attól, hogy valamely rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni és ezek közül az egyik értelmezés alkotmányellenes, a szóban forgó rendelkezés még nem válik alkotmányellenessé.” (ABH 1991. 286.) A különvéleményhez SCHMIDT PÉTER alkotmánybíró is csatlakozott.

⁶ ABH 1991. 276.

⁷ ABH 1991. 277.

⁸ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris Kiadó 2001, 52.

⁹ SÓLYOM LÁSZLÓ i. m. 51.

Ez az álláspont jó néhány évtizede is nyilvánvaló volt. DR. MAGYARY GÉZA a polgári per jog forrásai között sorolja föl a kur. Kúria jogegységi tanácsainak és a Kúria teljes üléseinek döntéseit: „Ezek minthogy minden bíróságot köteleznek (Ppé. 57. §) már önmagukban is, nem csupán állandó gyakorlat alapján jogszabályok, s így a polgári per jognak is forrásai” – írja. *Magyar polgári per jog* Budapest: Franklin Társulat Kiadása.

¹⁰ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993. 267.

¹¹ Ilyen döntés volt a törvényességi óvást megszüntető 9/1992. (I. 30.) AB határozat: „Az Alkotmánybíróság – összhangban az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat indokolásában kifejtett álláspontjával – a törvényességi óvás esetében sem önmagában vizsgálta a normaszöveget, hanem tényként fogadta el a normának a bírói gyakorlatban állandónak és egységesnek tulajdonított tartalmát és ezt az „élő” normatartalmat vetette össze az Alkotmánnyal.” (ABH 1992. 63.)

A BÍRÓI JOG, MINT AZ ALKOTMÁNYVÉDELEM TÁRGYA

- ¹² Az élő jog, inkább mint a jogalkalmazási gyakorlatra [20/1999. (VI. 20.) AB határozat], annak hiányára való utalásként [1/1995. (II. 8.) AB határozat], vagy éppen a Legfelsőbb Bíróság irányelvvel asszinkron élő jogra vonatkozó kritikus megjegyzésként [34/1992. (VI. 1.) AB határozat] jelent meg a határozatban. Egy másik esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az élő jog önmagában, négy évtizedes gyakorlatként sem pótolja a törvényi szintű szabályozás alkotmányos követelményét. [31/1997. (V. 16.) AB határozat]
- ¹³ 12/2001. (VI. 14.) AB határozat
- ¹⁴ „Az utólagos normakontrollra irányuló alkotmánybíróági hatáskör tárgykör-bővítése a normatív, kötelező erejű jogegységi határozattal, az Alkotmánybíróság régóta vallott elvi álláspontját tükrözi. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában hivatkozott a „fair eljárás” követelményére, a „fegyverek egyenlőségének” elvére – s mivel a Legfelsőbb Bíróság elnöke nincs jelen – ezért a hivatkozott elveket a magam számára is kötelezőnek tartva, mellőzöm e szabályozási megoldás melletti érvelésemet.” (idézet a 2003. szeptemberi felszólalásból.)
- ¹⁵ „Álláspontom, hogy a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatának lehetővé tétele semmilyen módon nem sérti a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos jogállását, nem változtat a jelenleg is érvényesülő mellérendeltségi viszonyon. Ugyanakkor megfontolandó érvek szólnak amellett, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezzen ezzel a hatáskörrel.” (idézet a 2003. októberében írt levélből.)
- ¹⁶ SÓLYOM LÁSZLÓ i. m. 238.

KILÉNYI GEZA szigorú kritikusa az 1999-től működő Alkotmánybíróságnak. Őszintén remélem, hogy ez a határozat számára is elfogadható volt.

Ebben a reményben tettem volna le a tollat, ha nem éreztem volna késztetést a formabontásra: ünnepi kötetről lévén szó szeretném itt(is) köszönteni KILÉNYI GÉZÁT, akivel szakmai pályafutásom valamennyi meghatározó szakaszában együtt dolgoztam. Soha el nem felejtve a mindig élvezett szakmai segítségét, s különösen azt a bizalmát, amely meghatározó módon azt eredményezte, hogy az Alkotmánybíróságon megkezdhettem főútkári munkámat.

Kedves Géza! További szakmai (és egyéb) sikereket kívánok, Isten éltesse!

A FEJLETT NYUGAT PÉLDÁJÁT KERESŐK SZEREPE A HAZAI POLGÁRI ÁTALAKULÁS ESZMERENDSZERÉBEN¹

HORVÁTH PÁL

professzor emeritus

A magyar reformkor azon szerencsés történelmi szituációknak gyűjtőhelye, amikor a születő nemzeti értelmiség és a politikus reformnemzedék egymásrautaltsága kölcsönösen és igen intenzív módon jelentkezett. A nagy társadalmi forradalmak eszmei előkészítésének az idején tűntek fel már a korábbiakban is analóg társadalomtörténeti folyamatok, a birtokos nemesség egy részének a hazaihoz hasonló átlényegülésére, politizáló nemzeti értelmiségivé válására azonban csak a megkésztett polgári átalakulások idején találunk komparálható adatokat. Talán az angol középirtokos nemes (dzsentri) átlényegülése volna mégis hasonlítható azzal a sajátos történelmi szituációval, amibe jóval később a kelet-közép-európai népek nemesi reformpolitikusi kerültek, amikor a történelmi jelentőségű átalakulásoknak maguk is cselekvő részeseivé lettek. A formai hasonlóság azonban – miként ismeretes – tartalmi identitást megint csak nem jelenthetett, miután a nemesi reformereknek a nemzeti értelmiségbe történő integrálódását jóval bonyolultabb történelmi szituáció érlelte, mint az angol dzsentriek a korai polgári forradalomhoz való csatlakozását.

A kontinens keleti felében már a görög nemzeti függetlenségi harc (a filhellén mozgalom) eredményeiben (1822, 1830), ill. az 1830. évi belga forradalom előtörténetében feltűntek azok a történelmi törvényszerűségek, amelyek a saját uralkodó osztállyal rendelkező népek történetében a politikai cselekvés lehetőségeit is felkínálták a nemességnek. Eleve kizárt volt tehát ez a szituáció azoknál a népeknél, amelyek leigázói a gazdasági elnyomást is monopolizálták (ld. a törökök a Balkánon). Csak ott válhatott továbbá anyagi erővé ez a történelmi lehetőség, ahol a közelgő társadalmi átalakulás a birtokos nemességet is be tudta kapcsolni a nemzeti célokért küzdő erők népes táborába.

Nem feltétlenül a kort jellemző soknemzetiségű birodalmak leigázott (kisnemzeti) társadalmi lettek tehát a színterei a politizáló liberális nemesség aktivizálásának, hiszen bár keletre haladva gyengülő intenzitással a porosz, az osztrák és az orosz birodalmi (nemesi) reformtörekvésekkel, sőt a Porta belső megreformálására irányuló erőfeszítésekkel (ifjú törökök) is találkozunk. A nemzeti függetlenség hiánya és a birtokos elem egy tekintélyes hányadának a hosszantartó gazdasági hanyatlása, ill. a *hazai polgárság teljes vagy csaknem teljes hiánya* adhatott mégis olyanfajta különleges történelmi

situációt, amikor a liberális nemesség is besorolható a polgári-, ill. a nemzeti célokért küzdők közé (URBÁN). Így a magyar nyelvű polgárság csaknem teljes hiányát nálunk főként a középbirtokos nemesség vállalta magára, de szép számban ide soroltak a főúri körök tanult leszármazói is. A hazai, ill. a külföldi egyetemeken járt nemes ifjak ugyanis már a reformkorszakot jóval megelőző időkben belesodrótak a haladó egyetemi diáktársaságok tevékenységébe. Európa-szerte „gomba módra szaporodtak” ezek a társaságok a 19. század első felében és gyakran az egyetemek falain kívül szorulva nemzedékek folytatták a nemes disputát a tudomány és a napi politika időszerű kérdéseiről. Az angol kollege-okban, Párizs diáknegyedeiben kitenyészett mozgalom igen gyorsan terjedt a német-olasz egyetemeken és széltében ismertté vált a porosz és az osztrák soknemzetiségű birodalmak főtanodáiban is.

Anyagi lehetőségeinknek megfelelően főként ez utóbbi szellemi központokat érte el a magyar nemes ifjak egy kis rétege és csak kevesen juthattak el a holland-francia, ill. az angol egyetemekre. Ez is elegendő volt viszont ahhoz, hogy a különböző egyetemi diákmozgalmakkal megismerkedve a nemes ifjak egy tekintélyes hányada már mint a polgárosodás ügyének az elkötelezettje tért vissza. Társadalom-politikai kérdésekben egyre nyilvánvalóbban a haladás ügye mellé állt ez a nemzedék és itthon is a *diákegyesületi mozgalom* átpolitizálását tűzte célul. Ez az út vezetett a jurátusok mozgalmához, az *Ifjú Magyarország*-hoz, de pusztán a diáktársaságokon belüli élet megszervezése is a politikai (közéleti) demokratizmus megélésének a lehetőségeit jelentette. Itthon és külföldön tapasztalván, ez a nemzedék szokott hozzá ugyanis először „a maga kezdeményezte társaságokhoz”, a maga tisztségviselőinek a választásához és beszámoltatásához. Ezek a társaságok gyakran az iskoláktól egészen elkülönülten működtek egy-egy haladó szellemű tanárelnök pártfogása alatt. „Disputák és súrlódások” által a társaságokban pedig a „mívelődés szembetűnően növekedett” (TRÓCSÁNYI). A nemes ifjak valóban itt szokták meg inkább mint a főtanodák falai között a szabad véleménynyilvánítás jogát, ill. a polgárosult világ önkormányzati életét. Kilépvén a közéletbe *ezek a nemes ifjak* tehát érthető módon a *polgárosodás szószólói lettek* és a tudomány felszabadításának az ügyét is viszonylag hamar magukévá tették. A kormányzat viszont éppen ezért lépett fel egyre drasztikusabban a diáktársaságok ellen, csírájában meggátolni törekedvén a modern intézmények „nevelő hatásának” a terjedését.

Jól tudta tehát a helytartótanács és az erdélyi Grubernium is, hogy már önmagában a társaságokban kifejlődő demokratikus formák veszélyeztetik a fennálló államrendet. Társadalmi helyzeténél fogva a nemes ifjak számottevő hányada ugyanis ab ovo besorolni kényszerült a születő nemzeti értelmiségbe és a haladó diáktársasági életművelők meghatározó tényezőkké lehettek ennek a rétegnek a politikai aktivizálódásában is.

Témánknál maradván általánosan ismert a korabeli főtanodai ifjúság „önmívelő” törekvésének a jelenléte. A középtanodákban is ismert önképző és nyelvművelő körök igen korán napirendre tűzték a haladás és tudomány kapcsolatának a kérdéseit. „Lehet-e a magyar vitéz és tanult”, tették fel a kérdést nyilván önmaguknak a nemes ifjak. Az elavult nevelési állapotok, a cenzúra hatalmában vergődő tudomány helye-

tének megítélése hasonlóan általános jellemzője volt ennek a mozgalomnak. A magyar nyelv és a nevelés ügye tehát bizton számolhatott ezekben az évtizedekben a diáktársaságok megértő támogatására.

A *fejlett Nyugat példájának a megismerése*, a tudomány szabadsága és az alkotmányos jogok iránti természetes vonzódás *elemi erővel tört felszínre a társaságok tevékenységében*. Az önművelés, az önálló gondolkodásra, ill. az önálló ítéletalkotásra való törekvés egyben az értelmi tapasztalás kiterjesztésének a lehetőségeit is kereste. Így a tiltott külföldre járást pótolták volna a hirtelen kiszélesedő világtörténeti érdeklődéssel, ill. a francia polgári átalakulás történelmi tapasztalatainak a számbavételével. Az ún. *Ifjú Magyarorszag* köré csoportosuló vékony rétege pedig a köztársaság gondolatához is eljutott.

Az országgyűlési ifjúság, az *Ifjú Magyarország* és általában a diáktársaságok szerepének feltárása nyomán tudjuk, hogy a születő nemzeti értelmiség színe-java megjárta ezeket az utakat a 19. század első felében. Így a magyar kultúra későbbi nagynevű reprezentánsai szinte kivétel nélkül kapcsolatba kerültek a felidézett mozgalmakkal. Törekvéseik azonban az 1848/49. évi forradalmak korát megelőzően gyakorlati eredményekhez nem vezethettek el. Nem csak a társadalmi feltételek hiányoztak ehhez, de a tennivalók elméleti letisztázása sem fejeződhetett be a felidézett keretek között. Jól felkészült elmék álltak bár az új nemzedék mögött, jobbra persze a különböző hitfelekezeti közép- és főtanodák falai mögé visszaszorulva, de ezeknek a hatóereje még egy ideig lokális maradt. Radikális – netán köztársasági, ill. alkotmányos – eszmék hirdetésére is csak nagyritkán kerülhetett sor, a polgári jellegű nevelésszémék terjesztésére pedig csak az ifjúsági önművelő tevékenység orientálása útján nyílt némi lehetőség. Nem kaphatott tehát az újabb nemzedék világos programot a tudomány felszabadítására sem, ámbár erről már-már a közélet szinte minden fórumán dialógus zajlott.

„40 év óta alig hallunk másról, mint idegen avatkozásról a szabadság ellen” (KOSSUTH), ami nyilvánvalóan bénítóan hatott a tudomány felszabadításáért küzdő erőkre. A nemesi liberalizmus hangos hazafiaszkodása azonban belülről is elhomályosította a tennivalókat. Sok esetben tehát üres sóvárgás ülte meg az elméket a nemzeti nevelés tárgyában szónokolva. Ezt a zsákutcát kellett megkerülniök tehát azoknak, akik a világba kitekintve hoztak hírt a tudomány felszabadításának a lehetőségeiről.

Elsőként az üldözött német egyetemi mozgalmak, ill. az ún. *Junges Deutschland* (*Ifjú Németország*) *keltette fel a hazai liberális értelmiségünk érdeklődését*. A harmincas évek derekához érkezve tapintható ki ez a fordulat, amely a fiatalok franciás orientációját felváltva „főként a berlini egyetem szabadabb szelleme iránti sympathiát nevelte” (PULSZKY). Ez az az idő ugyanis, amikor a METTERNICH ügynökök szinte mindenütt az Ifjú Németországerért rajongók után kutattak. A Deutscher Bund szövetség (beültő) határozata (1835) is élesztette ezt a nemzetközi érdeklődést, amely nálunk főként a nemes ifjakból verbuválódó közép- és főtanodai (haladó) mozgalmak kitekintését élesztette. Jellemző egyébként, hogy e tárgyban a közép- és főtanodák falai közé visszaszorult értelmiségiek tájékoztatták a közvéleményt, bemutatva a szövetségi határozatok vádpontjait (világ-polgárság, lázítás, vallástalanság, erkölcsstelenség,

francia imádat és világrespublica), amelyek most már inkább voltak animálók, mint félelmet keltők.

Mindezek ellenére a tudomány felszabadításának az empirikus közelségbe hozása csak a nemzeti nyelv és nevelés programjában feloldva kerülhetett a nagyközönség elé. Ide is találó tehát SZÉCHENYI korabeli megnyilatkozása, hogy „több nemzet előbbre van a műveltségben, mint mi, akik között sokan még azt sem tudják mi az igazi szabadság” (Hitel). Nem az átlagemberekről szolt ez az ítélet, hanem a születő nemzeti értelmiségről, amely növekvő szimpátiával fordult a haladó világ institúcióinak a megismerése felé, de a fennálló társadalom-politikai viszonyok között még ez a szellemi építkezés is akadályokba ütközött. „Szerencsétlen politika” – mondták a reformmozgalom neves képviselői – ami által „számos kebelben felébredend ama keserű érzet, hogy az osztrák kormány félvén Magyarország kifejlődésétől azt elnyomni törekedik haladásában”. Az ilyen és hasonló általános kifakadások azonban csak az ellenzékiiség növelésének szolgálhattak eszközül, a várva-várt új institúciók megismerését azonban vajmi kevéssé vihették előbbre. Csak a centralisták közé besorolt liberális reformpolitikuskok egynémelyike jutott túl ezen a rubikonon. Ezek a gondolkodóink is rébuszokba foglalva mondták ki azonban az igazságot, hogy „tettvágyban biztosítsunk nagyobb teret” a tudomány felszabadítása érdekében, úgy „a munkás kezek és agyak százezrei tódulnak (majd) oda, ahol a szabad tevékenységre több alkalom nyílik” (EÖTVÖS). Íme ezen a ponton kapcsolódott végre össze a *haladó világba való kitekintés*, ill. a polgári haladásnak az elkötelezettjévé vált liberális értelmiségünk törekvése.

BÖLÖNI FARKAS SÁNDOR *felfedezései* (utazási tapasztalatai) nyomán láthatjuk ezt az egymásrautaltságot a negyvenes évek első felében. „Neveljétek az embert, s hagyjátok szabadon mozogni, s ő a sivatagot is varázsolja rövid idő alatt édennek” – mondja a Pesti Hírlap értekezője az „éjszakamerikai” tapasztalatok nyomán, szinte egybehangzóan az imént felidézett EÖTVÖS-féle meggyőződéssel. Ez a tapasztaláson alapuló hit azonban már alapvetően különbözik a nemesi reformerek általánosságokban mozgó neveléseszményeitől. „Mely után mi sóvár szemmel nézünk” – mondja most már az értekező nyilván tapasztalás nyomán – „Éjszakamerikában délpontját érte” el.

Az utazás tapasztalatai alapján BÖLÖNI FARKAS SÁNDOR megérezve ennek a fordulatnak a jelentőségét valósággal elragadta a közfigyelmet a környező európai országok kicsinyes kísérleteiről, amelyek jobbára a napóleoni megaláztatások után is csak az eszmék világában lebegtek. REMENYIK ZSIGMOND szavaival élve „most már a magyar nemzeti értelmiségünk színe-java” hajolt lélegzetviesszafojtva a „nagy kísérleti lombik fölé” szinte BÖLÖNIVEL együtt, hogy „a szabadság és (az) elnyomott emberi-ség menedék helyét” végre megtalálja.

Távolról sem előzmény nélküli persze az a vállalkozás, amit itt BÖLÖNI FARKAS SÁNDOR leírásai nyomán felidézünk. Nálunk általában *ennek a világlátásnak is gazdag történelmi előzményei voltak* már. Nemcsak a protestánsok külföldi egyetemjárását, a franciások Párizsi-látását, hanem ismét az árutermelésbe bekapcsolódó birtokos osztály ama céltudatos törekvését is felidézhetnénk, amikor az alapokat már a tudós házitaní-

tóktól, ill. a szegényes hazai közép- és főtanodáktól megszerezve a nemes ifjakat jobbára nyugat-európai utazásra küldték. Szinte minden valamire való úri család ezt tette az arra érdemes utódokkal, gyakran melléjük állítva azt a széles látókörű értelmiségit is, aki az ifjú szellemi fejlődését előbbre vitte. *MÁTYUS JÓZSEF* pl. GRÓF TELEKI JÓZSEFET titkáráként kísérte II. LIPÓT koronázási szertartásai ürügyén Frankfurtba és onnan a szabad szelleméről híres Göttingába már a magyar reformkort jóval megelőző időkben. Az erről közreadott tudósítás pedig ugyancsak nem egyedülálló példája annak, hogy ez az öntudatosodó réteg milyen nagy érzékenységgel tapadt a tanítás szabadságának a történelmi előzményeihez. „Mi legyen a valóságos oka a tudományok ilyen szerencsés előmenetelének? – kérdezte MÁTYUS az ott tanuló magyarokat – amire a válasz imígyen hangzott. „Szerzőoka a szabadsága a gondolkodásnak, a tanításnak, írásnak, nyomtatásnak (és) a tudomány szabadságának”.

Itt kell szólni ismét a magyar reformkor talán legnagyobb hatású historikus jogi gondolkodójának, *BOCSOR ISTVÁNNAK* a haladó világba való kitekintéséről, amely alapjává lett az első hazai jogtörténeti szintézis megteremtésének is. *BOCSOR*, miként ismeretes a jobbágysorból kiemelkedő tehetségként indult el az értelmiségivé válás útján és már tanulmányai folyamán jelentős külföldi tapasztalatokra tett szert. Innen visszatérve a dunántúli református egyházkerület ősi fészkeiben, a pápai Református Kollégiumban talált lehetőséget páratlanul gazdag ismereteinek a terjesztésére. A görög, latin, német, francia és angol nyelvismeretek birtokában 24 éves korában már a poeta classis tanára volt Pápán. Az ún. franciások közé sorolva a politizáló reformnemzedék meleg barátságát élvezte. Így történhetett meg az is, hogy *SZEMERE BERTALAN*, mint inasát akarta magával vinni párizsi utazása alkalmával, de az udvari ágensek már a határról visszatoloncolták. Más utat keresve *BOCSOR* ismét csak elérte persze a forradalmak mintaoszágának tanulmányozását és innen visszatérve nagy feltűnést keltett az addig szokatlan magyar nyelvű székfoglaló értekezésével. A „chinai tespedésről” szolt ez az értekezés, amely a „népet a középkor rabszolgaságába zülleszté” és a história művelésének a célját is a nép felébresztésében (nevelésében) jelölte meg.

BOCSOR tehát egyike volt azoknak a haladó értelmiségieknek, akik a magyar reformkor politikus nemzedékeit felnevelték. Már az első kéziratot munkái a haladás útjait kereső világtörténeti vázlatok voltak. A *HEGEL* eszméin nevelkedett gondolkodó a világtörténelmet, mint a társadalmi haladás szakadatlan folyamatát állította a hallgatók elé és innen jutott el egyenesen a nemzeti haladás ügyéhez is. A klasszikus (francia) polgári átalakulás tapasztalatain nyugvó állameszmék hirdetésével ragadta magával az ifjúságot és ezzel az aspektussal vonta bonckés alá a hazai intéciókat.

Ebben a páratlanul gazdag életműben formálódott meg először a hazai jog tudományosan meg-alapozott históriája, amely a világtörténet szerves alkotóelemeként vázolta fel a jog történelmét és meggyőzően azt bizonyította, hogy a történelem ellenállhatatlanul el fogja hártani, a népek szabadsága előtt álló akadályokat.

Ez a józan optimizmus tapadt *BOCSORNÁL* a történelmi jogok felszámolásának a szükségességéhez. Senki nem tudta olyan érzékletesen ábrázolni pl. a késletetett polgá-

ri átalakulás közeledtét, mint ez az életmű, amely azt bizonyította, hogy a „historiai állapotok megértek a pusztulásra”, de ezt éppen a „historiai jog és a álladalom” tették eddig lehetetlenné. Ezért van szükség múlhatatlanul a „zendülésre”, hogy a nemzetnek „a betegségből gyógyuló állapotra (az) átmenetelét” elérhessük.

Eljogászasult reformkori közgondolkodásunk velejárója volt, hogy a jogi ismeret-szerzés jelentősége hatványozottan jelentkezett, amit a hitfelekezeti közép- és felsőtanodák egyaránt kielégíteni törekedtek. Így kapott lehetőséget BOCSOR is arra, hogy a jogot tanítsa, amit a „Magyarok – történelmük vázlata” c. tanításainak az állam- és jogfejlődésre való kiterjesztése útján tudott bámulatos gyorsasággal elérni, Enciklopedikus gazdaságú tanításai ezzel váltak teljessé, amelynek az alkotóelemei között ott találjuk magát a nevelés tudományát is.

A BOCSOR ISTVÁN által megtett út persze nem volt egyedülálló a magyar liberális értelmiség kiformalódása idején. DABROSSY JÁNOS és mások Debrecenben „a derék” TARCZY Pápa (PETŐFI), CSENGERY JÓZSEF, ill. VAJDA PÉTER Sárospatakon és Szarvason, TAUBNER KÁROLY és TAVASSY (Teichengraber) LAJOS Pesten, ill. Sopronban, és még sokan mások a különböző hitfelekezeti közép- és főtanodák falai közé szorulva adták a szellemi hátteret a liberális értelmiségiek nem is egy nemzedékének. A győri katolikus tanodák haladó diákmozgalmai mögött álló elmék közül pl. éppen az utóbbi időkben ásták ki a feledés homályából azt a KARVASY ÁGOSTONT, aki talán Európa-szerte is az első volt a politika tudományának a megteremtésében. Nemcsak a reformpolitika vezető személyiségei tartották számon ezeket az óriásokat, hanem szélesebb értelemben a polgári és nemzeti célokért küzdő erők egész tábora. Ezt a szélesebb (és cselekvő) szellemi kapcsolatot egyébként élő bizonyítékként hagyta maga után BOCSOR is, amikor a harcba induló tanítványait imígyen búcsúztatta. „Önök a hazáért harcolni indulnak, s ha Önök nem azt tennék, amit tesznek, mint kárbaesett munkát széttép-ném irataimat s darabokra törve katedrám, mint tanári működésem hitvány emlékét irataimmal együtt elhamvasztanám”.

Nem véletlen tehát, hogy ezeknek a perifériára szorult elméknek a tanításai nyomán fogta fel a reformnemzedék, hogy a Werbőczyánus jog vérről írott törvényeivel kezdődött el hazánk több évszázados hanyatlása. A népoktatás, a nemzeti nyelv, a jobbágyfelszabadítás és pl. az államélet megreformálásának a felvilágosult abszolutista törekvései ezúton váltak végre közkinccsé írástudóink körében. Korunkat is megszégyenítő módon utalhatnánk arra, hogy ezek az elmék a vállalt élethivatás keretei között a saját korukig kiterjedően rendszerbe foglalni törekedtek az ismereteket. *A nemesi, romantikus nacionalizmus múltba tekintő szemléletét mérföldes léptekkel haladták meg* tehát ezek a gondolkodók és a modern tudományágazatok egész sorának az alapelemeit is lerakták. Nem kell tehát csodálkozni azon, hogy nálunk a birtokos osztály felsőbb rétegeiben is a tanult elem most már – a maga módján – az intéciók megreformálásának az ügye mellé állt. Sőt, a jobbára nem polgári születésű iskolázott elem egy ideig még a liberális nemesség mögé állva hallatta csak a hangját, miként a polgárosult világba történő kitekintés eredményeiben is osztozni kényszerült vele. Innen van tehát az, hogy a reformpolitikus (jobbára nemesi liberális) nemzedék eszmei hagyatéka sokszorosán beigazolta

az elavult intézmények megváltoztatására irányuló eltökéltséget. A polarizálódás csak akkor indult meg közöttük, amikor a várva várt újabb (francia) forradalom (1830) láthatóan közömbös maradt a kelet-európai térség elnyomott népei iránt.

Szorosabban a témánkat illetően jellemző egyébként, hogy éppen a júliusi forradalom után tört felszínre Nyugaton is a porosz iskolareformok iránti érdeklődés, amit az ismert *VICTOR COUSSION-féle jelentés visszhangja* bizonyít, amely „A közoktatás állapotáról Németország némely tartományaiban, különösen pedig Poroszországban” c.-el persze nálunk is közkézen forgott már a negyvenes évek derekától. Nem csak a Berlinben tanulók hozták hírt tehát a nemzeti nevelés megújításának, hanem egyre változatosabb szellemi csatornák is nyíltak a polgárosult világ intézményeire.

A fiatal *SZEMERE BERTALAN* pl. maga is kultúrpolitikusnak készülvén, hosszas külföldi utazásain szinte mindenütt a felhasználható tapasztalatokat kereste. Így lett a *SZEMERE-féle útinapló* valóságos kincsesbányává azok számára, akik rövidesen a doktrinerség bélyegét is magukra vállalva az eszmei építkezéshez végre hozzáfogtak. Ide sorolhatnánk persze a Debrecenben tanult *GÖNCZY PÁL* svájci tapasztalatszerző tanulmányait (1844), amelyek szintén útinaplóként váltak közkinccsé a megkésett polgári átalakulás közelségében. *SZEMERE BERTALAN Németországban*, *SZALAY LÁSZLÓ* és *GOROVE ISTVÁN Párizsban*, *EÖTVÖS JÓZSEF Svájcban*, *PULSZKY FERENC Angliában*, stb. keresett tapasztalást a liberális eszmék gyakorlati alkalmazásáról, az Eötvös nyomdokán haladó *TREFORT ÁGOSTON* pedig szinte az egész Kontinens térségét bejárta és tapasztalatait a Budapesti Árvízkönyvben (1840) közre is adta.

Mindezek hatása alatt a nevelésügy, ill. a tudomány felszabadítása tárgykörében a szellemi erjedés kitapinthatóan felgyorsult a negyvenes évek első felében és nem egy esetben már a demokraták, ill. a köztársasági eszmék hordozói is hallatni kezdték hangjukat. Ennek a változásnak az ősforrásai is a világba kitekintők látomásaiban keresendők. *BÖLÖNITŐL* olvashatták pl. már 1843-ban, hogy „a respublikának legnagyobb ereje abban áll, hogy az egész nép a lehetőségig egyaránt mívelve legyen [...]”, hogy „valamint az egyes emberből a nevelés által lehet minden, éppen úgy a népnél is a neveléstől függ minden”. Széchenyi sorrendváltásba burkolt óvatosságához tehát az ilyen és hasonló tapasztalatok *communis opinio*-vá válásával aligha lehetett volna csatlakozni bárkinek is a majdan biztos és teljes szellemi elszigetelődés veszélye nélkül. Ez a felismerés pedig már a király felségjogát említésre sem érdemesítve arról tájékoztatta a nemzeti értelmiséget, hogy a nevelés a „nép jussa”, ami őt a törvény értelménél fogva megilleti.

A távoli Amerika egyetemének a bemutatása (leírása) *önmagában is döbbenetes hatással lehetett a korabeli magyar közgondolkodásra*, sőt egyes elemei ezeknek a tapasztalatoknak csak nehezen felfoghatók az írástudó átlagember számára. Pedig még az e célra szánt alapítványok megsokszorozását jelentő *Homestead Act* születése (1862) is távol volt, amely (majd) minden államot, minden várost a nevelőintézetek, egyetemek alapítását szolgáló haszontételek kiharítására kötelezett. Annyi mégis nyilvánvaló volt, hogy a polgárosult világ most már nem csak Európában tekinti státusügynek a nevelést, hanem azt a tudomány szabadságával is felruhazza. A protestáns történelmi hagyományok ismereté-

ben itthon is sokan felfogták persze, hogy ez a hazai viszonyaikhoz mérve elérhetetlenül gazdag intézményrendszer végre valláskülönbség nélkül kell, hogy részeltessen mindenkit a tudomány áldásából. A vallás tehát a „polgárok házi dolgaihoz tartozván”, a tudománynak viszont olyan *hasznos ismereteket kell közvetítenie*, „amelyek minden embert megilletnek”.

Ezeket a tapasztalatokat felidézve a Himnusz költőjét, a haladó főtanodai ifjúság bálványát, az 1832. évi országgyűlés követét is meg kell idézni: „négy fal közt keringő s fejérré feketével írt tudomány életre alkalmaztatás nélkül meghalt állat”. Jól megértésék! – mondta KÖLCSEY szinte egyértelműen a születő nemzeti értelmiségnek – mert a tudomány „csak úgy bír belső becset, ha való meleg étellel viszonyba tétetik [...] ha az emberi társaság kifejlési és haladási nagy körében él és mozog; s vagy egyenesen tetté változik”. Végül visszacsatolásként is kívánczik a gondolat, hogy a *világba történő kitekintés* a nemzeti nevelés, ill. a tudomány felszabadítása ügyében ismét a *polgári szabadságjogok kialakítására irányította a figyelmet* és a tudomány felszabadítását is ilyennek minősítette. Mert a nemzet polgárainak „teljes és kérdés alá nem jöhető jussa lévén” a tudományokat művelni és terjeszteni és ez a juss „minden engedelemkéregetés, s cenzúrai felvigyázat nélkül” megilleti törvény szerint az embereket. „Ezen egyszerű mód által születnek Amerikában a tudományok és tudnivalók” – mondta érzékletesen BÖLÖNI FARKAS SÁNDOR – „s terjednek oly könnyen és olcsón mindenüvé a tudományosság, értelmesedés és művelődés.”

Miként az előzőekben láttuk tehát a vallásfelekezeti diszkriminációk teljes felszámolása, a sajtó és a szólásszabadság, a tanulás és a tanítás szabadsága, ill. a tudomány felszabadítása jogdogmatikailag is szép rendbe állítva váltak érthetővé ezúton a magyar közgondolkodás számára.

Nos, ezek a felismerések persze még távolról sem voltak általánosak a magyar reformértelmiség körében, de önmagukban is bizonyítják, hogy a megkésett polgári átalakulás forradalmi periódusához közeledve a születő magyar nemzeti értelmiség is jobban fel volt készítve (ill. készülve) a szellemi építkezésre, mint a meghatározó jellegű társadalmi-gazdasági változásokra. Kétségtelenül erre utal a nevelés ügyét szolgáló világba kitekintés és az a szembetűnő irányváltás is, amely az idézett SZÉCHENYI, kontra KOSSUTH vita tanulásaiból fakadt a doktrinerek számára.

A születő nemzeti értelmiségnek a haladó világba történő kitekintése és a tapasztalatok befogadására irányuló kézség sokat ígérő – eleddig kevésbé méltányolt – jelensége tehát a megkésett polgári átalakulásunk előtörténetének. Hátha ez a hallatlanul gazdag szellemi tartalék, a sok elrongyolódott kéziratos közép- és főtanodai hagyaték, a névtelenül hátramaradt úti-napló és röpirat-irodalom a maga teljességében egyszer végre feldolgozásra kerülhetne. Nyilván jobban megérthetnénk majd a magyar doktrinereknek – a maga nemében egyedülálló – szellemi építkezését, ill. azt a történelmileg behatárolt lehetőséget is, amely egyáltalán hazánkban a tudomány felszabadításához polgári értelemben elvezetett. Annyi mármost joggal mondható viszont, hogy nálunk a nemzeti ébredés korszaka a nyelvi-kulturális harc, a nevelés, ill. a tudomány felszabadításának az előtérbe kerülése, sőt az idevágó (felidézett) reform-jogalkotási

A FEJLETT NYUGAT PÉLDÁJÁT KERESŐK SZEREPE...

törekvések is hozzájárultak a születő nemzeti értelmiség politikai öntudatosodásához. A „Rajnától keletre”, de főként a nemzeti függetlenség ügyével összekapcsolódó polgári átalakulások közelségében persze ez a sajátos történelmi szituáció még számos nép-nél feltűnt. Erejét és intenzitását tekintve viszont szinte *egyedülálló tényezővé lett az a felgyorsult eszmei fejlődés, amit a magyar nemzeti értelmiség megtett a polgári átalakulást megelőző negyedszázadban.* Ennek pedig nem pusztán a ténymegállapítást, ill. aspektusmódosítást készítető szerepe volt, hiszen mint tudjuk, a születő nemzeti értelmiségnek az adott történelmi szituációban rövidesen a gyenge, ill. csaknem teljesen hiányzó nemzeti polgárság történelemformáló szerepét is magára kellett vállalnia.

Mindez ma is nem egy történelemformáló cselekvésre ösztönözhetne bennünket.

JEGYZETEK

¹ Irodalom:

- BEKSICS GUSZTÁV: *A magyar doctrináerek.* Budapest: 1882.
- BOCSOR ISTVÁN: Magyarország történelme különös tekintettel a jogfejlődésre. Pápán, 1861-1869.
- BODOLAY GÉZA: *Irodalmi diáktársaságok.* 1785-1848. Budapest: 1963.
- BOLONI FARKAS SÁNDOR: *Utazás Északamerikában.* Sajtó alá rend. és bev. írta Remenyik Zsigmond. Budapest: 1943.
- CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás története.* Budapest: 1976.
- EÖTVÖS JÓZSEF: *Kelet népe és a Pesti Hírlap.* Újra kiadta Ferenczy Zoltán. Budapest: 1927.
- FARKAS GYULA: *A fiatal Magyarország kora.* Budapest: 1932.
- FRIEDRICH GEORG: *Liberalismus. Die deutsch-liberale Bewegung in der habsburgischen Monarchie.* München: 1955.
- HAJDU JÁNOS: EÖTVÖS JÓZSEF báró első minisztersége. Budapest: 1933.
- HORVÁTH MIHÁLY: *Huszonöt év Magyarország történetéből.* Első köt. Genfben: 1864.
- IMRE SÁNDOR: GRÓF SZÉCHENYI ISTVÁN nézetei a nevelésről. Budapest: 1904.
- JAKÓ ZSIGMOND: *Írás, könyv, értelmiség.* Bukarest, 1976.
- KORNIS GYULA: *A magyar művelődés eszményei 1777-1848.* I. Budapest: én. (1927)
- KOSÁRY DOMOKOS: *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon.* Budapest: 1980.
- KOSÁRY DOMOKOS: *Kossuth Lajos harca a feudális és a gyarmati elnyomás ellen.* In: *Emlékkönyv: Kossuth Lajos születésének 150. évfordulójára.* I. Budapest: 1950.
- KOSSUTH LAJOS: *Összes művei.* I. Budapest: 1980.
- LENTZE HANS: *Die Universitätsreform des Ministers graf LEO THUN-HOHNENSTEIN.* Graz-Wien. 1969.
- LÓCZKA LAJOS: *A művelődés útja Amerikában.* Budapest: 1937.
- MANN MIKLÓS: *TREFORT ÁGOSTON élete és munkássága.* Budapest: 1982.
- MÁTYUS JÓZSEF: *Frankfurti utazásom 1792-dik esztendőben.* Széphalom: Mészöly Gedeon, 1927.
- PULSZKY FERENC: *Életem és korom.* Budapest: 1858.
- SÁNDORFY KAMIL: *Törvényhozásunk hőskora. Az 1825-1848. évi reformkorszak törvényeinek története.* Budapest: 1935.
- SCHWARCZ GYULA: *Közoktatásügyi reform, mint politikai kérdés Magyarországon.* Pest, 1869.
- SZÉCHENYI ISTVÁN GR.: *A Kelet Népe* (szerk. Ferenczy Zoltán) Budapest: 1925.
- SZÉCHENYI ISTVÁN: *Hitel* Szerk. ífj. Iványi Grünwald Béla. Budapest: 1930.
- SZEGFÜ GYULA: *Iratok a magyar államnyelv kérdéseinek a történetéhez.* Budapest: 1926.
- SZEMERE BERTALAN: *Utazás külföldön.* Pest: 1840.
- SZILÁGYI SÁNDOR: *A magyar forradalom férfiai 1848-1849-ből.* Pest: 1850.
- TALLÓCZY LAJOS: *VASVÁRI PÁL és a pesti egyetemi ifjúság 1844-1848/49.* Budapest: 1882.
- TRÓCSÁNYI ZSOLT: *A nagyenyedi kollégium történetéhez, Irodalomtörténeti Füzetek.* 9.sz. Budapest: 1957.
- URBÁN ALADÁR: *Európa a forradalom forgószélében.* 1848-1849. Budapest: 1970.
- VARGA JÁNOS: *A magyar nevelés úttörői.* Budapest: 1962.
- VISZOTA GYULA: *GRÓF SZÉCHENYI ISTVÁN írói és hírlapi vitája KOSSUTH LAJOSSAL.* I-II. Budapest: 1927-1930.

DÖNTÉSEK A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

IVANCSICS IMRE

egyetemi docens (PTE)

A közigazgatási hatósági eljárás definiálását mindenek előtt a sokszínűség jellemzi. Egyetértek azzal a megállapítással, hogy a különbségek arra vezethetők vissza, milyen szempontból és milyen célból történik a megközelítés. A meghatározások rendszerezését és csoportosítását elvégző egyik alpmű három kategóriába helyezi el a különböző nézeteket. A közigazgatási eljárás:

- mint a polgárok ügyeinek az intézése,
- mint döntés-előkészítő tevékenység,
- mint a közigazgatási aktusok kiadására irányuló cselekmény értelmezhető.¹

A különböző körülményeknek azonban van egy közös sajátossága; a fogalomban a döntés valamilyen formában megjelenik. Nagyon gyakran egyenesen központi elem. Nem véletlen tehát, hogy a közigazgatási eljárásjogi szakirodalomnak az aktustan az egyik legjobban kidolgozott része. Szembetűnő, hogy MAGYARY ZOLTÁN fő művében a közigazgatás jogi rendje című fejezetben a közigazgatási aktusoknak, illetve határozatoknak két alfejezetet is szentelt.²

Alláspontja szerint, a közigazgatás ténykedését vizsgálva a szakirányú (különbéféle szükségletek kielégítésére irányuló), a szervei (az előbbiek megvalósítását lehetővé tevő) és a közigazgatás jogi aktusai között különböztethetünk. Az utóbbiak többféle (jogszabály és egyedi aktus, alanyi jogot teremtő, egy vagy kétoldalú aktus, a közigazgatás magánjogi aktusai, stb.). Az egyoldalú közigazgatási jogi aktus, egyszerűbben fogalmazva, a közigazgatási aktus a közigazgatás ténykedései között jogi szempontból a legjellegzetesebb és az aktusok között a legnagyobb számban fordul elő. Egy korábban kibocsátott tankönyvben megtalálható definíció szerint: „A közigazgatási aktusok a hatóságoknak konkrét ügyre vonatkozó egyoldalú akaratkijelentése, amelyek közcélok megvalósítását vagy közszükséglet kielégítését célozzák akként, hogy nem a tények, hanem a jog világában idéznek elő változást.”³

A második világháborút követően először MARTONYI JÁNOS és SZAMEL LAJOS foglalkozott behatóbban és elméleti igényességgel az aktustannal. Munkájuk nyomán széles körben ismertté vált felfogás szerint az államigazgatási cselekményeknek két csoportját indokolt megkülönböztetni. A cselekmények egyik csoportja államigazgatási jogi hatás kiváltására irányul, ezeket nevezzük államigazgatási aktu-

soknak. Az államigazgatási szervek más cselekményei vagy nem idéznek elő jogi hatást, vagy ha van jogi következmény az nem államigazgatási jogi, hanem polgári jogi, illetve munkajogi természetű.

Visszatérve a közigazgatási aktus meghatározásához az előzmények között ismert egy gyakran citált tágabb fogalom is. „Az államigazgatási aktus az államigazgatási szerveknek jogi jelentőségű (közelebbről jogi hatás kiváltására irányuló) cselekménye, amely vagy kötelező erejű magatartási szabályok előírásában áll (normatív aktus), vagy konkrét államigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezi (konkrét aktus).”⁴

Végül a napjainkban használt egyetemi tankönyvek egyike az egyedi aktust a következőképpen definiálja. „A közigazgatási aktus szűk értelemben a közigazgatás alanyának egyedi ügyben közfeladatok ellátása érdekében kibocsátott, rendszerint egyoldalú akarat-nyilatkozata, amelynek a célja jogi hatás elérése.”⁵

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: Et.) megalkotása előtt a hatósági döntések szabályozását az erőteljes differenciálás jellemezte. Meghatározó jelentősége az aktust kibocsátó szerv jogállásának volt. A jogorvoslati lehetőségek is ehhez, valamint az ügy jellegéhez (önkormányzati, államigazgatási, közérdekű ügy, magánügy stb.) igazodtak. Az Et. általános indoklásában a következő olvasható: a javaslat az államigazgatási eljárás rendjének biztosításán túl az eljárás egyszerűbbé, gyorsabbá és olcsóbbá tételére is törekszik. Ehhez igazodott az államigazgatási szerv határozatáról szóló rendelkezés: „Az államigazgatási szerv mind az ügy érdemében, mind az eljárás során döntést igénylő kérdésekben határozatot hoz” (Et. 37. § (1) bek.). Ennek megfelelően történt meg a rendelkező rész és az indoklás rövid és tömör szabályozása. „A javaslat az államigazgatási eljárás során hozott összes döntéseket – egységesen – határozatnak nevezi. Ezzel megszünteti a régi jogszabályokon alapuló azt a gyakorlatot, amely szerint az államigazgatási döntéseket a legkülönbözőbb elnevezésekkel jelölték.” A törvény „ismerte” az ideiglenes államigazgatási intézkedés intézményét. Ez a szabály oly mértékben bizonyult időtállóknak, hogy a lényegét a Ket. szó szerint átvette. A tény vagy állapot igazolásáról kiállított okirat határozat jellegű aktusnak minősült. Végül megjegyzem, hogy az Et. az egyezséget is intézményesítette.

Az Et. felülvizsgálata nyomán megalkotott 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (továbbiakban: Áe.), a vizsgált területen jelentősebb érdemi változást nem hozott.

A törvény az államigazgatási szerv határozatáról rendelkező fejezetben változatlanul kétfajta – érdemi és eljárási – határozat között különböztetett. A lényegét tekintve nem változtak a határozat alakjára és tartalmára vonatkozó normák sem.

A kérelemre indult eljárásban azonban – jogszabályban meghatározott esetben – lehetőség nyílt arra, hogy az államigazgatási szerv hallgatással hozza meg a döntést”, „ha az előírt határidőn belül a kérelem teljesítését nem tagadta meg” (Áe. 42. § (2) bek.).

Változatlan tartalommal rendelkezett a törvényalkotó az (ideiglenes) intézkedésről.

Adott volt továbbá a lehetőség egyezség jóváhagyására, egyszerűsített határozat kibocsátására, a határozat jegyzőkönyvbe foglalására, valamint arra, hogy az államigazgatási szerv döntését az erre a célra rendszeresített okiraton adja ki.

Külön fejezetbe kerültek a hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás általános szabályai. Az említett jogintézményeket ettől kezdve határozatnak kellett tekinteni.

Az Áe. határozatokkal kapcsolatos szabályozása valóban az alapproblémákra koncentrált és emiatt a „szellősség” jellemezte. Fontos területeket rendezetlenül hagyott a jogalkotó. Ennek ellenére (vagy éppen ezért?) a Ket. előkészítése során a gyakorlat részéről feltűnően kevés érdemi javaslat fogalmazódott meg.

A Ket. szabályozási koncepciója az Áe. szabályozásához képest három jelentősebb változtatást tartott indokoltnak.

a) Célszerűnek ítélte meg a visszatérést az 1957 előtti állapotokhoz, amikor a tételesjogi szabályozás elnevezésben is különböztetett kétféle döntés között. Az érdemi döntést határozatnak, az eljárási kérdésben hozott, ún. eljárásvezető döntést pedig végzésnek nevezte el. A megkülönböztetés lényege abban jelölhető meg, hogy az Et. egyszerűsítésre vonatkozó törekvése a gyakorlatban visszajára fordult. Az érdemi döntésekkel és a jóval egyszerűbben rendezhető eljárási kérdésekben meghozott határozatokkal szemben a formai és tartalmi követelmények azonosak voltak. A változtatás értelemszerűen a jogorvoslati rendszerre is hatással van.

b) A megváltozott szabályozási filozófia egyik legjelentősebb eredménye a hatósági szerződés törvénybe foglalása. Ez a lehetőség, amely meghatározott esetekben „kiválthatja” a hatósági határozatot, egyértelműen „ügyfélcentrikus”. Ez a megoldás nemcsak kölcsönösen előnyös, hanem eredményesebb is lehet a hangsúlyozott közhatalmi pozícióban való fellépésnél.

c) Végül az Áe.-hez, illetve a korábbi egyéb szabályozáshoz képest indokoltá vált a garanciák kiépítése a döntések kézbesítésével összefüggésben. „Az ezzel kapcsolatos jogkövetkezmények meghatározása nem a postáról szóló jogszabályok körébe tartozik” – olvasható a szabályozási koncepcióban.

Mielőtt azonban a döntések részletes elemzésére rátérnék, úgy vélem, tanulságos lehet röviden áttekinteni néhány külföldön alkalmazott döntés előkészítési módszert. Számos eljárási törvény a döntéshozatalt közvetlenül megelőzően a Ket.-hez képest további eljárási jogokat biztosít az ügyfeleknek. A döntést megelőző szabályokkal is elősegített együttműködés az ügyfél és a hatóság között az „ügyfélbarát” szabályozás egyik leágazása lehet. Jó esetben ez kölcsönös előnyökkel járhat. Egyszerűsíti, esetenként meggyorsítja az első fokú eljárás lefolytatását, a jogorvoslatok igénybevételét „kiválthatja” stb.

Egyes eljárási törvények az ügyféli jogok szintjére emelték a meghallgatáshoz való jog egy sajátos formáját. Nevezetesen a döntés meghozatala előtt közvetlenül biztosítani kell az ügyfél számára azt a lehetőséget, hogy a mások által előterjesztett

beadványokról, továbbá bármely bizonyítékról, amely hatással lehet a döntésre, kifejtse véleményét (pl. finn szabályozás).

Kötelező meghallgatást kell tartani a határozat meghozatala előtt, meghatározott ügyekben, például engedély visszavonása, jog korlátozása, jogtól való megfosztás, stb. Természetesen vannak kivételek (pl. sürgős döntés) amikor ez a jog nem biztosított. Valójában ez nem más, mint a konzultációs lehetőség törvénybe foglalása (pl. japán szabályozás).

Vannak államok, ahol az ügyfelet meghatározott esetekben értesíteni kell a határozat várható tartalmáról (a döntés alapjául szolgáló jogszabályok megjelölésével együtt), továbbá az alapul szolgáló tényekről. Ehhez közel áll az a megoldás, ha a hatóság a kérelem részben vagy egészben történő elutasítását tervezi, a kérelmezőnek lehetőséget kell biztosítani álláspontjának kifejtésére. Korlátok, azaz kivételek természetesen ilyenkor is léteznek.

E téren legtovább az a megoldás megy el, amely szintén meghatározott körben, előírja a hatóság számára, hogy a kérelemre indult eljárásban a határozattervezetet meg kell küldeni az ügyfélnek és az eljárásban résztvevő szakhatóságoknak. (Az ügyintézési határidők értelemszerűen ehhez igazodnak.)

A fenti jogok terjedelme azonban sehol sem általános. A tárgyi és személyi hatály szabályozása beszűkíti a lehetőségeket.

A Ket.-nek két intézménye hasonlítható a fentiekhez. Az egyik az egyezségi kísérlet, amely rendeltetéséből eredően megelőzi az egyezség jóváhagyását. A másik a bizonyítékok ismertetése az ügyféllel. Erre akkor kerül sor, ha a hatóság mellőzte az ügyfél értesítését az eljárás megindításáról, és az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le.

A Ket. VI. fejezete a hatóság döntései főcímet viseli. Ezen belül a törvényalkotó a határozat és végzés, az egyezség jóváhagyása és a hatósági szerződés alcím alatt szabályozza a felsorolt intézményeket. Egyértelműen megjelenik tehát a Ket.-ben a korábban körvonalazott koncepció. Ugyanakkor a fejezet első szakasza kimondja: „a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben pedig végzést bocsát ki (a továbbiakban együtt: döntés) (Ket. 71. § (1) bek.). Ebből mindenek előtt az a következtetés vonható le, hogy a döntés és határozat nem szinonim fogalom. A határozat a döntés egyik fajtája. Áttekintve a Ket. szövege jöhető intézményeit a kör tovább bővül. Nevezetesen, aktus:

- a határozat,
- a végzés,
- az egyezség jóváhagyása,
- a hatósági szerződés,
- a jogszerű hallgatással „létrehozott” határozat,
- az ideiglenes intézkedés és
- a hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás. Ezeket, mint említettem, határozatnak kell tekinteni.

A fogalmak használata azonban a Ket.-ben nem következetes. Különösen a döntés és határozat relációjában fordulnak elő félreérthető rendelkezések.

A fentiekén túl a konkrét utasítás, mint egyedi aktus is szerephez juthat a hatósági eljárásban. A szerv vezetője bármely ügyben soron kívüli eljárásra utasíthatja az ügyintézőt, a kiadmányozásra jogosult vezető pedig meghatározott tartalmú döntéstervezet előkészítésére is. A hatóságok közötti eljárásban szintén helye van a konkrét utasításnak. A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv, újabb határidő kitűzésével, a mulasztó hatóságot három napon belül az eljárás lefolytatására utasítja (Ket. 20. § (2) bek.). Ebben az esetben az utasítás kibocsátása kötelező. A felügyeleti szerv eljárása keretében „szükség esetén az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja”. (Ket. 115. § (2) bek.). Ebben az esetben a konkrét utasítás a felügyeleti jog egyik, de nem kizárólagos eszköze. Kiemelendő azonban, hogy a hatóság-ügyfél közötti jogviszonyban egyedi utasítás kibocsátására nincs lehetőség.

A hatósági eljárásban a határozat a leggyakrabban előforduló döntésfajta. A Ket. szabályozásának „tengelyében” is a határozat áll. A határozat két központi elemének a rendelkező rész és az indoklás tekintendő.

A rendelkező részben nívum, hogy a hatóság érdemi döntése mellett tartalmazza a költségtérítésről, a munkadíj összegéről és az eljárási költségek viseléséről szóló rendelkezést. Előfordulhat azonban, hogy valamely fizetési kötelezettségről csak később lehet dönten, ez általában végzéssel történik. A szakhatóság megnevezésének és állásfoglalásának a határozatba foglalása a megosztott hatáskör-gyakorlásának egyenes következménye.

Az indoklás alapvetően két pilléren nyugszik. Elemi követelmény a rendelkező rész ténybeli és jogi megalapozása. A szakhatóság jogállásából következik, hogy indoklását a határozat indoklásába bele kell foglalni. Új elem a szabályozásban, hogy az anyagi jogszabályok mellett, a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást is fel kell tüntetni. Egyértelműen helyeselhető az a rendelkezés, amely szerint az indoklásnak a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a szerepet játszó szempontokat és tényeket is tartalmazni kell.

Egyes államok eljárási törvényei – különböző formában – lehetővé teszik az indoklás mellőzését. (Pl. ha a hatóság helyt ad a kérelemnek és nem érint más felet, vagy „ha ésszerűen feltételezhető, hogy az nem szükséges”.) A Ket. két esetben ad erre lehetőséget:

- a) egyszerűsített határozathozatal, és
- b) egyezség jóváhagyása esetén.

A fentiekől elkülönítendő az indoklás ideiglenes mellőzése. Erre akkor kerülhet sor, ha az indoklás elkészítése „késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet” (Ket. 72. § (6) bek.). Ilyen esetben öt napon belül kell megküldeni az indoklást az ügyfélnek. A jogorvoslat igénybevételének határidejét az indoklás kézbesítésének napjától kell számítani.

A döntést általában külön dokumentumban kell megszövegezni. További lehetőség a döntés jegyzőkönyvbe foglalása vagy az ügyiratra történő feljegyzése. Végül

„jogsabály elrendelheti, hogy a hatóság a döntését az erre a célra rendszeresített formátumban, a jogszabályban meghatározott tartalommal adja ki” (Ket. 73. § (4) bek.).

A különböző eljárási törvények általában ismerik az egyszerűsített határozathozatal intézményét. A hazai szabályozásban két rendelkezés is idekapcsolódik, bár közöttük nem teljes az összhang.

a) Jogsabályban meghatározott esetben a hatóság egyszerűsített határozatot hozhat, ha a kérelemnek helyt ad és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél (Ket. 71. § (3) bek.).

b) A kérelemnek teljes egészében helyt adó elsőfokú döntés esetén, ellenérdekű ügyfél hiányában mellőzhető a döntésből az indoklás és a jogorvoslatról szóló tájékoztatás (Ket. 72. § (4) bek.).

Az első esetben a törvény a határozatra szűkíti le az egyszerűsítés alkalmazhatóságát, a második törvényhely a döntésekre terjeszti ki a lehetőséget. Az is szembe-tűnő, hogy egyszerűsített határozathozatalra csak jogszabályban meghatározott esetben van lehetőség. Ezt a megszorítást semmi nem indokolja, ha nincs ellenérdekű ügyfél és a hatóság a fél kérelmének helyt ad. Emiatt a másodikként papírra vett citátumot tartom a Ket.-be „illőnek”.

A végzés, azaz eljárási kérdésekben hozott döntés, nem egyszerű visszatérés az 1957 előtti szabályozáshoz. A tartalmi változás az Áe.-hez képest abban mutatkozik meg, hogy a Ket. rendelkezései jelentős egyszerűsítést jelentenek az eljárás közbeni döntéshozatalban.

A végzés rendelkező részének tartalmaznia kell:

- döntést, a fellebbezés és keresetindítás, illetve a fellebbezés elektronikus úton való benyújtásának lehetőségéről szóló tájékoztatást, valamint
- az eljárási költségek viseléséről szóló döntést (Ket. 72. § (1) bek.).

A részletes indoklás kötelező eleme az anyagi és eljárási szabályok pontos meghivatkozása.

A Ket. hiányosságai közé sorolandó, hogy a szabályozás esetenként kételyt ébreszt atekintetben, hogy a hatóság döntését határozat vagy végzés formájában hozza-e meg. A gyakorlat számára elengedhetetlenül szükséges a segítségnyújtás. Ennek hiányában a partikuláris jogértelmezések óhatatlanul elszaporodnak. Egyértelművé kell tenni, hogy a hatósági jogviszony keretében milyen esetekben kell határozatot vagy végzést hozni, illetve az eljárási cselekmény elvégzésére mikor elegendő és alkalmas a levelezési forma.

Általánosan ismert, hogy a Ket. rendelkezései – differenciált és találékony formában – több mint száz esetben biztosítanak eltérési lehetőséget az általános szabályoktól. Ez alól szinte egyetlen intézmény sem kivétel, így a döntés hozatal sem. A hatósági döntésekről szóló rendelkezések utolsó bekezdése úgy rendelkezik, hogy „törvény a hatóság döntéseivel kapcsolatos, a 72-73. §-ban és a 74. § (1) – (4) bekezdésében meghatározott rendelkezésektől eltérő szabályokat is megállapíthat” (Ket. 74. § (6) bek.). Ez azt jelenti, hogy egy rendelkezés kivételével a döntésekre vonatkozó összes szabálytól eltérhet a törvényalkotó. Az egy kivétel, amelytől nem

lehet eltérni a következő: „A hatóság a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap módosítása során figyelembe veszi a közérdeket, illetve az ellenérdekű fél jogos érdekeit (Ket. 74. § (5) bek.).

Nehezen támasztható alá ésszerű érvekkel a teljes korlátlanság irányába történt „kapunyitás”, még akkor is, ha eltérést „csak” a törvényalkotó állapíthat meg. Elképzelni is nehéz, hogyan lehet eltérni a döntés fejlécében az eljáró hatóság megnevezésétől, vagy magától a döntéstől, a szakhatóság állásfoglalásától, nem beszélve a döntéshozatal helyéről és idejéről. E mögött a törvényelőkészítőinek az a szemlélete húzódik meg, hogy a kiskapunál jobb a nagykapu, ha „kiharcoljuk” az eltérési lehetőséget ezt ne szűkítsük önkorlátozással.

Az egyezség létrehozásáról pontosabban megkísérléséről, amint erre korábban utaltam, már az Et. is rendelkezett: „Ha az ügy természete megengedi, az államigazgatási szervnek a döntés előtt meg kell kísérelnie az egyezség létrehozását.” (Et. 33. § (1) bek.) Az alkalmazhatóságot illetően azonban a vita azóta is tart. Az Et. indoklása a következőket tartalmazta: „Egyezség nemcsak az államigazgatási ügyben érdekelt ügyfelek, hanem az ügyfél és az állam képviselőjében eljáró államigazgatási szerv között is létesülhet.” Ebben az értelemben tehát a szabályozás a hatósági szerződés előzményének is tekinthető.

Az Áe. megalkotása annyit változtatott a szabályozáson, hogy előírta, az egyezséget akkor is meg kell kísérelni a döntés előtt, ha azt jogszabály előírja. Az alkalmazhatóságot illetően azonban az Áe.-hez fűzött magyarázatban a korábbiakhoz képest homlok egyenesen ellentétes álláspontot lehetett megismerni. „Nyomatékosan hangsúlyoznunk kell: hatósági ügyben az eljáró államigazgatási szerv és az ügyfél között nincs helye egyezség kötésének. Hatósági ügyekben ugyanis az államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik az ügy érdemi eldöntése.” Később azonban némi engedmény is megtalálható a magyarázatban. „Természetesen nincs akadálya annak, hogy egyes eljárásokban az államigazgatási szerv megkíséreljen megegyezni (egyezkedni) az ügyféllel a várható döntést illetően.”⁶

A Ket. az egyezségekre vonatkozó szabályokat kettébontja. Az egyezségi kísérletről az elsőfokú eljárás keretében, az egyezség jóváhagyásáról a döntések körében rendelkezik. Egyezségi kísérlet keretében, ha jogszabály előírja, a döntés meghozatala előtt meg kell kísérelni az egyezség jóváhagyását az ellenérdekű ügyfelek között. Egyezségi kísérletre azonban akkor is sor kerülhet, ha jogszabály nem teszi kötelezővé, de az ügy természete azt megengedi. Az első esetben kötelezettséget ír elő a jogalkotó, a másodikban lehetőséget biztosít. Egyértelmű továbbá az is, hogy egyezség az ellenérdekű ügyfelek között jöhet létre. A fellebbezés kizárásával kapcsolatos rendelkezésekből is ez olvasható ki. Nincs helye fellebbezésnek az ügyfelek részéről a közöttük létrejött egyezséget jóváhagyó határozat ellen. (Ket. 100. § b) pont) Más érintett természetesen élhet fellebbezési jogával.

Az egyezség jóváhagyásának három előfeltétele van:

- a) feleljen meg a jogszabályba foglalt feltételeknek,
- b) ne sértse a közérdeket, mások jogát, jogos érdekét,

c) terjedjen ki a teljesítési határidőre és az eljárási költségek viselésére. (Ket. 75. §)

A feltételek fennállása esetén az egyezséget határozatba kell foglalni. A hatósági szerződés intézményesítése nyomán a hatóság és ügyfél közötti egyezség gyakorlatilag elveszítette jelentőségét.

A polgári államok kialakulását követően kezdtek kialakulni a különböző közjogi szerződések. Különösen a közszolgáltatások bővülése és kiterjesztése vezetett el gyakran a szerződéses kapcsolatok kiépüléséhez. Megjelenésükkel egy időben szakmai viták is kialakultak, amelyek azóta is folytatódnak, illetve újjáélednek.

A közjogi (ezen belül a közigazgatási jogi) szerződés gyűjtőfogalomként ismert, és ezen belül különböző fajta szerződések alakultak ki. Ezek közül az egyik nevesített és viszonylag jól körülhatárolható fajta a hatósági jogalkalmazás körében számos államban meghonosodott hatósági szerződés. Közélebről általában az elhatárolási problémák váltottak ki jelentős vitákat. Nevezetesen a hatósági szerződések viszonya a polgári jogi szerződésekhez és a hatósági aktusokhoz. A Ket. megjelenéséig a hatósági szerződés a hazai közigazgatási eljárásjogban ismeretlen intézmény volt. Bizonyára erre is visszavezethető, hogy a gyakorlat részéről sokan fenntartással fogadták meghonosítását. Létjogosultsága arra a szemléletbeli változásra vezethető vissza, amelynek hatására a modern közigazgatás közhatalom gyakorlása is átalakul. A Ket. koncepciója ennek lényegét a következőképpen fogalmazta meg. A demokratikus jogállamok közigazgatását az is jellemzi, hogy

a) nem minden esetben hatalmi pozícióból tárgyal az ügyféllel,

b) nem törekszik a közérdek kizárólag hatalmi eszközökkel történő elérésére.

Egyébiránt általános tendenciának tekinthető, hogy a különböző államok közigazgatásában a mellérendeltségi kapcsolatok felerősödnek és a közigazgatási jogba a polgári jog egyes elemei átkerülnek. (Itt kell felhívni a figyelmet arra is: a tudomány már régen túljutott azon a – korábban egyetemeken is tanított – felfogáson, amely szerint a közjogi jogviszonyokat, s ezen belül a közigazgatási eljárásjogi jogviszonyokat is a felek alá-fölérendeltségi viszonya jellemi.)

Rátérve a tételes jogi szabályozásra: már a kezdet kezdetén felismerhető a minden szempontból indokolható mértéktartás. Nem lehet cél és nem is valósítható meg egyfajta áttörés. Abból kell kiindulni, hogy a hatósági szerződésnek ott és akkor van létjogosultsága, ahol és amikor kölcsönös előnyökkel jár az ügyfél és a hatóság számára. Mindenfajta erőltetés és túlzás csak gátolja az intézmény meggyökeresedését.

A külföldi tapasztalatok arról tanúskodnak, hogy a hatósági szerződés különösen az építészeti igazgatásban, a településfejlesztés és településrendezés körében, valamint a környezetvédelemben bizonyul sikeresnek.

A fentiekkel függ össze a követelmények széles körű meghatározása.

a) Előfeltétel, hogy jogszabály lehetővé tegye a szerződéskötést. Aligha kell azzal számolni, hogy a jogalkotók „lelkessedése” e téren nagy élénkületst eredményez.

DÖNTÉSEK A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

- b) A szerződés megkötésére csak írásban van lehetőség.
- c) A miniszteri rendelet kivételével minden jogforrásban további feltételeket is meg lehet határozni.
- d) Ha a hatósági ügyben szakhatósági állásfoglalást kell beszerezni, akkor a szerződés előfeltétele a szakhatósági „hozzájárulás” megadása, továbbá az abban meghatározott előírásoknak és feltételeknek a szerződésbe foglalása.
- e) A szerződés érvényességének szintén előfeltétele, hogy amennyiben a megkötendő szerződés harmadik személy jogát vagy jogos érdekét érinti, a szerződés megkötése előtt be kell szerezni az érintett írásbeli hozzájárulását.
- f) Végül jogszabály kikötheti a szerződés érvényességi feltételeként a hatóság felügyeleti szervének a hozzájárulását. Ennek beszerzéséről a szerződő hatóság gondoskodik.

Ezek után külön ki kell emelni, hogy amennyiben az adott esetben megkövetelt valamennyi feltétel fennáll, akkor sincs „szerződési kényszer”. A törvény ugyanis „csak” a szerződéskötés lehetőségét biztosítja. A hatósági szerződés alapvető jellemzője, hogy a kötelezettségek önkéntes teljesítésére épül, mögötte azonban „látens jelleggel” (kiemelés a Ket. szabályozási koncepciójából) meghúzódik a benne foglaltak kikényszerítésének a lehetősége.

A szerződés módosítását két okra történő hivatkozással lehet kezdeményezni:

- a) az ügy szempontjából jelentős új tények merültek fel,
- b) a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.

A módosítást bármelyik fél kezdeményezheti. Ha a módosításban a felek nem tudnak megegyezni, vagy vita merül fel a módosítás törvényi feltételeiről, akkor a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól kérhetik a szerződés módosítását vagy megszüntetését.

Előfordulhat, hogy az ügyfél saját érdekeire tekintettel olyan kötelezettséget is vállal, amelyre hatósági határozattal nem lenne kötelezhető. Ilyen esetekben szerződéskötésre csak akkor kerülhet sor, ha az ügyfél saját szerződésszegése esetére szövegezően az általa vállalt többlet kötelezettség tekintetében is aláveti magát a szerződésszegés következményeinek.

A szerződésszegés következménye ügyféli oldalon:

- a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül,
- a hatóság, figyelembe véve az addigi teljesítést, hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről.

A szerződésszegés következménye a hatóság oldalán:

- az ügyfél teljesítésre irányuló felhívást juttathat el a hatósághoz,
- a felhívás eredménytelensége esetén, a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül, a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

A közigazgatás nemcsak cselekvésével, eljárásával és aktusaival, hanem „hallgatásával” mulasztással, (nem cselekvéssel) is okozhat az ügyfeleknek és az eljárás

egyéb résztvevőinek jog és jogos érdeksérelmet. A szakirodalom különbséget tesz a tágabb és szűkebb értelemben vett hallgatás között. Az előbbi azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv rendeltetését, funkcióját nem teljesíti, az utóbbi alatt pedig azt értjük, hogy a hatóság nem gyakorolja hatáskörét (hatósági jogkörét), döntési kötelezettségének határidőn belül nem tesz eleget. Az utóbbi hallgatás lehet jogszerűtlen és jogszerű. A jogszerűtlen hallgatást a hatósági eljárásban minden eszközzel meg kell akadályozni. A Ket. megalkotása e téren szigorítást eredményezett, amely egyértelműen előrelépés a korábbi szabályokhoz képest. Az ok világos és egyértelmű; ha a feltételek fennállnak a hatóság ne tétlenkedjen, hanem cselekedjen.

Létezik azonban „jogszerű hallgatás” is, amelyre – az elnevezésből következően – csak jogszabály adhat felhatalmazást a joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság számára. Ennek a lehetőségét a Ket. is megteremti. Az első feltétel, hogy jogszabály lehetővé tegye, „hogy ha az ügyfél kérelme (bejelentése) jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot – feltéve, hogy ez ügyben nincs ellenérdekű ügyfél – az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása.” (Ket. 71. § (2) bek.) A fenti feltételek együttes fennállása esetén következhet be a jogszerű hallgatás. Az ügyintézési határidő meghosszabbítására a fenti esetben is lehetőség van.

Az ügyfél kérelmével kapcsolatban a citált törvényhely nem véletlenül utal a bejelentésre. Ugyanis a hatósági jogalkalmazás körében leginkább a bejelentések tudomásul vételével valósulhat meg a gyakorlatban a jogszerű hallgatással történő határozathozatal. Ehhez persze az is szükséges, hogy a bejelentéshez kötött tevékenységi körök bővüljenek az erőteljesebb hatósági beavatkozásokhoz képest.

A vizsgált jogintézményt az Áe. is szabályozta. A rendelkezés azonban torzónak bizonyult, mert a megszerzett jog bizonyíthatóságáról nem rendelkezett a törvény. A Ket. szerencsére megszüntette a hiányt. A megszerzett jog gyakorlását az ügyfél beadványára rá kell vezetni és kérelemre az ügyfél birtokában lévő másodpéldányon fel kell tüntetni vagy másolatot kell kiadni.

A hatósági döntések körében sajátos helyet foglal el az ideiglenes intézkedés. A Ket. a joghatóság, hatáskör és illetékesség vizsgálata körében a korábbiakhoz képest, részletesebben rendezi ezt az aktusfajta. A jogi nyelvben az intézkedés sokféle értelemben használatos. Jelöl általános és egyedi döntéseket (pl. a Kormány intézkedett, a felügyeleti szerv meghozta intézkedését stb.). A Ket.-ben szabályozott azonnali intézkedést akkor kell megtenni, ha a késedelem (az azonnali intézkedés elmulasztása) elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. Mind az elháríthatatlan kár, mind a veszélyhelyzet az ún. határozatlan fogalmak közé sorolható. A jogi szabályozás azonban a határozatlan fogalmakat esetenként nem nélkülözheti. Előfordulhat az is, hogy a hatóság tévedett a helyzet megítélésében és indokolatlanul hozott azonnali intézkedést, ez azonban még mindig kisebb kockázatvállalást jelent, mint az azonnal szükségessé váló intézkedés elhanyagolása. Azt is tudomásul kell venni, hogy a várható kár és veszély mértékének a meg-

ítélése, különösen szorongatott körülmények között nem egyszerű feladat. Ennek ellenére is indokolt – a feltételek bekövetkezése esetén – a hatóságokat ennek az aktusnak a kibocsátására kötelezni, bekalkulálva a tévedés lehetőségét és a következményeket.

Az azonnali intézkedés hivatalból kibocsátott, általában szóban meghozott döntés és azonnali végrehajtást igényel. Ha ugyanis nem áll fenn az azonnali beavatkozás szükségessége, akkor nem intézkedést, hanem határozatot kell kibocsátani és a szükséghez képest elrendelni az azonnali végrehajtást.

Az azonnali intézkedés „súlyát” és szerepét érzékelteti az a rendelkezés, amely szerint a hatóság tekintet nélkül joghatóságára, hatáskörére és illetékességére köteles megtenni. Ez az egyetlen eset a hatósági eljárásban, amikor joghatóság, hatáskör és illetékesség hiányában is hozható döntés. Az ideiglenes intézkedés megtételéről – végzés megküldésével – haladéktalanul (legkésőbb öt napon belül) értesíteni kell az ügyfelet és a joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságot. A végzés indoklásában is ismertetni kell az ideiglenes intézkedés szükségességét és célszerűségét megalapozó tényeket és körülményeket (Ket. 72. § (3) bek.). A joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság „az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja és szükség esetén megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedést.” (Pl. határozat hozatal, „költéséviselés” stb.) A külföldi eljárási törvények általában szabályoznak az azonnali intézkedéshez hasonló intézményeket, mint ahogy rendelkeznek a sürgősség eseteiről is.

A fentiekől meg kell különböztetni a soron kívüli határozathozatalt. A Ket. az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályok közé beiktatta azt a rendelkezést, amely szerint az érdemi határozatot soron kívül kell meghozni:

- kiskorú ügyfél esetében,
- ha életterveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy
- ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges. (Ket. 33. § (2) bek.)

Többen rámutattak már arra, hogy a kiskorú esetében indokolt lett volna differenciáltabb szabályozást alkotni (ha kiskorú törvényes képviselője telekalakítási vagy építési engedély iránt kérelmet nyújt be a kiskorú nevében, aligha indokolható a soron kívüliség).⁷ Egyébként a fenti esetekben mindig a joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság jár el és határozattal zárja le az ügyet. Sürgősség esetén kézenfekvő, hogy a hatóság azonnali végrehajtást rendel el. (Kivéve a kiskorúnak azokat a hatósági ügyeit, amelyeket nehéz lenne beleerőltetni a soron kívül intézendő ügyek körébe.)

A döntések áttekintése során utaltam már rá, hogy a hatósági bizonyítványt, igazolványt és a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést (módosítást, javítást, törlést) határozatnak kell tekinteni. Az említetteket alakszerűtlen határozatnak is szokás nevezni. Amennyiben a hatóság a bizonyítvány és igazolvány kiadását, valamint a nyilvántartásba történő bejegyzést megtagadja, arról alakszerű határozatot hoz. Ezzel szemben megnyílik a jogorvoslati lehetőség. A felsorolt, határozatnak

minősülő okiratok adattartalmát, sokféleségükből eredően nem a Ket., hanem más jogszabályok határozzák meg.

Összegezőként megállapítható, hogy a Ket. döntési rendszerében tükröződnek azok a változások, amelyek a törvény egészét jellemzik. Értékrontók azonban azok a „kiskapuk”, amelyek az általános szabályok érvényesülését ebben a körben is visszaszoríthatják.

JEGYZETEK

¹ Eljárási jog a közigazgatásban. Budapest: UNIO. Szerk. LŐRINCZ LAJOS 19.

² MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest: 1942. 586. illetve 609. és köv.

³ FICZERE LAJOS (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: Osiris Kiadó, 1998. 273.

⁴ SZAMEL LAJOS: *Magyar államigazgatási jog. Jegyzet*. Budapest: 1953. 292.

⁵ FAZEKAS MARIANNA – FICZERE LAJOS (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest: Osiris Kiadó, 2005. 298.

⁶ *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1986. 177-178.

⁷ KILÉNYI GÉZA (szerk. és lekt.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2005. Átdolgozott kiadás. 128.

AZ ORVOS POLGÁRI JOGI FELELŐSSÉGE

JOBBÁGYI GÁBOR

tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE)

I. Alapvetés

Az orvos polgári jogi felelőssége hazánkban – de a fejlett világban is – részben kialakulatlan, részben vitatott jogterület. A kérdés azonban nagyon fontos elméleti és gyakorlati jelentőségű. Elméletileg el kell helyezni egy nagyon egyedi felelősségfajtát a felelősségi rendszerben, gyakorlatilag az előforduló káresemények általában súlyosak, ugyanakkor komoly bizonyítási nehézségek merülnek fel, a perek általában sokáig húzódnak.

Mіндеzen jelenségek oka, hogy a jogban viszonylag új kérdéstről van szó. A XX. század II. feléig gyakorlatilag ismeretlen volt a kérdés a jogállamokban is, majd az ötvenes évektől kezdett fontossá válni a probléma a bírói gyakorlatban és az elméletben. Hazánkban a bírói gyakorlat, s az elmélet sokáig „Csipkerózsika álmát aludta” – a nyolcvanas években TÖRŐ KÁROLYNAK és jelen sorok írójának jelentek meg tanulmányai e tárgyban –, majd a rendszerváltozás után indult meg a fejlődés; előbb a bírói gyakorlatban növekedett ugrásszerűen a perek és igények száma, majd SÁNDOR JUDIT és DÓSA ÁGNES Igényes monográfiái már nemzetközi színvonalú alapvetést jelentettek.¹

Az is megállapítható viszont, hogy a jogalkotó napjainkig nem illesztette be az orvos polgári jogi felelősségét sem a Ptk., sem az Egészségügyi Törvény rendszerébe, s ez komoly elméleti és gyakorlati gondok forrása.

II. Az orvos polgári jogi felelősségének kialakulása a jogállamokban és hazánkban

1. Nemzetközi kitekintés

Az orvos polgári jogi felelőssége – hasonlóan az orvosi joghoz – a XX. század II. feléig teljesen kialakulatlan volt. Bár az „orvosi műhiba” jogi szabályairól már 1532-ből van adat,² az első ügyek valószínűleg büntető ügyek voltak. Csak a XIX. századi német és angol joggyakorlatban lehet találni néhány polgári jogi esetet (pl. 1838.

Lanphier v. Phipos vagy Kitson v. Playfair 1896.³ Reichsgericht 31.5.1894, Slater v. Baker 1767⁴).

VIRCHOW a XIX. század második felében megalkotja az *orvosi műhiba* fogalmát, mint az orvosi felelősség alapját („Az orvostudomány ismert szabályainak megsértése”). Ez a fogalom közel egy évszázadig elterjedt volt, holott csak az orvosi (szakmai) felelőssége szempontjából lehetett esetleg alkalmazni. A jogi felelősség szempontjából a hatalmas alkalmazási nehézséget számos ok jelentette; egyrészt az „ismert” szabályok beláthatatlan nagy száma, másrészt a felelősség megállapításához a *szabályszegés* mellett *vétkességre és okozati összefüggésre* is szükség van.

A bírói joggyakorlatban és az orvosi polgári és büntetőjogi felelősségi elméletben a döntő változást az *1947-es náci orvosperek okozták*. Ezután az 1950-es évektől a jogállamokban egyre nagyobb számban indulnak orvosi-polgári jogi felelősségi perek, melyek például az USA-ban az 1970-es években elvezetnek a „*műhiba krízishez*”. (A kártérítési összegeket kötelező felelősségbiztosítás alapján a biztosítók fizették ki, de a nagyszámú és magas összegű megítélt kártérítés miatt folyamatosan emelték a biztosítási díjakat, ezért számos orvos kénytelen volt feladni praxisát.) Hasonló folyamatok jelentkeztek Nyugat-Európában is.

A nagyszámú kártérítési per ellenére a jogállamokban sehol nem sikerült *törvényi* orvosi jogi felelősségi rendszert kialakítani, így a rendszer kiindulópontját a mai napig a bírói gyakorlat jelenti. Az ún. „orvosi műhiba” fogalom gyakorlatilag eltűnt, helyette a német joggyakorlatban a *kezelési hiba* (Behandlungsfehler) fogalmát használják. (Ez gondatlan kezelést jelent, mely okozati összefüggésben van a bekövetkezett kárral.)⁵ Az újabb gyakorlatban túlsúlyba kerültek a *tájékoztatás elmulasztása* miatti perek, melyek a lényegesen könnyebb bizonyítási helyzet miatt *eljárásjogi csodafegyverré* nőttek ki magukat, annyira, hogy a Németországban indított orvosi jogi perek 2/3-át már ezek tették ki a nyolcvanas években.⁶

Ugyanakkor a bírói gyakorlat számtalan értékes elvet dolgozott ki az orvosi jogi felelősségi perekben, melyekből jelzésszerűen említünk néhányat:

- *Res ipsa loquitur* elv alkalmazása. (A tények önmagukért beszélnek). Ezt az elvet először a hordók és zsákok leesése okozta károknál alkalmazták. Ilyen esetben a bizonyítási teher megfordult, mert „a hordók és zsákok nem a saját elhatározásukból estek ki a raktárból, megsebesítve a lent tartózkodókat, hanem a *tények az alperes vétkességére utalnak*, ami alól gyakorlatilag nem tudja kimenteni magát. Az elvet először a Cassidy v. Ministry of Health ügyben alkalmazták 1951-ben. (A jogeset szerint a betegnek operációt hajtottak végre, mert két ujjá merev volt. Mikor a kötéseket levették, már négy ujjá volt merev. DOMING bírót kimondta; „ha a betegnek kellene bizonyítania, hogy egy bizonyos orvos vagy nővér vétkes volt, nem tudná megtenni. De nincs is ilyen teljesíthetetlen feladata, mert azt mondja; be mentem a kórházba, hogy két merev ujjamat gyógyítsák meg. Kijöttem négy merev ujjal és egy használhatatlan kézzel. Ez nem fordult volna elő, ha megfelelő gondosságot tanúsítottak volna. *Magyarázzák ezt meg nekem,*

AZ ORVOS POLGÁRI JOGI FELELŐSSÉGE

ba tudják.”)⁷ Ez rendkívül hátrányos helyzetet jelent az alperes szempontjából, ezért újabban korlátozzák alkalmazását; pl. felsorolják azokat a károsodásokat, ahol az alperes vétkességét vélelmezni kell.⁸ Hasonló a német joggyakorlatban a „*durva kezelési hiba*” intézménye (Grosse Behandlungsfehler).

- *Prima facie* elv alkalmazása. Azt jelenti, hogy a betegnek nem kell az egész okozati láncon végigvinnie a bizonyítást, ha sikerült az „*első okot*” megtalálnia. (Pl. egy orvos önmagában hatás nélküli, de hibás bejegyzést tesz a kórlapra, mely egy kárral járó műtéthez vezet, a betegnek nem a „legfőbb okot” kell megtalálnia. Az intézmény vagy az orvos csak úgy mentesülhet, ha a saját mulasztásánál lényegesebb, de mást terhelő mulasztást tud bizonyítani.)⁹
- *A kártérítés maximalizálása*. Az USA több tagállama úgy reagált a „műhiba krízisre”, hogy a megítélhető nem vagyoni kártérítés összegét maximalizálták (250.000-750.000 US dollár között). Európában és hazánkban nincs ilyen törekvés, de megállapítható, hogy bíróságaink nagyságrendekkel kisebb összegekben marasztalnak. Végül találóan állapítja meg GLATZ az orvosi felelősség alakulásáról: „az orvos szerepe úgy mozdult el a „félis-tentől” a „kisiparos” felé, ahogy a bizalommal teli betegből az egészségügyi szolgáltatások igényes fogyasztója lett.”¹⁰

III. A magyar orvosi felelősségi jog kialakulása

1. A „műhiba perek”

A középkorban 1594-ből, 1582-ből, 1605-ből vannak adatok orvosok elleni „műhiba perekről”, ezek azonban nyilvánvalóan büntető ügyek. (Pl. KEMER MIHÁLY kassai borbélylegény fogságának elengedéséért könyörög 1582-ben, melyet azért kapott, mert helytelenül kezelt egy beteget). Az 1876. évi XIV. tv. 47. § kimondta az orvos gyógymódválasztási szabadságát, ugyanakkor a *műhibákért* való felelősségét is. Az 1890. évi XI. tc. létrehozta ugyan az Igazságügyi Orvosi Tanácsot – melynek egyik feladata a műhiba perekben való véleményadás volt –, évente azonban csak 4-5 büntetőperben mondanak véleményt, s az ítéletek 90%-ban mentesítik az orvost.¹¹

A polgár perekben az 1920-as évektől találkozunk először elutasított igénnyel, az első összecszerűen is marasztaló ítéletre 1930-ban van adat (Bp. Kir. Törvényszék 4 P. 34.254/1930). Az 1936. évi I. tc. (Orvosi rendtartás) nem szól az orvosi felelősségről, ugyanakkor a Kúria 1936. évi 82. jogegységi döntvénye kimondja az orvosi műhibákért való felelősséget.¹²

1945 után az orvosi rendtartásról szóló 1959. évi 8. tvr. csak a fegyelmi felelősséget említi, s az 1972. évi II. tv. 43. § csak egy általános keretjogszabályt ad. A XX. századi „nagy” polgári jogi felelősségi művekben (SZLADITS KÁROLY,

MARTON GÉZA, EÖRSI GYULA, MÁDL FERENC, SÓLYOM LÁSZLÓ művei) egy-egy mondatot kap az orvos polgári jogi felelőssége. A bírói gyakorlatban előfordulnak ugyan esetek (feldolgozza TÖRŐ KÁROLY: *Orvosi jogviszony*. KJK 1986, 331-425. old.; JOBBÁGYI GÁBOR: Az orvos polgári jogi felelősségének újabb vonásai. *Magyar Jog*. 1986. évi 3. szám és Újabb vonások az orvos polgári megítélésénél a bírói gyakorlatban. *Jogtudományi Közlöny*. 1986. évi 4. szám) a jogterület azonban „csipkerózsika álmát alussza”.

A rendszerváltás után megelégnül a bírói gyakorlat számos „szenzációsan” (és általában hibásan) tált per jelenik meg a sajtóban. Megjelennek az első igényes orvosi jogi felelősségi művek (DÓSA ÁGNES, KÖLES TIBOR, SÁNDOR JUDIT könyvei, LANDI BALÁZS, IFJ. LOMNICI ZOLTÁN cikkei, stb.).

Az 1997. évi Eütv. 77. §-ában kimondja, hogy az orvosnak az *elvárható „legnagyobb gondossággal”*, a szakmai, etikai szabályok, illetve irányelvek betartásával kell ellátni a beteget, azonban 2003-ban törölték a fogalomból a „legnagyobb” jelzőt, így a hatályos jog szerint *„elvárható gondossággal”* kell ellátni a beteget.

IV. Az orvos polgári jogi felelősségének jellemzői a mai magyar jogban

1. Intézményi felelősség

Bár a mindennapi köznyelvi és jogi szóhasználatban „az orvos polgári jogi felelősségéről” beszélnek, ez a legkritikább esetben jelenti az egyénileg felróhatóan eljáró orvos polgári jogi felelősségét. (Ez csak magánorvos, önálló praxissal rendelkező orvos esetében lehetséges.) Vagyis a *beteg* az esetek túlnyomó részében egy *jogi szemlélyel, egészségügyi intézménnyel* (Eütv. 3. § g. pont) kerül jogviszonyba. A beteg kártérítést az egészségügyi intézménnyel szemben érvényesítheti a Ptk. 348. § alapján. Más kérdés, hogy az intézmény – marasztalása esetén – a munkajogi felelősség szabályai szerint a vétkesen eljáró orvos ellen fordulhat.

Az intézményi felelősségnek további jellemzője, hogy az intézménynek *kötelező felelősségbiztosítással* kell rendelkeznie. Így az intézmény marasztalása esetén a kárt a biztosító téríti meg, bár már nálunk is előfordul, hogy a biztosítók csak meghatározott keretösszegig vállalják a felelősséget. Ezen a keretösszeget túli marasztalás esetén ismét beáll az intézmény kártérítési felelőssége.

Bizonyos esetekben sor kerülhet a *Magyar Állam* kártérítési felelősségének megállapítására (pl. élők közti szerv- és szövetátültetés esetén, tv. 210. §; vérvérvétel felhasználásánál, tv. 227. §; emberen végzett orvostudományi kutatásnál, tv. 164. § stb.). Megjegyzendő, hogy az ún. „*büntetőjogi felelősség*” természetesen az esetleg felróhatóan eljáró orvost közvetlenül terheli.

2. Az „orvosi műhiba” fogalmának átalakulása

Az orvosi műhiba fogalmát VIRCHOW alkotta meg a XIX. században (ld. korábban), és hosszú időn keresztül ez képezte a felelősség alapját. A magyar jogban az

1876. évi XIV. tv. után a Kúria 1936. 82. jogegységi döntése értelmezte a fogalmat, majd utoljára egy 1953-ban Legfelsőbb Bírósági döntés (LB Pf. 20.844/1953). Ezután azonban mind a bírói gyakorlat, mind az elmélet általában mellőzi használatát. Ennek több oka van:

- Az orvosi működés szabályai („lege artis medicinae”) jogi szempontból felleltározhatatlanok. Ide tartoznak a hatályos jogszabályok, etikai normák, irányelvek, szakmai előírások („protokollok”, amelyek ma már a legrészletesebben leírják az orvos feladatait az egyes esetekben), a hazai és külföldi szakirodalom, stb. Ezek megsértéséért az orvos *szakmai felelőssége* adott esetben megállapítható.
- Ez azonban a *jogi felelősség* szempontjából inkább elméleti jelentőségű, mert az orvost megilleti a *gyógymódválasztás szabadsága*. Így mikor az orvosnak jogilag több lehetőség áll rendelkezésére a gyógymódválasztási szabadság alapján, a felelősség szempontjából eldönthetetlen milyen működési szabályt kellene alkalmazni. Különösen ez a helyzet akkor, ha az orvos „krízis” helyzetben cselekszik – mint az orvosi beavatkozások legtöbb esetében (műtét során fellépő komplikáció, baleset, sürgős szükség, katasztrófa helyzet, ügyeleti ellátás stb.) – ilyenkor az orvosnak *azonnali* cselekvési kötelezettsége van, s nincs lehetősége a „működés szabályainak” sokoldalú, elmélyült tanulmányozására. Míg az orvosnak ilyen „krízishelyzetben” pillanatok alatt kell döntenie és cselekednie, addig a szakértők esetleg évekig vitathatják a helyes eljárás szabályait az adott esetre.
- Ha meg is állapítható adott esetben az „orvosi műhiba” fennállása, a *polgári jogi felelősség általános feltételeinek fennállása szükséges* (ld. később vétekesség, kár, okozati összefüggés). Ezeknek együttes fennállása nagyrészt lehetetlen – ez vezetett a kezdeti időkben a felelősség alóli gyakori mentesüléshez. Ezért mellőzi általában a bírói gyakorlat az újabb időkben az „orvosi műhiba” vizsgálatát – hacsak nem egyértelmű esetről van szó –, és inkább a polgári jogi felelősség általános feltételeinek fennállását, illetve a megfelelő tájékoztatás megtörténtét vizsgálja.

Ezzel az ún. *orvosi műhiba gyakorlatilag kiesett* az orvos polgári jogi felelősségének köréből, s helyette az alábbi esetekben következhet be felelősség:

- a polgári jogi felelősség általános szabályai szerint,
- a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt,
- nagyon ritkán a veszélyes üzemi felelősség szabályai szerint.

3. A szakértők szerepének kiemelkedő jelentősége

Az orvosi felelősségi perekben az esetek túlnyomó többségében orvosszakértő kirendelésére kerül sor, akinek szerepe sokszor meghatározó a per végső kimenetele szempontjából. Az orvosszakértők a perek nem kis részében olyan szakvéleményt adnak,

melynek alapján nem állapítható meg felelősség, ezért a bíróság nem egy esetben újabb szakértőt rendel ki, vagy a szakértői véleménnyel ellentétes döntést hoz.

4. *A deliktuális (szerződésen kívüli) vagy kontraktuális (szerződéses) felelősség szabályainak alkalmazása*

A korábbiakban megállapítottuk, hogy a beteg és az egészségügyi szolgáltató (egyéni orvos) között tipikusan *szerződéses kapcsolat* van.

Ennek ellenére a bírói gyakorlat a felelősség megállapítása során szinte soha *nem állapít meg szerződésszegésért* való felelősséget, hanem a Ptk. 339. § és 348. § alkalmazásával a *szerződésen kívüli (deliktuális) felelősség szabályait alkalmazza*. Ez a jelenség világszerte ismert, s két okra vezethető vissza:

- a) a szerződésszegés egyes eseteinek alkalmazása (pl. késedelem, hibás teljesítés) elméletileg és gyakorlatilag abszurd eredményekre vezetne,
- b) a beteg szempontjából előnyösebb a deliktuális felelősség szabályainak alkalmazása.

5. *A veszélyes üzemi felelősség szabályainak kizárása*

Bár lényegét tekintve az orvosi beavatkozások jelentős része „veszélyes üzem”, a bírói gyakorlat mégis világszerte általában kizárja a felelősségi szabályok alkalmazását (kivételem Svédország, Új-Zéland). Ennek fő oka, hogy a 345. § alkalmazása elviselhetetlen módon megemelné a biztosítási összegeket és az intézmények költségeit. Az egészségügyi intézményt így a magyar jogban sem terheli eredményfelelősség. Ez alól kivételt jelentenek azok a berendezések, eszközök, melyek használata általában veszélyt jelent, így üzemzavaruk, balesetük esetén megállapítható a felelősségi forma (pl. inkubátor, mentőautó, lift; inkubátor okozta kár LB Pf. III. 20.008/1991).

6. *A beavatkozás kockázata*

A legnagyobb gondosság mellett végrehajtott beavatkozásnak is van bizonyos *kockázata*, vagyis lehetséges, hogy az optimális gondosság ellenére sem következik be a várt eredmény, sőt rosszabbodik a beteg állapota. A kérdés, ki viselje ezt a kockázatot. Széleskörű bírói gyakorlata van annak, hogy mit tekint a bíróság műtéti kockázatnak adott esetben és mit nem.¹³

Kialakult gyakorlat viszont, hogy a minimum 5-20%-ban fellépő kockázatról a beteget tájékoztatni kell, aki csak akkor viseli a következményeket, ha annak ellenére vállalja a beavatkozást. Az 5%-ot meghaladó kockázatról való tájékoztatás elmaradása megállapítja a káros eredményért való felelősséget (LB Pfv. VI. 21.077/1994., BH 1995.344). Ugyanakkor – a bírói gyakorlat szerint – ennél kisebb kockázatról nem kell tájékoztatni a beteget.

Megjegyzendő e körben, hogy a *tájékoztatás elmaradása* napjainkra már általában *önálló felelősség alapító tényező* lett a bírói gyakorlatban.

7. *Az ember, mint kár?*

Az újabb kori orvosi jogi bírói gyakorlat egyik abszurditása, hogy gyermek születése esetén is bizonyos esetekben felmerülhet kárigény. Erre akkor kerülhet sor, ha pozitív tartalmú genetikai tanácsadás után sérült gyermek születik, vagy abortusz, vagy sterilizáció után egészséges gyermek születik. Ilyenkor a szülők, s elvileg a gyermek részéről is felmerülhet kárigény; a bírósági gyakorlat hazánkban és külföldön is meglehetősen kialakulatlan e kérdésben.¹⁴

V. *Az orvos (intézmény) polgári jogi felelősségének feltételei*

1. *Alapvetés*

Az orvos polgári felelősségének fennállása a hazánkban elemzett specialitások ellenére nagyjából kialakult a jogállamokban.

Így az orvos gondatlan károkozását (negligence) a következő esetekben állapítja meg az USA joga:

- kötelezettség fennállása a károkozó részéről,
- ennek a megszegése gondolatban eljárással,
- az eljárással okozati összefüggésben,
- kár bekövetkezése a betegnél.

A német jogban ez a következőként alakul:

- kötelezettség fennállása,
- ennek megsértése bekövetkezhet gondatlanul elkövetett kezelési hibával (Behandlungsfehler), vagy tájékoztatási hibával (Aufklärungsfehler),
- okozati összefüggés,
- kár bekövetkezése¹⁵

A magyar jogban a Ptk. 339. § alapján fennálló *deliktualis* (szerződésen kívüli) felelősség általános feltételei szerint alakul az intézmény (orvos) általános polgári jogi felelőssége.

2. *Jogellenesség*

E területen nem érvényesülhet általában a „minden károkozás jogellenes elve, ha nincs jogellenességet kizáró körülmény” (neminem laedere elv). Hiszen az orvosi beavatkozás az esetek jelentős részében kárt (testi sérülést) okoz, melynek jogellenességét a beteg beleegyezése zárja ki. Egyébként is a beavatkozás kockázatát megfelelő felvilágosítás után a beteg viseli.

E tekintetben azonban a gyakorlatban vizsgálják, hogy az orvos nem sértette-e a szakma működési szabályait (minden részterületnek van ún. „szakmai protokollja”). Némiként *ez váltotta fel az ún. orvosi műhiba* fogalmát.

Az orvos károkozása során általában kifejezett polgári jogi normát nem sért, hiszen az orvosi tevékenység szabályai Ptk.-n kívül találhatóak (Eütv., mi-

niszteri rendelet, szakmai protokoll). A magyar bírói gyakorlat e körben egyébként többször együtt vizsgálja a jogellenesség és a felróhatóság fennállását.

3. Felróhatóság

A Ptk. 339. § (1) bek. értelmében, aki *nem* „úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, *felróhatóan* jár el (szándékosan vagy gondatlanul – régi szóval „vétkesen” – kárt okoz).

Kérdés, hogy alakul az orvosi felelősség körében az *általában elvárhatósági mérce*, hiszen az orvosi tevékenység speciális, nagy kárt okozni képes tevékenység. (Értelemszerűen más „várható el” egy kezdő orvostól, mint egy főorvostól, egy rosszul felszerelt kis kórházban dolgozó orvostól, mint egy jól felszerelt klinikán dolgozótól. Az „adott helyzet” is minősítheti az elvárhatóságot; pl. más várható el egy súlyos baleset után több akut beteg ellátásnál, mint egy nyugodt körülmények között végzett rutinműtétnél.)

Az Eütv. 77. § igyekezett megfelelni a bonyolult követelményeknek és a következőket állapította meg; „Minden beteget – az ellátás igénybevételének jogcímére tekintet nélkül – az ellátásban résztvevőktől elvárható *legnagyobb gondossággal*, valamint a szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek betartásával kell ellátni.”

Az Eütv. idézett szabálya az elvárhatósági mércét magasabbra helyezte az átlagosnál, azonban egy törvény-módosítással 2004. január 1-jei hatállyal kivették a szövegből a „legnagyobb” jelzőt, így jelenleg az „*elvárható gondosság*” a mérce. A külföldi joggyakorlat viszont általában egy magasabb felelősségi mércét alkalmaz (pl. „ésszerűen gondolkodó szakember” mércéje – USA), így a magyar bírói gyakorlatban is valószínű, hogy nem térnek el az eddig alkalmazott magasabb elvárhatósági mércétől.

Az újabb bírói joggyakorlatban – különösen külföldön – megerősödött a *hibás, vagy hiányzó tájékoztatásért való felelősség*. Ez „eljárásjogi csodafegyverre” nőtte ki magát, mert bizonyítása lényegesen egyszerűbb, mint a hagyományos orvosi felelősségé.

4. Okozati összefüggés

A polgári jogi felelősség általános szabálya szerint a felróható, jogellenes magatartás és a bekövetkezett kár között okozati összefüggésnek kell fennállnia. Ez az orvosi felelősség körében azt jelenti, hogy a betegnek az kell bizonyítania, hogy a bekövetkezett *káros eredmény a felróható orvosi magatartás következménye*. Ez nehéz feladatot jelent a felpereseknek.

E körben többek között tisztázni kell, hogy a bekövetkezett káros eredmény a *kezelés kockázata körébe tartozik-e?* Többször előfordul ugyanis, hogy bekövetkezik ugyan káros eredmény, de ez nem az adott orvosi tevékenységgel áll okozati összefüggésben. Ha a bekövetkezett káros eredmény az adott beavatkozással okozati összefüggésben áll – vagyis a kockázat körébe esik –, *ezt a betegnek kell viselnie, de csak akkor, ha erről megfelelő módon tájékoztatták* (ld. korábban az 5-20% kockázatról szóló tájékoztatást).

Ha a beteget *nem* tájékoztatják a beavatkozással okozati összefüggésben álló 5-20% kockázatról megfelelően, az orvosi felelősség feltételei megállapíthatók.

AZ ORVOS POLGÁRI JOGI FELELŐSSÉGE

A magyar bírói gyakorlat számos ítéletben foglalt állást a kezelés kockázatáról, illetve az okozati összefüggésről.¹⁶

5. A kár

Az orvosi felelősség megállapításának feltétele a *kár* bekövetkezése. Ez lehet *vagyoni kár* (felmerült kár, elmaradt haszon, költség), amely megítélhető egyösszegben és járadékban.

Az orvosi jogi felelősségi perekben gyakran előfordul *nemi vagyoni kár* megítélése is; egyösszegben, vagy járadékban. Ez megítélhető hozzátartozó elvesztése esetén is.¹⁷

Gyakran előfordul, hogy a felek csak a kártérítés jogalapja tekintetében kérnek döntést a bíróságtól, s ezután – ha a bíróság marasztalta az alperest – megállapodnak a kártérítés összegében.

6. A beteg közrehatása

A beteg közrehatása a kár bekövetkeztében gyakran felmerül a perekben, mivel a betegnek együttműködési, kármegelőzési kötelezettségei vannak a gyógykezelés során. Ha a kötelezettségeit a beteg megsérti, a bíróság mérlegelheti, hogy *kármegosztást* alkalmaz, de az is előfordulhat, hogy a kárt teljes egészében a beteg viseli.

VI. Bírói gyakorlat az egyes részterületeken

A magyar és külföldi bírói gyakorlat ma már abból a szempontból is csoportosítható, *mely részterületen merül fel a kárigény*. Az orvosi kártérítési perekben viszonylag gyakran szerepelnek a *szülész-nőgyógyászat, sebészet, pszichiátriai kezelés* körébe eső esetek. Előfordultak súlyos esetek, az *állami kárfelelősség* körében is (pl. fertőzött vérkészítmény esetén). Megállapítható a felelősség *diagnosztikai tévedésért* is.¹⁸

JEGYZETEK

¹ TÓRÓ KÁROLY: *Az orvosi jogviszony*. Budapest: KJK 1986. 331-425.; JOBBÁGYI GÁBOR: Az orvos polgári jogi felelősségének újabb vonásai. *Magyar Jog* 1986. évi 3. szám; Újabb vonások az orvos polgári jogi felelősségének megítélésénél a bírói gyakorlatban. *Jogtudományi Közlemények* 1986. évi 4. szám; DÓSA ÁGNES: *Az orvos kártérítési felelőssége*. HVG-ORAC 2004; SÁNDOR JUDIT: *Gyógyítás és ítéltetés*. Budapest: Medicina, 1997.

² Ld. 1. alatt DÓSA ÁGNES: 186.

³ J. LEAHY TAYLOR: *Medical Malpractice*. Bristol: 1980. 30. és 70.

⁴ DIETER GIESEN: *Arzbaftungsrecht*. Gieseking v. Bielefeld. 1981. 309., Slater v. Baker

⁵ Ld. 4. alatt DIETER GIESEN: 14-16.

⁶ Ld. 1. alatt DÓSA ÁGNES: 174.

⁷ Ld. 3. alatt LEAHY TAYLOR: 36.

⁸ Ld. 1. alatt DÓSA ÁGNES: 53.

⁹ Ld. 4. alatt DIETER GIESEN: 260-261.

¹⁰ Ld. 1. alatt DÓSA ÁGNES: 60.

¹¹ MAGYARY KOSSA GYÜLIA: *Magyar orvosi emlékek III*. Budapest 1927.

¹² KASSAI – SZÓKE: *Az orvos felelőssége*. Budapest: 1938, 122-123.

¹³ Ld. 1. alatt DÓSA ÁGNES: 92-97.

¹⁴ Ld. JOBBÁGYI GÁBOR: Az ember, mint kát? *Jogtudományi Közlemények* 2004/1.; ld. még 1. alatt DÓSA ÁGNES: 134-154.

JOBBÁGYI GÁBOR

¹⁵ Ld. részletesen 1. alatt DÓSA ÁGNES: 81-82.

¹⁶ Ld. 1. alatt DÓSA ÁGNES: 92-104.

¹⁷ Ld. részletesen a magyar jogban; LÁBADY TAMÁS: *A nem vagyoni kárpótlás iránti igények a bírói joggyakorlatban.* Budapest: ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 1986.; LÁBADY TAMÁS: *A nem vagyoni kártérítés újabb bírói gyakorlata.* Budapest: ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 1992.

¹⁸ Ld. részletesen 1. alatt DÓSA ÁGNES: 258-334.

GONDOLATOK A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS SZPONZORÁLÁSÁRÓL

JUHÁSZ ALBIN

doktorandusz (PPKE), osztályvezető (Igazságügyi Minisztérium)

I. Problémafelvetés

A latin „sponsor” kifejezés megfelelője a magyar nyelvben a kezes, valamiért jót álló. Az angol nyelvben a „sponsor” jelenti egyúttal valaminek az elősegítőjét, pártfogóját, jóakaróját, mecénását. Első sorban sportesemények, médiarendezvények körében napjainkban már a magyar nyelvben is hozzászokhattunk a mecénás jelenkori elnevezéséhez. Az embernek e kifejezés hallatán rögtön a sportolói mezeken feltűnő feliratok jutnak eszébe, amelyek tulajdonosai anyagilag támogatják az adott sportegyesület működését. E képzettársítás során a sport és a média területén biztos talajon járunk, de a közigazgatás szponzorálása már első hallásra is ingoványosnak tűnik. A közigazgatás és a szponzorálás kapcsolata Magyarországon eddig nem került be a közgondolkodásba. Mindez igaz a közigazgatás szponzorként való megjelenésére és a közigazgatás, mint támogatott szervezet megjelenésére egyaránt.

A központi közigazgatás szintjén korlátozott számban találhatunk példát a szponzorálásra, de erre vonatkozó szabályokkal még kevésbé találkozunk. Pedig csökkenő állami források idején az üzleti, vagy privát támogatások kiegészíthetik, sőt erősíthetik is a közigazgatás teljesítőkéességét. Egyidejűleg kerülendő azonban annak látszata, hogy a közigazgatás megvásárolható, befolyásolható. A kettős cél, nevezetesen egyes ágazatok számára plusz anyagi támogatás szerzése, ugyanakkor a közigazgatás hitelességének egyidejű megőrzése között feszültség áll fenn. Ebben a feszültségben találhatja magát a köztisztviselő ha munkája ellátása során privát támogatást vesz igénybe, és ugyanitt találja magát a szponzor is, ha ehhez felajánlja támogatását. Ez a feszültség természetes módon szabályozás után kiállt, amelyet Németországban általános közigazgatási előírás formájában hoztak meg.

II. A német szabályozás kidolgozása¹

2003. nyarán lépett hatályba a Szövetségi Állam tevékenységének privát szolgáltatások általi támogatásáról (sponsoring, adomány és egyéb ajándék) szóló előírás²

(irányelv). A csökkenő, és ezért egyre szigorúbb gazdálkodást követelő államháztartási források idejében német tapasztalatok szerint nő a közigazgatás igénye a magánszféra anyagi támogatásának elnyeréséért. Más oldalról ugyanakkor a nyilvánosság, a jogalkotó, az igazságszolgáltatás és maga a közigazgatás is kritikusán szemléli a „köz” üzleti szféra felé fordulását anyagi támogatás elnyerése érdekében, amely szkepszist a korrupciós botrányok csak erősítették.

Németországban 1997-ben fogadták el a korrupció legyőzéséről szóló szövetségi törvényt. A korrupciós bűncselekmények büntetési tételének emelése mellett a büntethetőség kiterjesztésre került a hivatalnokon kívüli harmadik személyre, aki szintén a tisztességtelen előny élvezője. A sponsoringra vonatkozó iránymutató szabályozás megszületéséhez azonban a legjelentősebb lökést maga a Szövetségi Számvevőszék adta a szövetségi igazgatás sponsoring szempontú ellenőrzésének elvégzésével. A Számvevőszék 2000. december 29-én kiadott jelentése³ a következők szerint foglalható össze: a sponsoringtól és a közigazgatás magánfinanszírozásától el kell tekinteni. A közintézményeket a törvények által biztosított forrásokból, illetve magából az államháztartásból kell finanszírozni. Ha azonban a sponsoring kívánatos, az politikai döntést igényel. Erre a számvevőszéki jelentésre a szövetségi közigazgatás válasza a sponsoring irányelv kidolgozása volt.

A 2001-ben, a Szövetségi Belügyminisztérium vezetésével kezdődött munka tartalmilag 2002-re lezárult. Az eredeti elképzelések szerint az irányelv általános és különös részből állt volna. A különös rész a gyakorlatban előforduló, a sponsoring igénybevételét lehetővé tevő példák felsorolása lett volna. A közös munka során azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes tárcák, ágazatok érdekei és igényei oly mértékben különböznek, és a lehetséges esetmodellek oly sokszínűek, hogy azok katalogizálása elvetésre került. Már a munka kezdetekor érdekes véleménykülönbségek rajzolódtak ki. Az állami pénzügyekért felelős szervek, a fegyveres és rendvédelmi szervek képviselői hallani sem akartak a privát eszközök támogatásként történő igénybevételének lehetőségéről. Ezzel szemben voltak olyan ágazatok, akik a magánfinanszírozásra a gazdaságösztönzés, a képzés, a tudomány, a kultúra és a társadalmi kommunikáció szemszögéből tekintettek. Ez utóbbiak törekvése a sponsoring lehetőségének megteremtésére, és a lehetőség minél szélesebb körű biztosítására irányult. A véleménykülönbségek mellett határozottan felszínre került a világos szabályozás elkészítésének igénye. Megegyezés születet tehát arról, hogy az egyes ágazatok szakpolitikai érdekein felülemelkedve kell a közös kereteket kidolgozni, amely kereten belül az egyes reszortoknak biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy saját ágazatukon belül szűkebben határozzák meg a sponsoring igénybevételének lehetőségét.

Az általános szabályok kidolgozását követően a felelős tárca bejárta a Szövetségi Tartományok Belügyminiszteri Konferenciájának állásfoglalását a sponsoring tartományok általi megítélésével kapcsolatban. Mindezzel a szövetségi szint és a tartományi szint közötti érdekellentéteket, szemléletbeli problémákat kívánták elkerülni, ami eredményesnek is bizonyult: a Belügyminiszteri Konferencia 2002. végén

GONDOLATOK A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS SZPONZORÁLÁSÁRÓL

a kidolgozott szabályozással egyező határozatot hozott a tartományokra nézve. Ezek után fogadta el a Szövetségi Kormány 2003-ban az irányelvet.

Az irányelv hatálya a szövetségi közigazgatási szervekre, a szövetségi rendvédelmi szervekre, a szövetségi igazságszolgáltatás szerveire terjed ki. Ezzel az önszabályozással a német közigazgatás olyan utat követett, amely alapvetően restriktív kiindulópontú és mégis teret ad az értelmes és értékes privát (társ)finanszírozásoknak. A sponsoring lehetőségét világos kritériumokhoz kötötték, amelyek aligha érthetőek félre. A német előírások alapján a következő gondolatok megfontolásra érdemesnek bizonyulhatnak egy esetleges jövőbeni magyarországi szabályozás során.

III. Javaslatok

Az irányelv hatálya azon anyagi, dologi, vagy szolgáltatási hozzájárulásokra terjed ki, amelyekkel a szponzor azzal a céllal támogatja a közigazgatást, hogy cserébe reklám, vagy más, a nyilvánossághoz jutással kapcsolatos előnyhöz jusson. Ezzel a meghatározással nem járunk messze a sport vagy a média világából ismert támogatásoktól. El kell ismerni tehát, hogy a sponsoring a közigazgatás céljainak megvalósulását szolgálja. Nem kerülhet azonban sor privát támogatás igénybevételére például az állami pénzügyek (adó és vámügyek) területén, a *klasszikus rendvédelmi feladatok ellátása során*, ugyanakkor a rendőrség társadalmi kommunikációját támogatandó már igénybe vehetők privát hozzájárulások. Véleményem szerint érdemes nyitva hagyni a lehetőséget arra, hogy a rendvédelmi szervek tárgyi eszközeinek beszerzése során elfogadjanak privát hozzájárulásokat. Természetesen nem a tömegoszlathoz használatos könnygáz, gumi vagy éles lövedék beszerzésére gondolok, de bizony előfordul, hogy egyes autómárkák az újonnan megjelent típusból néhányat a rendőrségnek adományoznak. Mi ez, ha nem tipikus szponzorálás? A rendőrség új, korszerű gépkocsihoz jut, az autós cég pedig első sorban az ünnepélyes átadás során, másrészt az autó hosszú távú használatával jut reklámhoz.

Rendkívül hasznos az ilyen jellegű támogatás a kultúra, a sport, az egészségügy, a környezetvédelem, az oktatás és a tudomány, illetve reprezentatív szakmai, politikai rendezvények esetén akkor, ha a közigazgatási feladatok végrehajtásának befolyásolása, illetve annak szándéka egyértelműen kizárható (például: intézményi könyvtárak támogatása, információs anyagok előállítása, speciális eszközbeszerzés, nemzetközi delegációk kíséréseivel, gondozásával kapcsolatos feladatok).

Elengedhetetlenül fontos azonban a szabályozásban már az alapelvek között utalni arra, hogy a közigazgatásnak minden külső befolyás árnyékát el kell kerülnie az állam integritásának és semlegességének megőrzése érdekében. Ezzel quasi kimondásra kerül, hogy a közigazgatás a nyilvánosság őrző szemei által kísérve keskeny ösvényen halad, amikor céljainak, feladatainak ellátása érdekében privát (társ)finanszírozást vesz igénybe.

Egyértelműen rögzíteni kell, hogy a sponsoringra csak korlátozott mértékben, a közigazgatás feladatainak ellátásához szükséges államháztartási források kiegészítése-

ként kerülhet sor. Legalább ennyire fontos, hogy a támogatási igény megfogalmazásakor és a támogatás elfogadásakor restriktíven kell dönteni. A privát támogatás igénybevételeivel kapcsolatos döntés meghozatalának formális és tartalmi feltételei a következők:

A sponsoringnak *áttekinthetőnek* kell lennie. A nyilvánosság előtt a közigazgatás pártosságának, megvásárolhatóságának látszata is kerülendő. E cél érdekében a német szabályozás az anyagi, dologi vagy szolgáltatási támogatást bemutató éves beszámolási kötelezettséget ír elő, amivel összhangban áll a közelmúlt magyar „üvegseb” törekvése is. Természetesen az anyagi hozzájárulásokat a költségvetés bevételi oldalán kötelezően szerepeltetni kell.

Több támogatásra jelentkező szponzor esetén a *kiválasztásnak objektívnek és semlegesnek* kell lennie, minthogy a döntésnek is meg kell felelnie a szakszerűség és a követhetőség kritériumának. Kiemelendő az a kötelezettség, hogy ilyen esetben a potenciális támogatók, mint versenytársak esélyegyenlőségét is biztosítani kell. Ez egyben annak megakadályozását is szolgálja, hogy kizárólag vagy túlnyomóan olyan szponzor jusson lehetőséghez, akivel már hosszabb ideje kialakult az együttműködés. A támogató lehetséges konkurensének is lehetőséget kell biztosítani, hogy magukat és teljesítőképességüket támogatási ajánlat formájában megmutathassák. Az esélyegyenlőség biztosításának követelménye valójában az alkalmi formális pályázati eljárás antibürokratikus alternatívája, mert az konstrukciójától fogva kevésbé alkalmas privát eszközök bevonására. Több jelentkező esetében tehát mindezek figyelembevételével, de első sorban a megbízhatóság, az anyagi teljesítőképesség, az üzleti gyakorlat, és a támogató profilja alapján kell dönteni.⁴

A sponsoringot az ügyviteli szabályokkal összhangban, *nyomonkövethetően dokumentálni* kell. Ennek következtében írásban szükséges rögzíteni, hogy a szponzor milyen támogatással, a közigazgatási szerv mely feladatához járul hozzá, és cserébe a szerv milyen kötelezettséget vállal. Ehhez alapesetben elengedő lehet egy feljegyzés, hiszen a túl bonyolult szerződési formások akár el is ijeszthetik a bőkezű támogatót.

A támogatásról való megállapodás esetén a *közigazgatási szerv lehetséges ellentételezése* csak *korlátozott* lehet. Ennek következtében a szerv hozzájárulhat a szponzor reklámjellegű önbemutatásához (cégnév, márka, védjegy feltüntetése, elhangzása), illetve azt korlátozott mértékben saját maga is bemutathatja, megköszönve egyben a támogatást. Bármely más ellentételezés – különösen a más ügyekkel való indirekt kapcsolódás – kifejezetten tilalmazott.

A fenti alapelvek mellett szükséges bizonyos *eljárási szabályok betartása* is. Ezek közé tartozik a felettesek (felettes szerv) időben és kellő tartalommal történő tájékoztatása, a felügyeleti szerv egyetértésének beszerzése. A legfontosabb, hogy a támogatáshoz jutó munkakör (szervezeti egység), a támogatás igénybevételét jóváhagyó vezető, illetve a támogatás megvalósulását ellenőrző feladatkör egymástól funkcionálisan elválasztásra kerüljön.

A sponsoring egyértelműen elhatárolható és elhatárolandó a lobbitevékenységtől. Az Országgyűlés által 2006. február 13-án elfogadott törvény szerint a

lobbitevékenység *közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó* olyan *tevékenység*, vagy *magatartás*, amelyet megbízás alapján, üzletszerűen folytatnak. A szponzornak mindez azonban nem áll szándékában: ő csak reklámhoz és nyilvánossághoz szeretne jutni adott rendezvényen, a közigazgatás adott tevékenységével kapcsolatban szeretné felhívni magára és termékére vagy szolgáltatására a figyelmet. Ezért vállalja, hogy anyagi eszközökkel, adománnyal vagy szolgáltatással támogatja a közigazgatási szervet annak tevékenysége során.

Íránymutató szabályozás híján a köztisztviselők magáneszközök igénybevételének felajánlásakor és elfogadásakor nemcsak büntetőjogi, hanem munkajogi fenyegetettségbe kerülnek. Éppen ezért fontos, hogy azon a bizonyos keskeny ösvényen biztonságban haladjanak. A munkatársak védelme tehát fontos eleme az ilyen jellegű szabályozásnak.

IV. Az irányelv gyakorlatba való átültetése

Magyarországon sajnos hiányzik a közigazgatási szervekre, minisztériumokra vonatkozó normatív szabályozás. A megalkotandó közigazgatási szervezeti törvény alapján kellene mindenképp előttről egységes, nem normatív javaslatokat megfogalmazni a központi közigazgatási szervek belső szervezeti rendjére, általános működésére vonatkozóan kormányhatározat, irányelv vagy ajánlás formájában.⁵ A kidolgozandó „általános működési szabályzatban” – vagy annak mellékleteiben – lehetne rendelkezni többek között a sponsoring igénybevételére vonatkozó általános szabályokról is.

Az általános szabályokon túlmenően a konkretizálás érdekében szükséges valamennyi központi közigazgatási szervnél a részletszabályok szervezetnek megfelelő kidolgozása. Ennek során ki kell jelölni a sponsoringgal kapcsolatos feladatokért felelős szervezeti egységet, amely a támogatás igénybevételére vonatkozó szándék felmerülésétől kezdve felelős, vagy részt vesz a támogatás szabályszerű megszerzésének folyamatában. Rögzíteni kell, hogy a különböző értékhatároknak megfelelő támogatás igénybevételének engedélyezése a közigazgatási szerv mely vezetőjének jogkörébe tartozik, illetve hogy a korrupció szervezetten belüli megelőzésért felelős munkatársnak részt kell vennie az eljárásban.

Megfontolandó a közigazgatás személyi állományának felkészítése a korrupcióval szembeni magatartás szabályaival kapcsolatban. Magyarországon az elmúlt évek törekvései fontos hangsúlyt helyeztek például a vagyonynyilatkozat tételi kötelezettségre, összeférhetetlenségi szabályokra, de bizony kevesebb figyelem jutott a köztisztviselők tréningeken történő felkészítésére, tájékoztatására. Fel kell készíteni a személyi állományt a korrupciós jellegű kísértések elutasítására, a kialakuló helyzetek megfelelő kezelésére. A kötelező képzési, továbbképzési tananyagokba be kell illeszteni a korrupciós veszély felismerését, a kockázatok elhárítását szolgáló modulokat. Ennek során fel kellene hívni a figyelmet arra, hogy a korrupciós szándékot annak észlelését követően haladéktalanul jelezni kell a közvetlen vezetőnek. Ha valakiben felmerül a gyanú, hogy adott tárgyalás korrupciós szempontból veszélyes

lehet, akkor ne egyedül vegyen részt azon a tárgyaláson, hanem vigyen magával egy másik kollégát is. A köztisztviselő lehetőségeihez mérten támogassa a intézményét, illetve annak vezetőjét a korrupció gyanús esemény feltárása során.

A közérkölcsök kezelése alapvetően civilizációs, oktatási, műveltségi, jogi és igazságszolgáltatási, humán fejlesztési, közösségi viselkedési tevékenységek összegzését jelenti. A korrupció jelentős kapcsolatban áll a gazdaság fejlettségével, az érdekviszonyokkal és más, az emberek magatartását meghatározó körülményekkel. Mindazonáltal a korrupció társadalmi veszélyei olyan jelentősek, hogy nem lehet eltekinteni a vele kapcsolatos közvetlen fellépéstől sem.

V. A személyi állományra vonatkozó kiegészítő szabályozás

A közigazgatásban dolgozóakra vonatkozó előírások megfogalmazásának célja a közigazgatás integritásába vetett bizalom biztosítása, erősítése. Ennek érdekében annak látszata is kerülendő, hogy a köztisztviselők munkájuk során apróságokkal befolyásolhatók, vagy hogy őket közszolgálati tevékenységük során személyes érdekek (is) vezérelhetik. Ezért a sponsoringra vonatkozó szabályozás kialakításával egyidejűleg szabályozni szükséges az ajándékok, ebédre szóló meghívások, utiköltségtérítések elfogadásának szabályait. Ennek során ajándéknak minősítendő minden olyan dolog vagy szolgáltatás, amit a munkáltató nem köteles biztosítani a munkatársnak hivatalával összefüggésben, tehát kívülállótól kapott, pénzben kifejezhető előnyt jelent (például: könyv, CD, naptár, tiszteletjegy valamely előadásra, rendezvényre, étkezésre szóló meghívás, repülőjegy). Egyszerűbben fogalmazva: minden, amiért normális esetben a hivatalnoknak fizetnie kellene, vagy más ellenszolgáltatást feltételez. Nincs tehát annak jelentősége, hogy az ajándékozónál jelentkezett-e költség (pl. tiszteletjegy továbbajándékozása, autó vagy lakás használatra történő ingyenes átadása).

Főszabály szerint bármilyen ajándék elfogadását tiltani kellene. Ha ez nem így történik, akkor fennáll a veszély, hogy a megajándékozott a kapott ajándékot saját személyes igényeire használja, noha hivatalával, beosztásával összefüggésben jutott hozzá és ezzel könnyen zsarolhatóvá válhat. Az ajándék kivételes esetben történő elfogadását a munkáltató engedélyhez szükséges kötni. Ez alól kivételt jelenthet a rendkívül csekély, maximum 5-10 euró értékű, szimbolikus ajándék (például: reklámtoll, jegyzetfüzet, falinaptár, névnapi figyelmesség), amely esetén az engedélyt megadottnak kell tekinteni. Szintén engedélyezettnek tekintendő a vendéglátást is biztosító rendezvényeken való részvétel, amelyen a köztisztviselő munkaidőben, hivatali munkájával kapcsolatban vesz részt (konferencia, szeminárium, tréning).

Minden egyéb esetben azonban az ajándék elfogadásának – lehetőség szerint előzetes – engedélyeztetését szükséges előírni. Amennyiben az engedély előzetes beszerzésére nincs lehetőség, akkor ez utólag pótolandó. Főszabály szerint csak olyan ajándékok elfogadása engedélyezhető, amelyek értéke a 25-30 eurót nem ha-

ladja meg. Az ennél nagyobb értékű ajándékot – amennyiben az udvariassági, és a társadalmi érintkezés szabályai, szokásai ezt lehetővé teszik – vissza kell utasítani. Ha ez bármely okból nem lehetséges, akkor az engedély megadására csak kivételesen és feltételekkel kerülhet sor. Könyv, szakkönyv, CD ROM és egyéb ismeretterjesztő ajándékok elfogadása csak abban az esetben engedélyezett, ha azok az intézményi könyvtár részére kerülnek átadásra. Erről a megajándékozott az ajándék elfogadásakor köteles tájékoztatni az ajándékozót.

A Lajtától nyugatra ezek a szabályok a mindennapi munka során a gyakorlatban is alkalmazásra kerülnek. E sorok írója ma is őrzi azt a kinyomtatott elektronikus körlevelet, amelyet a Német Szövetségi Igazságügyi Minisztériumban töltött ösztöndíja alatt kapott. Ebben tájékoztatták a minisztérium dolgozóit, hogy a 2004. decemberében a Japán Nagykövetség által a minisztérium munkatársainak ajándékozott újévi fali naptár értéke nem éri el az 5 eurót, ezért azt a munkatársak külön engedély nélkül elfogadhatják és megtarthatják.

IV. Összegzés

A privát támogatás lehetőségére a csökkenő állami források idején általában szüksége van a közigazgatásnak feladatainak eredményes elvégzése során, illetve céljai elérése érdekében. A támogatásra azonban csak a kifejtett alapelvek figyelembevételével kerülhet sor, különös figyelemmel a korrupció lehetőségének lehető legteljesebb kizárására.

Egyes közigazgatási feladatok ellátása során a magánszférától származó anyagi támogatás igénybevételével kapcsolatos szabályokat véleményem szerint nem szükséges törvényi szinten rögzíteni. Mindazonáltal szükséges a központi közigazgatási szervekre vonatkozó közigazgatási szervezeti törvény megalkotása. E törvény alapján lehet egységes, nem normatív javaslatokat, általános működési szabályokat megfogalmazni a központi közigazgatási szervekre vonatkozóan. Ezek sorába illeszthető a közigazgatás tevékenységének privát szolgáltatások általi támogatására vonatkozó szabályok megalkotása.

A szabályozást kiegészítendő nagyobb figyelmet szükséges fordítani a közigazgatás személyi állományának megfelelő felkészítésére annak érdekében, hogy a korrupciót sejtető szándékokat időben felismerjék, és arra megfelelően reagálni tudjanak. Kiemelten kezelendő ezért a köztisztviselők ajándék-elfogadására vonatkozó általános szabályok rögzítése.

JEGYZETEK

¹ MICHAEL SCHRÖDER: Sponsoring in der Bundesverwaltung. *NJW* 2004, 1353-1356.

² Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeitemdes Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) *BAnz* Nr. 126 v. 11. 7. 2003, S. 14 906.

³ Bericht des Bundesrechnungshofs v. 29. 12. 2000 „Beratung der Bundesministerien des Innern und der Finanzen nach § 88 II BHO anlässlich der Prüfung der Finanzierung von Aufgaben des Bundes durch Sponsoring, Spenden und sonstige Zuwendungen Dritter“.

JUHÁSZ ALBIN

- ⁴ Néhány év múlva Magyarországnak az Európai Unió soros elnökeként esüetalálkozókat kell lebonyolítania. Az akkorra várhatóan már huszonnyolc tagállammal rendelkező EU tisztségviselői, illetve a tagállami delegációk számára közel száz felső kategóriás gépjárművet kell biztosítani. Nyilvánvaló, hogy egy ekkora flottát jelenleg sem a Külügyminisztérium, sem a Köztársasági Övezred nem tart fenn. Érdeemes lehet ezért megkeresni a minőség, biztonsági követelményeket teljesítő gépjárműgyárakat, hogy vállalnák-e a rendezvény támogatását oly módon, hogy megfelelő számú gépjármű rendezvény idejére történő rendelkezésre bocsátásért cserébe komoly reklámlehetőséghez jutnak.
- ⁵ JUHÁSZ ALBIN: Javaslat a minisztériumok belső szervezeti struktúrájára és koordinációs rendszerük modernizálására. http://www.magyarorszag2015.hu/tanulmanyok/JuhaszAlbin_05.10.27.pdf

A MAGYAR JOGÁLLAMRÓL ÉS JOGÁLLAMISÁGRÓL

Útközben

KISS LÁSZLÓ

egyetemi tanár, alkotmánybíró

Ünnepi kötetbe írni mindig nagy megtiszteltetés. Külön öröm azonban ez akkor, ha az ünnepeltet mindazok köszönhetik, akik nemcsak pályatársak, de tanítványok is egyben. KILÉNYI GÉZÁT én tanítómesteremnek tartom annak ellenére, hogy egyetlen napot sem töltöttünk közös (kutató) helyen. Imponáló szakmai tudása, kérlelhetsen kritikai érzéke pályám kezdetétől hatott rám, s hat ma is. Ha tudományos pályámon valamilyen útkeresztződéshez értem (kandidátusi, akadémiai doktori fokozatok megszerzése) mindig jelen volt, hol a Bíráló Bizottság elnökeként, hol munkáim opponenseként egyengette utamat. Mással nem pótolható segítséget nyújtott ahhoz is, hogy alkotmánybíróként mielőbb beilleszkedhessek a taláros testületbe.

A legőszintébb hangon köszönthessem hát Őt: Éltesse az Isten, adja, hogy hosszú-hosszú évekig segíthesse azokat, akik a támogatását igénylik és kérik!

Nemcsak öröm, de felelősség is e jeles ünnep alkalmából tudományos (vagy annak szánt) tanulmánnyal tisztelni: a mérce ugyanis, amit KILÉNYI professzor az ilyen munkákkal szemben felállított, magas.

Nézzük hát a kísérletet:

I. A jogállamról – általában

1. Egy rövid tanulmány keretei nem adnak lehetőséget arra, hogy a jogállamról-jogállamiságról vallott fontosabb nézeteket csokorba gyűjtsük. Legfeljebb bizonyos jelzések megtételéig juthatunk el, amelyek iránytűként segíthetik későbbi mondanivalónk rendezését.

A jogállam alatt – a legtágabb értelemben – azt az államot értik, amelyben „a jog ad mértéket és formát az államon belüli együttélésnek” (K. HESSE), amelyik „a polgárok személyi és politikai szabadságát, valamint minden közhatalom mérséklését és jogi kötöttségét testesíti meg” (U. SCHEUNER), amelynek „jogrendje meghatározott követelményeknek eleget tesz” (DOEHRING). A jogállam fogalma ekképpen tehát kifejezésre juttatja a jog primátusát, a jog uralmát az állam fölött, az államnak az alkotmányhoz és az alkotmányosan alkotott törvényekhez való kötöttségét. A jogállamban is az állam alkotja a jogot, ami azonban az államot is

köti, érvényesül így a megalkotott jog önkényt kizáró funkciója. Mit jelent ez közelebbről?

- a) Az állami tevékenység átfogó jogi szabályozottsága biztosítja, hogy a jogállamban nem lehet az államérdeknek jogon túli – önkényes – értelmezést adni.
- b) A közhatalmat gyakorló állami szervek korlátozott – az alkotmányban, illetve az ezzel összhangban álló törvényekben pontosan rögzített – kompetenciával rendelkeznek, amelynek a betartása kötelező a számukra.
- c) A jog elsőbbségét az állami szervekkel szembeni eljárásokban is jogvédelmi – elsősorban független bírói jogvédelmi – eszközök biztosítják.

A jogállamiság elve gyakorlatilag tehát az állam közhatalmi tevékenységének korlátait rögzíti, amely szerint az állami beavatkozás mértékét a jog határozza meg. A jogállamiság elve így azon a meggyőződésen alapul, hogy a társadalmi együttélésre vonatkozóan vannak olyan normatív elemek, – mint pl. az igazságosság, a szabadság, a jogbiztonság stb. – amelyek meg kell hogy előzzék az állami döntéseket, s amelyekre az államnak a közhatalma gyakorlása, döntéseinek a meghozatala során tekintettel kell lennie.¹

PETRETEI különböztet *formális* és *materiális* jogállam között: az elsőhöz sorolja azokat, amelyekben a törvények az Alkotmányban előírt eljárás szerint jönnek létre, és az államhatalom különösen a közigazgatás és a bíraskodás, a törvények betűje szerint jár el. A formális jogállam – állítja – nem nyújt kellő védelmet, de különösen garanciákat arra, hogy a törvényeket demokratikusan választott parlament, demokratikus eljárási szabályok szerint és demokratikus tartalommal alkossa meg. Itt tehát – a tartalom hiányában – a formális joghoz kötöttség jogtalanságot eredményezhet, ha a törvények a totalitárius hatalom korlátlan akarátának eszközévé válnak. Ezzel szemben a *materiális* jogállam biztosítja a jogállam értéktartalmú kötöttségét. Az ilyen jogállam főképpen két feltételt hangsúlyoz: egyrészt az alapjogok – elsősorban is a személyi és a politikai szabadságjogok – alkotmányi elismerését (és ezáltal normalizálását), másrészt azt, hogy az állam a beavatkozása során tiszteletben tartja az alapjogokat, s ennek megfelelően mérsékli a közhatalom gyakorlását.²

Természetesen a jogállam-fogalom (és tartalom) az évtizedek folyamán további (és újabb) elemekkel bővült, mára se szeri- se száma már a meghatározásoknak. Mindamellettt talán mégsem volt önkényes a fenti munka főbb megállapításainak a felidézése. Annál is inkább valljuk azt, mivel PETRETEI kategorizálása valóban a legáltalánosabb jegyeket gyűjti csokorba.

2. Ahhoz aligha férhet kétség, hogy a mai polgári demokráciáknak azon kötelességük munkálkodni, hogy a materiális értelemben vett jogállam tartópillérei kiépüljenek. Kétségkívül mindez az aktuális jog- és törvényalkotásban jelenik meg, ezért kiemelkedően fontos szerepe van annak, milyen elvárásokat, igényeket támaszt egy-egy ország a jog-(törvény) alkotásával szemben. Ez utóbbiak pedig leginkább az alkotmánybírói gyakorlaton keresztül kísérhetők nyomon.

Mit mond tehát *általánosságban* a magyar Alkotmánybíróság a jogállam-jogállamiság kiépítésének helyzetéről?

„Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam”. Az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot. A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát, ezért a jogállam fogalom értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata.”³

E jogállam fogalmat és tartalmát az Alkotmánybíróság – egy ugyancsak még korai határozatában – akként értelmezte, hogy „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valósággá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.”⁴

További –ugyancsak a jogállam magvát érintő – határozataiban utalt még arra, hogy a jogállam kiépítése érdekében a történelmi helyzetre hivatkozással nem lehet a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozással a jogállam alapvető biztosítékait félretenni, jogállamot a jogállam ellenében nem lehet valósítani.⁵ E határozatában rögzítette azt is, hogy az alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat.⁶ Később hangsúlyozta még, hogy a jogállamiság nem merül ki bizonyos szervezeti keretek létrehozásában, hanem magában foglalja a különböző szervek – így egyebek között az Országgyűlés – hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a törvényszerkesztés és törvényelőkészítés egyfajta racionális rendje nélkül.⁷

Az Alkotmánybíróság – jogállamot gründoló – határozatainak jelentős hányadát teszik ki azok, amelyek a *jogbiztonságot* emelik a meghatározóan fontos összetevő elemek sorába.⁸

Mindez – persze teljesen érthetően – azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a jogot és a vele közvetlen vagy közvetett összefüggésbe hozható értékelemeket emeli az érvényesítendő vagy éppen védendő tényezők sorába. Ez a magyarázata annak is, hogy a jogállam más komponensei messze nem hasonló súllyal *bukkannak elő az Alkotmánybíróság határozataiban*. A *szuverenitás*, a hatalommegosztás, vagy éppenséggel a *demokrácia* követelménye így – alapvetően érthető módon – árnyékban marad, s csak néhány határozatban találhatunk utalásokat ezek tartalmára. Függetlenül azonban attól, hogy van oka e követelmények (értékek) háttérbeszorulásának, tény az is, hogy XXI. század eleji jelentőségük, tartalmuk bizonytalan volta gyakorlati problémák megoldását megnehezíti. A „függetlenség” kérdésének vizsgálata pl. az Európai Unióhoz csatlakozásunkat követően bizonyára még a jövő penzuma lesz, de a folyton-folyvást

változó tartalmú hatalommegosztás pontos mibenléte is komoly feltáró munkát igényel. A hatalommegosztás elemeinek helye, szerepe sem tűnik megnyugtatóan tisztázottnak. Állandó „betüremkedés” figyelhető meg a politikai pártok részéről, amelyek alkalmanként nem is a „híd” szerepét töltik be, hanem a hatalom birtokosának a szerepét játsszák el. Ugyanitt a médiák tényleges szerepe is gyanút ébreszt súlyukat illetően. Ugyanígy a demokrácia összetevői és a mai jogállamban érvényesülő összetevőinek feltárása sem várthat sokáig magára.

Mіндеzeket tudva és előrejelezve az alábbiakban mégis mondanivalónkat alapvetően a jogbiztonság köréhez sorolható néhány elem mikénti érvényesülésének vizsgálatára szorítjuk.

II. Jogállam és jogbiztonság

1. Mindenekelőtt az állammal kapcsolatban néhány általános megállapítást teszünk:

a) Tényként kezelhető, hogy nálunk *egyidejűleg van jelen a fejletlen és a túlfejlett (túlburjánzó) jogállam*. A régi jog (és jogi gondolkodás) együtt él a harmonizált (és folyamatosan harmonizálódó) joggal, sokszor eddig nem járt ösvényeken járunk. Némi bátorsággal akár az is mondható, hogy kissé „ázsiai” meghatározottságú és évtizedeken keresztül ebben az állapotában tartott gérendszerünkkel kell egy igen csak nyugat-európai találmányt – a jogállamot megteremtenuünk. Összefüggésbe hozható mindezzel az átöröklött (és folyamatosan újratermelődő) *alakító jogok nagy tömege*, amely nap mint nap még mindig azt az egyszerű képletet vetíti elénk, amely szerint: „amit szabad Jupiternek, nem szabad a kis ökörnek.”

b) Az *állam hegye, szerepe* mindmáig nem tisztázott megnyugtatóan. Ebből a körülményből pedig további problémák is következnek. Így:

ba) Sokszor nem a jól és hatékonyan működő állam elérését tűzzük ki célul, hanem a „kisebb” vagy „olcsóbb államot. Azaz: a szűk praktikizmus jegyében napi (köznapi) politizálás tárgya marad az a kérdés, voltaképpen milyen államra is van (lenne) szükségünk.

bb) Az állam helyének, szerepvállalása határainak tisztázatlansága rányomja a bélyegét a hatalommegosztás elemei között kialakítandó viszony minőségére is. Csak egy példát említve itt: nincs átgondolt szakmai koncepció az állami és az önkormányzati szervek közötti feladat- és hatáskörmegosztás mögött. Fontos hatáskörök „csak” alapon telepítettek vagy állami, vagy önkormányzati szervekhez. Tetézi a gondok súlyát, hogy nálunk egy hirtelen felindulásból elkövetett, erősen érzelmi-emócionális alapon nyugvó önkormányzati rendszer jött létre, ami önmagában sem konform a nyugat-európai-hatékonyan, finanszírozhatóságon, eredményességen nyugvó – modellel. Azaz: A helyhatósági intézményrendszerek egyébként sem harmonizálnak egymással.

c) Tanúi vagyunk *az állami intézményrendszer túlbiztosítottságának* is. Ennek okai jó részben arra vezethetők vissza, hogy nem vagyunk tisztában a jogállamkonform mű-

ködés alapkérdéseivel és feltételrendszerével, ezért gyakorta szükségtelen és felesleges intézményeket is kiépítünk. (Amelyek persze pillanatokon belül képesek magukat a lázas semmittevés állapotába hozni).

2. *A jogalkotás-jogbiztonság kérdéséhez sok irányból lehet megjegyzéseket fűzni:*

a) Alapkérdésnek számít, vajon a *jogállam csak jog-e?* Jelenthet-e egyidejűleg kötelezettséget is, s ha igen, annak milyen mértékét? E tekintetben ma nálunk: csend fülel, s motoz a setét”. Hangsúlyozandónak tartom: a jogállam is állam, következésképpen rendelkeznie kell azzal az eszközrendszerrel, amely az államilag szervezett társadalom fenntartásához, folyamatos működtetéséhez elengedhetetlenül szükséges. Pl. a jogállamnak is, ha nem is „ütőképés”, de jogállami elvárásokat és követelményeket szem előtt tartó, határozott fellépésű, s az állam által védett rendőrségre van szüksége. E rendőrséget védenie kell – mégegyszer hangsúlyozom- az államnak, nem kárhoztathatja arra, hogy kizárólag a közúti gyorsajtókat lesse meg, s éjt nappallá téve azt ellenőrizze, kinek van bekapcsolva a biztonsági öve és kinek nincs. Az a rendőrség, amelyet folyamatos rendszerességgel egész oldalas brutalitásokról szóló újságcikkkel illetnek (egyedi esetekből történő általánosításokkal), nem lesz képes a feladatai ellátására. Az ilyen rendőrség csak azt tanulja meg, miképpen legyen képes mielőbb eltűnni azokról a helyszínekről, ahol egyébként éppenhogya aktív jelenléte lenne kívánatos.

Van hát köteletség is a jogállamban, s van e kötelezettségek betartására hivatott intézményrendszer is. (Amelynek persze csak az egyik komponense a rendőrség).

b) Határozottan vallom, hogy *mai jogunk erősen az egyéni jogvédelemre koncentrál, s gyakran kívül esik látószögéből a közösségek jogvédelme.* Van-e hát (emberi) méltósága a közösségnek? Másik oldalról: vajon majorizálhat-e egy hangos, agresszív törpe kisebbség (esetleg éppen kisebbségi jogaira hivatkozással, s annak félreértett vagy félreértelmezett tartalma mögé bújva) egy nagyobb közösséget? Milyen alkotmányossági, alkotmányjogi védelem illeti meg a közösséget (a többséget) a kisebbséggel szemben? Egyáltalán: vizsgáltuk-e ezt bármikor is?

Egy példával élve: néhány ember – szabad vélemény-nyilvánítási jogára hivatkozással – levizelheti-e a magyar zászlót, megbotránkozgatva ezzel egy nagyobb közösséget, amely (emberi) méltóságát érzi sértve e cselekedet által. Két alapjog [szabad vélemény-nyilvánításhoz való jog, s az (emberi) méltóság védelméhez fűződő alapjog] ütközik itt össze. Vajon melyiknek kell engednie a másik javára? Mai jogalkotásunk azt az érzetet kelti bennem, több védelmet érdemel az egyéni vélemény-nyilvánítási jog. Ha így van, jól van-e így?

c) Mindig időszerű annak a kérdésnek a vizsgálata, vajon *az állam nem él-e vissza a jogalkotási hatásköre által nyújtott erőfölényével?* Ez a kérdés már az Alkotmánybíróság egyik korai határozatában⁹ felmerült, igazából azonban éppen az ünnepeltnek, KILÉNYI GÉZÁNAK köszönhetően az 1990-es évek második felében került komolyan naprendre. Ezt tudva is mégis azt állíthatjuk, hogy e témakör – amely gyakorlatilag a joggal (jogalkotói) hatalommal való visszaélést takarja – nem tartozik ma sem az Alkotmánybíróság által túl gyakran vizsgált és elemzett tárgykörök közé.

Ezért különösen becsesnek tekinthetők azok a határozatok, amelyek e „jelenség” elvi alapjaival is foglalkoznak, s kísérletet tesznek az összefüggések megláttatására is. Ilyennek tekinthető mindenekelőtt a 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, amely szerint „a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut.” E határozat értelmében tehát a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is érvényesül, aholis e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására”.

A jogalkotói hatalommal való visszaélés gyanúja 1998-tól is több határozatban¹⁰ felmerült, de semmiképpen nem állítható, hogy további előforduló esetekkel már nem is kellene számolni.

d) Az elmúlt évtizedben jelentek meg nagyobb számban a magyar jogban az ún. „salátatörvények”. Ezekkel a törvényekkel kapcsolatban fogalmazódott meg az az igény, hogy a jogalkotó a jogbiztonság érdekében kerülje el az ilyen törvények megalkotását, de különösen az olyan törvényeket, amelyek még a címükkel sem jelzik azt a jogalkotó számára, hogy az adott törvény bizonyos szabályozási tárgykör kapcsán több más törvény módosítását is tartalmazza. Az ilyen típusú jogalkotás kétségkívül veszélyeztetheti a jogbiztonságot. A hatályos jog megismerhetőségének a bizonytalansága adott esetben ugyanis megnehezítheti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már tényleg a jogbiztonság alkotmányos követelményét is sértheti. Éppen ezért tekintette az Alkotmánybíróság fontos alkotmányos követelménynek azt, hogy a jogalkotás (s ennek részeként a jogszabályok módosítása), az új rendelkezések hatálybaléptetése követhető legyen mind a jogalkalmazók, mind a jogalkotók, mind pedig a jogalanyok számára.¹¹ Ez a „salátaság” az utóbbi években a költségvetési törvényeknél különösen jellemzővé vált.¹² Emellett persze megjelent már a közigazgatási eljárásról szóló törvény kapcsán is ez a jelenség, ami fokozottan ráirányítja a figyelmet arra a veszélyre, amely ebben a jogalkotási gyakorlatban jelentkezik. Ugyanakkor azonban az is nyomatékosan hangsúlyozandó, hogy önmagában az még nem kifogásolható, ha egy törvény számos, tárgyával tartalmilag szoros kapcsolatban álló törvény módosításáról rendelkezik. Önmagában az sem nyilvánítható – mindenre tekintet nélkül – alkotmányellenesnek, ha valamely törvény számos más – tárgyukban össze nem függő törvény módosításáról szól. (A deregulációs törvényeknél ez a megoldás gyakorlatilag mással nem is pótolható). Az egyedi vizsgálatnak tehát itt fokozottan megnő a jelentősége, s ennek eredményeként kell felállítani azt a szigorú mércét, amely a leginkább biztosíthatja a jogbiztonságot. Ennek hátterében pedig az az alkotmánybíróági határozatban megfogalmazott követelmény áll, amely szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy „mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor megismerhesse a hatályos jogot. Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani.”¹³

Valójában rokon jelenség ezzel a *közjogi érvénytelenség* esete, aholis fokozott jelentőségre tesz szert a jogalkotási eljárás szabályainak a megsértése. „Az a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányvétség szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.”¹⁴ Velük kapcsolatban az Alkotmánybíróság 62/2003. (XII. 15.) AB határozata nyomatékosan hangsúlyozza: „Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntéseknek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.”¹⁵

Figyelmeztető jelenség, hogy ez a jogalkotási gyakorlat az utóbbi esztendőök során egyre erőteljesebben jelent meg, s követelt magának elismerést és elfogadást. Úgy tűnik tehát, hogy nem igazán érvényesül az Alkotmánybíróság egyik korai intelme: „A jogállamiság nem merül ki bizonyos szervezeti keretek létrehozásában, hanem magában foglalja a különböző szervek – így egyebek között az Országgyűlés – hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a törvényszerkesztés és törvényelőkészítés egyfajta racionális rendje nélkül.”¹⁶

e) *A jog helyét és szerepét illetően továbbra is komoly kifogások emelhetők.* Mindenesetre semmiképpen nem nevezhetők jogállamkonformnak a következő jelenségek:

ea) Él az a felfogás, hogy társadalmi-gazdasági bajaink gyógyítására jó orvosság a jogi szabályozás. Mindeközben pedig a több törvény nem feltétlenül jelent több szabadságot, nagyobb törvényességet és jogbiztonságot. A jogállam ideájához sem azáltal lehet közelebb jutni, hogy normák tízezreit alkotjuk meg. (Montesquieu: „Ha egy törvény megalkotása nem szükséges, akkor annak nem megalkotása szükséges”.)

eb) Sok a *szappanbuborékokra írt jogszabály*, illetőleg azoké a normáké, amelyek féktávolságon belül érkeznek a jogalkalmazókhöz (és a címzettekhez) és el is ütik azokat.

ec) Kísért az „ötletszerűség”, a *stratégiaihiány*: ez önmagában képes megfojtani a jogbiztonságot.

ed) Komoly károkat okoz a *nyelvi kifejezőképesség hiánya*. Alighanem itt néhány szabályt valóban komolyan kellene venni. Ilyenek pl.:

- aki zavarosan gondolkodik, zavarosan is ír,
- ha nem világos a megrendelés, a törvény sem lesz az. (A jobb törvényekért alapvetően a politikai törvényhozó felelős.)
- a jogalkotó filozófusként gondolkodjon, de parasztként írjon. (S ne pedig megfordítva.)

Mondják, hogy STENDHAL, mielőtt napi írói munkájához fogott, 1-2 oldalt mindig elolvasott a Code Napoleonból. (Vajon ma melyik törvényüinktől nem esne ágyának az olvasó?)

f) A fenti gondoknak, problémáknak alighanem jórészt elejét vehetné a *tervszerű jogtisztítás és jogszabályrendezés*. Az e téren tettenérhető kampányszerűséget valóban a

tervszerű és folyamatos munkának kellene felváltania, amely hatékony működése esetén biztosíthatná a jogrendszerben elavulttá, meghaladottá, anakronisztikussá váló jogszabályok kiszűrését. Ennek ki kellene alakítani a megbízhatóan működő szervezeti rendszerét, de meg kell határozni azokat a szabályokat is, amelyek permanens felülvizsgálatot garantálhatnának.

A megoldandó feladat nagysága és körütekintő kezelésére figyelemmel tervbe kellene venni egy olyan állandó szervezet kialakítását, amely folyamatosan és állandóan érvényesíthetné és kifejezésre juttathatná a dereguláció szempontjait. Elkerülhetetlennek látom Magyarországon egy Központi Deregulációs Hivatal felállítását, amely tárca nélküli miniszter vezetése alatt kapcsolódna a Kormány munkájához. Feladatkörébe tartozhatnának a törvénytervezetek és a kormányrendelet – tervezetek előzetes – deregulációs szempontú – véleményezése, illetve – munkatervi ütemezés szerint – időszakonként a főhatósági rendeletalkotás szisztematikus áttekintése is.

Nem ígértem, de nem is ígérhettem azt, hogy mindazt tollvégre tűzöm, ami a munkám címével összefüggésbe hozható. Mindössze bizonyos jelzések megtételét válalhattam el: s ha eddig eljutottam, célokat már elértem.

JEGYZETEK

¹ PETRÉTEI JÓZSEF: Jogállam és hatalommegosztás. In KISS LÁSZLÓ (Szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből.* (Egyetemi jegyzet) Pécs: 1996. 6.7.

² PETRÉTEI i. m. 8.9.

³ 9/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992, 64.

⁴ 11/1992. (III. 5.) AB hat. ABH 1992, 80.

⁵ 11/1992. (III. 5.) AB hat. ABH 1992, 82.)

⁶ 11/81992. (III. 5.) AB hat. ABH 1992, 84.)

⁷ 42/1995. (VI.30.) AB hat. ABH 1995. 6-7., 251.)

⁸ Csak a korai határozatokból idézve: 34/1991. (VI. 15.) AB hat., ABH 1991; 9/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992; 10/1992. (II. 25.) AB hat. ABH 1992; 11/1992. (III. 5.) AB hat. ABH 1992; 16/1992. (III. 30.) AB hat. ABH 1992; 25/1992. (IV. 30.) AB hat. ABH 1992; 16/1992. (IV. 30.) AB hat.; 28/1992. (IV. 30.) AB hat. ABH 1992; 9/1994. (II. 25.) AB hat. ABH 1994; 11/1994. (III. 2.) AB hat. ABH 1994; 30/1994. (V. 20.) AB hat. ABH. 1994.; 42/1995. (VI. 30.) AB hat. ABK. 1995. 6-7.

⁹ 9/1995. (VI. 30.) AB hat. ABK. 1995. 6-7.) 9/1994. (II. 25.) AB hat. ABH 1994, 76.)

¹⁰ 2/1999. (III. 3.) AB. végzéshez fűzött különvélemény. (ABH 1999.) 39/1999. (XII. 21.) AB hat. ABH 1999.; 59/2003. (XI. 26.) AB hat. ABH 2003.

¹¹ 8/2003. (III. 14.) AB határozat. ABH. 74, 86.

¹² 108/B/2000. AB hat. ABK. 2004. 244, 245.; 38/2000. (X. 31.) AB hat. ABH 2000. 303, 312-313.; 8/2004. (III. 25.) AB hat. ABH 2004. 159. A költségvetésről szóló törvényekhez az idők folyamán tucatjával kapcsolódtak ilyen törvénymódosítások, amelyeket külön törvényekkel kellett volna felváltania a jogalkotónak. Így: az elmúlt 15 év során (különösen az utolsó 7-8 évben) valójában gyakorlattá vált az a törvényszerkesztési eljárás, hogy a költségvetésről szóló törvények egyre nagyobb számban módosítottak a költségvetéssel legfeljebb csak áttételesen kapcsolatba hozható törvényeket: az 1990. évi CIV. törvény 2, az 1991. évi XCI. törvény 8, az 1992. évi LXXX törvény 5, az 1993. évi CXI. törvény 13, az 1994. évi LXC. törvény (pótköltségvetés) 13, az 1994. évi CIV. törvény 16, az 1995. évi LXXVII. törvény (pótköltségvetés) 3, az 1995. évi CXXI. törvény 27, az 1996. évi CXXIV. törvény 23, az 1997. évi CXLVI. törvény 29, az 1998. évi XC. törvény 50, az 1999. évi CXXV. törvény 25, a 2000. évi CXXXIII. törvény (az ún. 2 éves költségvetésről szóló törvény) 30, a 2002. évi LXII. törvény 35, a 2003. évi CXVI. törvény 36, a 2004. évi CXXXV. törvény pedig 42 törvényt.

¹³ 11/1994. (III. 2.) AB hat. ABH 1994, 401.)

¹⁴ 30/2000. (X. 11.) AB hat. ABH. 2000, 202, 207.)

¹⁵ 62/2003. (XII. 15.) AB hat. ABH. 2003, 637, 647.)

¹⁶ 46/1995. (VI. 30.) AB hat. ABK. 1995. 6-7. 251.)

AZ ALAPJOGOK HIERARCHIÁJA

KONDOROSI FERENC

az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára

Bevezető

A XX. század utolsó évtizede igazi sikertörténet is lehetne az emberi jogok teoretikusai és aktív védelmezői számára. A közép-kelet európai országok rendszerváltozásai, majd a délszláv háborúk brutális eseményei után új demokráciák – néhány helyen még csak a demokráciák ígéretei – születtek. Afrika és Ázsia számos országában is teret kapott az emberi jogok fontossága, védelme a politikai és a közjogi folyamatokban.

Új kihívások veszélyeztetik azonban az emberi jogok érvényesülését még a régi, jól működő demokráciákban is. A határokon átnyúló bűnözés új formái – a pénzmosás, a prostitúció, az embercsempészet, a drogkereskedelem, a terrorizmus – nemzetközi adatnyilvántartási rendszereket hívnak életre, új és integrált bűnüldöző és védelmi szervezetek létrehozására indítanak. A katasztrófavédelem fontossága, a környezeti biztonság, a nukleáris biztonság megteremtése, a tömegeket fenyegető új, ismeretlen betegségektől való félelem erős államot igényel. A tudomány szabadságára hivatkozással bioetikai kutatások folynak, amelyek az emberi reprodukció természetességét kérdőjelezzik meg. A nemzetek feletti jogrend, hadseregek, rendőri erők, s a terroristaellenes küzdelemben olyan fontos titkosszolgálatok – bár a biztonságról szólnak – átírják a hagyományos szuverenitás-elméleteket.

A globális méretű gazdasági-társadalmi folyamatok új, eddig nem ismert kihívásokat jelentenek a jogalkotók, a teoretikusok, az emberi jogvédelmi rendszerek számára. Megjelent a humanitárius intervenció sokat vitatott fogalma és egyre több szó esik arról is, hogy ki biztosítja azoknak az emberi jogait, akik nem demokratikus államok polgárai.

Az emberi jogok érvényesülése, védelme, az ezzel foglalkozó nemzeti, európai uniós és nemzetközi jogi kodifikáció, valamint a nemzetközi bírászkodás értékelésére, elemzésére új diszciplína formálódott. Az emberi jogi kutatások a nemzetközi jog, az alkotmányjog, a jogpolitológia, a jogfilozófia vizsgálati módszereit igénylik. Kormányzati és civil kutatóközpontok, egyetemi intézetek, tudományos és közéleti folyóiratok vállalták fel az emberi jogok tudományos kutatását.

A KILÉNYI professzor úr előtt tisztelgő tanulmány az emberi jogok új kérdéseivel foglalkozó tudományos kutatómunka, a jogalkotás és a jogalkalmazás számára rendkívül fontos és aktuális kérdést vázol fel, az emberi jogok hierarchiáját. A témát – tekintettel annak rendkívüli gazdagságára és kiterjedtségére – elsősorban nemzetközi jogi és európai jogi aspektusból elemzi az értekezés.

I. Az emberi jogok értelmezésének néhány „nagy” kérdése

Az emberi jogok gondolata a felvilágosodás eszmekörében gyökeredzik, és az egyénnek az államhatalommal szembeni védelmét szolgálta. Másrészt a gazdaságilag erősödő polgárság eszköze volt arra, hogy a politikai hatalom részesévé váljon.¹ Azóta sokan, sokféleképpen próbálták meghatározni az emberi jogok lényegét jogi, politológiai, etikai, teológiai megközelítéssel.

A jogász számára az „emberi jogok fogalma (erkölcsi, politikai, társadalmi értelemben) a jogi és politikai kultúra alapértékeinek gyűjtőneve, a kultúra jogi értékeinek összefoglalása”, vagyis „olyan értékek, amelyeket a jogrendnek tartalmaznia kell”.² Az emberi jogok tehát nem önálló jogi értékek, hanem a jogban kifejezett erkölcsi, társadalmi értékek. Ezt a megállapítást erősíti a kérdéskör kiváló kutatója, ÁDÁM ANTAL is, aki így vélekedik: „Az alapjogok az emberek, a polgárok, a közösségek alapvető szellemi, erkölcsi, politikai élet- és egészségvédelmi, szociális ellátási, valamint anyagi lehetőségeit és védelmét garantálják, tehát számukra előnyös, kedvező hatásokat biztosítanak, ezért kétségtelenül alapértékeknek minősülnek”.³

Az emberi jogok ennek megfelelően igen szerzteágazóak, ezért az áttekinthetőség érdekében a jogirodalomban igen erőteljes az igény a csoportosításukra. A csoportosítás alapján pedig sokan igyekeznek hierarchiát felállítani az emberi jogok között. Az emberi jogokat leggyakrabban „generációk” szerint csoportosítják, ami időbeli és tartalmi különbségeket is kifejez. A „generációk” szerinti csoportosítást KAREL VASAK vezette be a francia forradalom hármasszavával párhuzamba állítva: az első generációba sorolhatók a polgári és politikai jogok (a szabadság biztosítására), a második generációba tartoznak a gazdasági, szociális és kulturális jogok (az egyenlőség szellemében), a harmadik generációba pedig a kollektív jogok (a testvériség szellemében).⁴ Ezzel lényegében azonos eredményre vezetnek az állam kötelezettségének jellege (beavatkozástól tartózkodás – tevőleges kötelezettség; tiszteletben tartási – védelmi – szolgáltatási kötelezettség), valamint a jogi kikényszerítés lehetőségei (bírói úton érvényesíthető norma – programnorma), stb. szerinti csoportosítások.

A nemzeti és nemzetközi okmányok eltérő megfogalmazásban és tartalommal nyújtanak védelmet azoknak a jogoknak, amelyeket alapvetőnek minősítenek az egyén és közösségei számára. Ádám Antal professzor ezt az adottságot és a vele kapcsolatos problémákat az alapjogok többrétegű szabályozottsága szindrómájának nevezi.⁵ Az első két generációba tartozó jogok a nemzetközi jogban már széles körben elismertnek tekinthetők, a harmadik generációhoz tartozó jogok – másképpen szolidaritási jogok – ma még csak a kialakulás stádiumában vannak a globális problémák

megoldásával összefüggésben. Ide tartozik például a békéhez, fejlődéshez és az egészséges környezethez való jog. Ezek a jogok nem realizálhatók teljes mértékben egy állam keretein belül, s nem – vagy csak nehezen – lehet ezeket a jogokat – vagy azok egyes elemeit – az egyén állammal szemben fennálló szubjektív jogaként megfogalmazni. Az „egészséges környezethez való jog” értelmezésénél azonban figyelembe vehető az élethez vagy az egészséghez való jog.

Napjainkban egyre több szó esik az ún. negyedik emberi jogi generációról: itt említik az ún. bioetikai jogokat.⁶ Több tudományág határterületéről van szó – a biológia, a genetika, az orvostudomány, a jogtudomány és az etika normái számos területen érintik az emberi élethez, méltóságához való jogot, az ember önazonosságát, az orvosbiológiai eljárások kereteit és korlátait.

Az emberi jogok csoportosíthatók alanyaik szerint egyéni vagy kollektív jogokra. Az egyes jogok besorolását illetően azonban igen jelentősek a nézeteltérések, mivel a kollektív jogok fogalma még nem kellően tisztázott. Egyes szerzők kollektív jogoknak tekintik azokat a természetükénél fogva „másokkal együtt gyakorolt” jogokat,⁷ amelyeket egyébként – a nemzetközi egyezmények is – egyéni jogokként fogalmazznak meg, mint például a gyülekezési, egyesülési szabadság, de a vallásgyakorlás szabadsága is. Mások az egyének csoportját mint jogalanyt együttesen, közösségként megillető jogokat tekintik kollektív jogoknak, mégpedig elsősorban a népek jogait, de ide sorolhatók a kisebbségi csoportokat megillető, ma még sokszor vitatott jogok is, például a kisebbségek (területi, igazgatási, kulturális) autonómiához való joga, és a kollektív jogok körében említhetők az őslakos népeket megillető jogok is.⁸

A hierarchia felállítása irányába vezet az a csoportosítás, amely azon alapul, hogy a nemzetközi egyezmények rendelkezései értelmében az állam korlátozhatja-e, illetve milyen feltételekkel korlátozhatja az egyes jogokat.⁹

Eszerint léteznek ún. abszolút jogok, amelyek még a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot idején is tiszteletben tartandók: az élethez való jog (pontosabban – a halálbüntetés eltörléséig – az „élettől való önkényes megfosztás tilalma”), a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma és a visszaható hatályú büntető jogalkalmazás tilalma. Ez a – tilalomként megfogalmazott – mag az, amely az egyetemes (ENSZ) és a regionális (európai és amerikai) emberi jogi egyezményekben egyaránt szerepel. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya ebbe a csoportba sorolja a szerződéses kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatti bebörtönzés tilalmát, a jogképességhez való jogot, valamint a gondolat, lelkiismeret és a vallás szabadságát. Az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye az utóbbi kettő mellett idesorolja a család jogait, a névviselés jogát, a gyermek jogait, az állampolgársághoz való jogot, valamint a kormányzásban való részvétel jogát is. Az ezekben az egyezményekben biztosított többi jogtól az államok háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot idején „eltérhetnek”, a jogok alkalmazását „felfüggeszthetik”.

A nemzetközi egyezmények alapján azonban az államok a jogok jelentős részét rendkívüli állapot hiányában, „normális” körülmények között is korlátozhatják bizonyos feltételekkel: a korlátozásnak törvényi rendelkezésen kell alapulnia, a közös-

ség érdekét (közkerölcs, közegészség, közrend, közbiztonság, nemzetbiztonság, esetenként a „az általános jólét” védelmét) vagy mások jogainak védelmét kell szolgálnia, s általában ki kell állnia a szükségesség, illetve a „demokratikus társadalomban” szükségesség próbáját.

Az utolsó csoportba tartoznak azok a jogok, ahol a gazdasági körülmények még szélesebb korlátozást tesznek lehetővé: a gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósítására az államok csak fokozatosan, gazdasági erőforrásaik függvényében kötelesek – a jogok egy minimális szintjét azonban mindenképpen biztosítani kell.

Hasonlóképpen a nemzetközi jogforrások jellegén alapul az a csoportosítás, amely egyértelműen hierarchikus rendet próbál felállítani az emberi jogok között. Eszerint vannak a nemzetközi jogban a *jus cogens* körébe tartozó emberi jogi normák, mint az élethez való jog, a kínzás, a rabszolgaság és a visszaható hatályú büntető jogalkalmazás tilalma. Ezek a normák feltétlenül kötelezőek, az ezekkel ütköző más nemzetközi jogi normák érvénytelenek (semmisek), ezért ezek az emberi jogok állnak a hierarchia legmagasabb szintjén. Ennél szélesebb kört alkotnak azok a jogok, amelyek *erga omnes*, azaz mindenkiel szemben fennálló kötelezettséget keletkeztetnek a nemzetközi jogban. Abban azonban nincs egyetértés, hogy mely jogok tartoznak ebbe a körbe. Ezek olyan jogok, amelyek tiszteletben tartásához minden államnak érdeke fűződik, mert a nemzetközi közösség számára alapvető fontosságúak. A Nemzetközi Bíróságnak a Barcelona Traction ügyben hozott ítélete szóhasználatával ezek az „emberi alapvető jogai” (basic rights of the human person) szemben az emberi jogokkal általában, amelyekkel kapcsolatban – külön szerződési felhatalmazás hiányában – nem bármely állam, csak az állampolgárság szerinti állam nyújthat – illetve követelhet – védelmet más állammal szemben a magánszemélyek számára.¹⁰

Ez a hierarchia valójában nem más, mint az emberi jogokat biztosító nemzetközi jogi normák közötti jogforrási hierarchia. De van-e, lehet-e hierarchia az emberi jogok mint értékek között?

Az egyszerűen belátható, hogy a jogok csoportjai között nem létezik alá-fölérendeltségi viszony. Ehhez vizsgáljuk meg a polgári és politikai jogok, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok közötti kapcsolatot. Ezt a két csoportot általában az emberi jogok első és második nemzedékeként különböztetik meg. A sorozámozás a kialakulás sorrendjére utal, bár egyes szerzők ezt az elnevezést kifogásolják azon analógia alapján, hogy a technikai fejlődésben a második nemzedék általában fejlettebb, mint a prototípus, s így ezen jogok esetében félrevezető lehet a „második nemzedék” elnevezés, mert valaki még arra a következtetésre juthat, hogy ezek a jogok fontosabbak, mint az „első nemzedékbe” tartozó jogok.¹¹

II. Az emberi jogok hierarchikus megközelítése a nemzetközi jogban

A nemzetközi okmányokban és nemzetközi szervezetekben napjainkban általánosan elfogadott az emberi jogok két nemzedékének egyenrangúsága, elválaszthatatlansága és kölcsönös összefüggése. Ugyanakkor széles körű azoknak a tábora is, akik csak a

polgári és politikai jogokat ismerik el, s tagadják a gazdasági, szociális és kulturális jogok jogi jellegét, mások pedig a kulturális relativizmus hirdetésével, a hagyományos közösségi értékekre hivatkozással a gazdasági és szociális jogokat a polgári és politikai jogok elé helyezik.

A jogok e két csoportjának különbözőségét tükrözi az ENSZ keretében 1966-ban született két nemzetközi Egyezségokmány. Egyes szerzők szerint a két dokumentum a bennük foglalt jogok különböző jellege alapján különült el, mások szerint csak a végrehajtási-ellenőrzési mechanizmus különbözik.¹² Hagyományosan a fő különbségnek azt tekintették, hogy a polgári és politikai jogok az állam részéről tartózkodó magatartást kívánják meg, míg a gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosítása tevőleges magatartást igényel. Mára a nemzetközi emberi jogi szervek gyakorlata nyomán egyértelművé vált, hogy az államok a polgári és politikai jogok biztosítása terén is rendelkeznek pozitív kötelezettségekkel,¹³ míg másrészt számos gazdasági, szociális és kulturális jog biztosítható az állam be nem avatkozása révén. Ennek megfelelően bizonyos esetekben a polgári és politikai jogok biztosítása is meglehetősen költséges (ld. hatékony bírósági szervezet működtetése, választások lebonyolítása). A be nem avatkozást igénylő gazdasági, szociális és kulturális jogok (pl. szakszervezeti szabadság) biztosítása pedig értelemszerűen olcsóbb az állam számára. Bár a szabadságjogi elemeket számtalanszor nem az állami beavatkozással, hanem magánszemélyek és szervezetek beavatkozásával szemben kell megvédeni, ami – a polgári és politikai jogok horizontális, magánszemélyek egymás közötti kapcsolataiban történő biztosításához hasonlóan – szintén tevőleges magatartással, megfelelő intézményrendszer fenntartásával, jelentősebb anyagi erőforrás felhasználásával valósítható meg.

Az állam kötelezettségeinek tevőleges vagy tartózkodó jellege mellett különbséget tesznek továbbá a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok között aszerint, hogy az előbbieket azonnali biztosításának kötelezettségével szemben ez utóbbiakat az állam az Egyezségokmány alapján (csak) fokozatosan köteles megvalósítani.¹⁴ A fokozatos megvalósítás azonban nem jelentheti a megvalósítás indokolatlan halasztgatását, az államok jóhiszeműen kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket a lehető leggyorsabb megvalósítás érdekében az erőforrások leghatékonyabb felhasználásával. A fokozatosság vélelmet jelent arra nézve, hogy az államoknak a megvalósításban előre kell menniük, azonban ez nem feltétlen akadálya a visszalépésnek – indokolt esetben. A jogok színvonalát illetően a visszalépést jelentő intézkedéseket a jogok egészének fényében kell vizsgálni, megfelelően értékelve a következményeket.¹⁵ Vannak azonban a forrásoktól függetlenül megvalósítandó jogok, például a szakszervezeti tevékenység szabadsága, a foglalkozás szabad gyakorlása és a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyéb szabadságjog jellegű elemei, valamint mindenképpen kötelesek az államok biztosítani minden jognak egy minimális szintjét: ez jelenti a gazdasági, szociális és kulturális jogok kötelező magját. E kötelező mag kimunkálásán dolgozik a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya végrehajtásáról benyújtott jelentések ellenőrzésére 1986-ban létrehozott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága. A Bizottság állásfoglalásai¹⁶ sze-

rint az államok kötelesek biztosítani minden jognak egy minimális szintjét, efelett pedig fokozatosan javítani e jogok biztosítottságát, és azonnali kötelezettségként kötelesek biztosítani a jogok diszkriminációmentes élvezetét mindenki számára; ehhez és meghatározott jogok biztosításához fel kell használni a bírói jogvédelmet is.¹⁷ Ez pedig már átvezet a végrehajtási mechanizmusok különbözőségének kérdéséhez.

Az emberi jogok nemzetközi védelme terén a végrehajtási mechanizmusok különbözősége abban áll, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosításának ellenőrzésére csak a jelentéstételi mechanizmus áll rendelkezésre – kivéve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) egyes eljárásait és az Európai Szociális Karta újonnan elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvében meghatározott kollektív panaszok rendszerét –, míg a polgári és politikai jogok esetében ezen túlmenően számos esetben lehetőség van egyéni jogérvényesítésre, bírói vagy bírói jellegű szervek felülvizsgálatának igénybevételére.¹⁸ Számos szerző által hangoztatott nézet – és az emberi jogi szervezetek gyakorlata is abba az irányba mutat –, hogy a bírói érvényesítés lehetősége a gazdasági, szociális és kulturális jogok körében nem tekinthető eleve kizártnak, még ha léteznek is olyan elemei a gazdasági, szociális és kulturális jogoknak, amelyeknél egyáltalán nem, vagy csak nehezebben valósítható meg a bírói úton való jogérvényesítés. Ezen a felismerésen alapulnak azok a kezdeményezések, amelyek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Fakultatív Jegyzőkönyvében létrehozott egyéni panaszrendszerhez hasonló mechanizmus létrehozására irányulnak a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához kapcsolódóan is.¹⁹

A nemzetközi emberi jogi szervek gyakorlatában egyre inkább fellelhetők a gazdasági, szociális és kulturális jogok bírói érvényesítésének nyomai. Közvetett bírói alkalmazást jelent az, amikor a bíróságok a polgári és politikai jogokat a gazdasági, szociális és kulturális jogok fényében értelmezik. Ez figyelhető meg az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában, amely az Airey-ügyben²⁰ rámutatott, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye célja, hogy az egyén jogait valós és gyakorlati módon biztosítsa, s minthogy nincs olyan vízváltó, amely a szociális szférát elválasztaná az Egyezmény által felölelt szférától, a jogok mindennapi körülményeknek megfelelő értelmezésének elve alapján figyelembe kell venni a polgári és politikai jogok szociális-gazdasági természetű következményeit, vagyis ezen jogok szociális dimenzióját. Ilyen értelmezés gyakori az egyes államok bírósági gyakorlatában is, különösen az élethez való jog esetében.²¹ A „közvetett” bírói érvényesítés másik esete egy holland példával szemléltethető: miután az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (Human Rights Committee) megállapította, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a diszkrimináció tilalmáról rendelkező 26. cikke a gazdasági, szociális és kulturális jogok körére is alkalmazandó,²² a holland jogban közvetlenül alkalmazható ezen 26. cikk alapján a holland Legfelsőbb Bíróság 1993. májusában elfogadta a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 7. cikkére (igazságos munkafeltételekhez való jog) történő hivatkozást.²³

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított jogok közül különösen a gazdasági, szociális jogok irányába mutatnak az olyan jogok, mint a kényszermun-

ka tilalma, a szakszervezeti szabadság az egyesülési szabadság körében, továbbá az ingyenes tolmácsolás és jogi képviselővel való jog a tisztességes („fair”) eljárás keretében.²⁴ A tulajdonhoz való jog, valamint az oktatáshoz való jog pedig olyan jogok, amelyeket kifejezetten a gazdasági, szociális és kulturális jogok körébe szoktak sorolni (bár a tulajdonhoz való jog esetében ez nem egyértelmű). Ezek jellegzetessége, hogy a körülöttük kibontakozott vita következtében nem is kerültek be az 1950-ben elfogadott Egyezménybe a demokratikus társadalom léte szempontjából alapvető fontosságúnak tekintett jogok sorába, azonban – jelentőségükre tekintettel – másfél évvel később bekerültek az első kiegészítő jegyzőkönyvbe: szabadságjog jellegű, az állam tartózkodási kötelezettségére utaló megfogalmazásban; azonban ezen jogokra is vonatkozik az a Bíróság által megfogalmazott elv, hogy a jogok biztosítása esetenként pozitív kötelezettségekkel is jár.

Az Európai Unió jogrendszere maga is példát mutat arra, hogy a gazdasági és szociális jogok miként érvényesíthetők bírói úton. A közösségi jogban az irányelvek – így például a férfiak és nők tekintetében a munkavállalási feltételek körében egyenlő bánásmódot, illetve egyenlő munkáért egyenlő díjazást előíró irányelvek – megfelelő rendelkezései, csakúgy mint az alapító szerződések vonatkozó rendelkezései, közvetlenül érvényesíthetők a nemzeti bíróságok előtt (közvetlen hatály). A bírói érvényesíthetőség kérdése fontos szerepet játszott az EU Alapjogi Chartájának kidolgozásakor, illetve annak az Európai Alkotmányba foglalásáról folytatott vitákban is.

Látható tehát, hogy az emberi jogok egy viszonylag egységes csoportot alkotnak, ahol a közös kiindulópont az emberi méltóság; e jogcsoport minden eleme erre vezethető vissza, továbbá közös alapelv a jogok diszkriminációmentes biztosítása. Egyik csoportba tartozó jogok érvényesülése sem biztosítható a másik csoportba tartozó jogok figyelmen kívül hagyásával, hiszen egyik csoport sem tekinthető magasabb-rendűnek vagy fontosabbnak a másikinál (ez az emberi jogok kölcsönös összefüggésének elve). A jogok kölcsönös összefüggése megnyilvánul abban is, hogy a polgári és politikai jogokat a különböző emberi jogi szervek, bíróságok egyre inkább a gazdasági, szociális és kulturális jogok fényében értelmezik; másrészt a különböző jogok biztosítása egymást feltételezi, egyik jogcsoport nélkül sem teljesedhet ki az emberi méltóság és nem valósulhat meg az egyéni szabadság.²⁵ Az emberi jogok kölcsönös összefüggésének elvét megerősítette az 1993. évi bécsi nyilatkozat,²⁶ és ezt az elvet tükrözi az EU Alapjogi Chartája is.

Az emberi jogok hierarchiájának kérdése azonban megközelíthető egy másik szempontból is: nem csoportok, hanem egyes jogok egymáshoz való viszonyát vizsgálva. A jogok közötti hierarchia szigorú értelemben azt jelentené, hogy ütközés esetén az alacsonyabb rendű jogoknak mindig meg kell hajolniuk a hierarchia magasabb fokán álló jogok előtt. Van-e tehát olyan emberi jog, amely előtt minden más jognak meg kell hajolnia, amely más jogok védelmével szemben feltétlen elsőbbséget követel?

Az élethez való jog olyan emberi értéket véd – az életet –, amelynek hiányában nyilvánvalóan nem gyakorolhatók más emberi jogok sem, tehát feltételezhető, hogy

ez a jog áll a hierarchia csúcán. De elsőbbséget élvez-e az egyik ember élethez való joga például egy másik ember tulajdonhoz való jogával szemben? Ha így lenne, a tulajdonosnak önzetlenül biztosítania kellene minden nincstelen létfenntartási szükségleteit, az éhező pedig nem lenne büntethető az életben maradásához szükséges javak eltulajdonítása miatt. Ez természetesen nem így van, s nem is lenne szerencsés, ha így lenne, mert társadalmi méretekben káoszhoz vezetne, az egyén szempontjából pedig az emberi jogok összessége által biztosított emberi méltóság egy fontos szeletét semmisítené meg. Ezért tartalmazza az Emberi Jogok Európai Egyezményének 17. cikke a joggal való visszaélés tilalmaként azt a rendelkezést, miszerint az Egyezményben biztosított jogokat nem lehet úgy értelmezni, hogy azok bárki számára jogot biztosítanak olyan cselekedet végrehajtására, amely másoknak az Egyezményben biztosított jogainak megsemmisítésére irányul. Az európai felfogás szerint a tulajdonhoz való jog védelme nem indokolhatja az élet kioltását (a jogos védelem arányosságába nem fér bele, és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 2. cikke sem nevesíti a tulajdon elleni támadást az élet kioltását kivételesen indokoló körülmények között), az amerikai tulajdonfelfogás azonban ezt is elfogadja, és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is csak az élet kioltásának önkényességét tiltja, nem szab az európaihoz hasonló szűk kereteket. Ugyanakkor az élethez való jog az európai felfogás szerint sem tekinthető a hierarchia csúcán állónak, mert a testi épség, a személyi integritáshoz való jog védelme kivételesen indokolhatja az élet kioltását.

Ugyanígy levezethető, hogy nem állhat az emberi jogi hierarchia csúcán az emberi méltósághoz való jog sem, amely szintén igen erős nemzetközi jogi és alkotmányjogi védelmet élvez. Az emberi jogok között tehát nem állítható fel olyan hierarchia, amely alapján minden esetben könnyen eldönthető, hogy a különböző jogok ütközése esetén melyiket kell erősebb védelemben részesíteni. Az emberi jogok között szövevényes kapcsolatrendszer áll fenn, amint a jogok kölcsönös összefüggésének elvével kapcsolatban kifejtettük, amelyben egyes jogok kisebb-nagyobb mértékben korlátozhatók más jogok érvényesülése érdekében. A korlátozhatóság mértéke alapvetően függ attól is, hogy az egyes jogok által védett értékek mennyire tágak és mennyire körülhatároltak.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában jól tükröződik ez a szemlélet. Az Egyezményben számos rendelkezés maga is kifejezetten utal arra, hogy mások jogainak védelme (illetve a közérdek) egyes jogok korlátozásának alapja lehet. A korlátozás megengedhető mértékének meghatározásánál fontos szerepe van a „mérlegelési jogkör doktrínájának”.²⁷ A Bíróság a korlátozó állami intézkedéseket különböző tesztek alapján vizsgálja, amelyek a mérlegelési jogkörnek különböző teret engednek.²⁸ Szűk mérlegelési jogkört engedett a Bíróság az államnak a Sunday Times-ügyben. Eszerint a Bíróság akkor is felülvizsgálhatja, hogy az állam eleget tesz-e az Egyezmény alapján vállalt kötelezettségeknek, ha az állam ésszerűen, gondosan, jóhiszeműen alkalmazza mérlegelési jogkörét, vagyis az államnak bizonyítania kell, hogy a korlátozó intézkedés ésszerű („ésszerűségi teszt”), és teljesül az

arányosság követelménye is. Igen széles mérlegelési jogkört biztosít ezzel szemben a „nem ésszerűtlen” teszt,²⁹ amely alapján az állami intézkedés akkor nem felel meg az Egyezménynek, ha a nemzeti hatóság nyilvánvalóan alapos ok nélkül ítélte úgy, hogy a közérdek korlátozó intézkedést tesz szükségessé; vagyis ha az állammal szemben álló fél bizonyítja az állami intézkedés ésszerűtlenségét. Ilyen széles mérlegelési jogkört enged a bíróság szociális és gazdaságpolitikai kérdésekben, továbbá a titkosszolgálati eszközök alkalmazása terén a nemzetbiztonság védelmében.³⁰

A mérlegelési jogkör szélessége, vagyis az alkalmazott teszt típusa általában attól függ, hogy milyen természetű az állam állítólagos jogsértése, vagyis melyik jogot érinti és milyen jellegű a korlátozás, másrészt attól, hogy milyen mértékben állapítható meg egy közös európai mérce a tagállamok jogrendszereiből. A korlátozásokat tekintve például a közkeréksők védelme, illetve a bíróság tekintélyének védelme érdekében történő korlátozás nem egyforma objektivitással ítéltető meg, az előbbinél a Bíróság szélesebb mérlegelési kört enged az államnak. Az érintett jogok körét illetően nincs egyértelmű gyakorlat, de a 8. cikk és a 10. cikk, amelyeket úgy tekintenek, hogy rendkívül fontos értékeket védenek, csak különösen komoly ok alapján korlátozható, viszont széles a mérlegelési jogkör ott, ahol az állam gazdasági rendje érintett, különösen a tulajdonhoz való jog kapcsán (amelynek maga az Egyezmény szövege is szélesebb korlátozását engedi, mint általában). A gazdasági megfontolások terén fennálló széles mérlegelési jogkör azonban fennáll a különösen fontosnak tekintett 8. cikk esetében is.³¹ A megítélés nagymértékben függ tehát attól, hogy az érintett jog melyik elemét érinti: a szorosabb értelemben vett magánélet védelme erősebb, mint a magánlakás (családi otthon) háborítatlanságának védelme. Hasonlóképpen, a véleménynyilvánítás szabadsága körében is attól függ a mérlegelési jogkör terjedelme, a korlátozás megengedhető mértéke, hogy milyen jellegű közlésről van szó.

Különleges védelmet élvez a demokrácia működése szempontjából kiemelkedően fontosnak tartott politikai véleménynyilvánítás (minden közérdekű ügyről folytatott vita), így ilyen esetekben csak nagyon fontos társadalmi érdek („pressing social need”) indokolhatja a korlátozást.³² Ezzel szemben szélesebb mérlegelési jogkört engedett a Bíróság a művészi kifejezés szabadságának, illetve a kereskedelmi célú kifejezés szabadságának korlátozására.³³

A pozitív kötelezettségekkel kapcsolatban is különböző fokozatok figyelhetők meg a mérlegelési jogkört illetően. A magán- és a családi élet védelme terén az állam kötelezettsége nem terjed odáig, hogy az államnak a transzszexuális személy részére új nemi identitása elismeréseképpen új születési bizonyítványt kellene kiállítania,³⁴ vagy a területén jogszerűen letelepült (de nem állampolgár) személyek választott házastársainak letelepedését területén engedélyeznie kellene,³⁵ viszont a szellemi fogyatékos lány nemi erőszakkal szembeni védelme érdekében köteles felhasználni a büntetőjogi eszközöket, nem nyilváníthatja elégséges védelemnek a polgári út (kártérítési felelősség) igénybevitelének lehetőségét.³⁶ A pozitív kötelezettségek teljesítésének vizsgálatánál is fontos szempont a közérdek és az egyén érdeke közötti méltányos egyensúly megteremtése, amely egyes jogok tevőleges biztosítása érdeké-

ben más jogokat korlátozó intézkedések esetében végső soron az arányosság követelményével „mérhető”.

Látható tehát, hogy az egyes jogok között hierarchia nem létezik, és ha egymással ütközésbe kerülnek, ez az egyensúly megteremtése érdekében valamelyik – vagy mindkettő – bizonyos mértékű korlátozásával oldható fel. Úgy tűnik, hogy bizonyos fontossági sorrend felállítható a jogok között, mert vannak olyan jogok, amelyek érvényesülése a demokrácia működése szempontjából különösen fontos, de ez a sorrend nem azonos az egyén szempontjából felállított fontossági sorrenddel. Vannak olyan jogok is, amelyek különös fontosságát az adja, hogy más jogok anyajogának tekinthetők, de ez a szempont sem alkalmas arra, hogy alá-fölérendeltségi viszonyt állapítsunk meg az egyes jogok között. A korlátozhatóság mértéke alapján is megkísérelhetünk rangsort felállítani az egyes jogok között, de itt is nehézségekbe fogunk ütközni, hiszen láttuk, hogy a korlátozhatóság terjedelme nem csak az érintett jogtól függ, hanem attól is, hogy a korlátozás annak melyik elemét érinti (hiszen a jogok összetettek), valamint a korlátozás okaitól is.

III. Az emberi jogok hierarchiájának kérdése az európa-jogban

A hierarchia-teremtés elméleti kudarcai és a gyakorlat vadhajtásai (ld. a szocialista államok gyakorlatát, amelyek a polgári és politikai jogok elnyomása mellett a gazdasági-szociális jogok elsőbbségét hirdették) erősítették a nemzetközi felfogásban az emberi jogok egyenrangúságának és kölcsönös összefüggésének elvét, amely az Európai Unió Alapjogi Chartájában is tükröződik.

A Chartát egy újszerű összetételű testület (Konvent) dolgozta ki, amelyben a parlamentáris többség is a Charta legitimáló szerepét kívánta erősíteni, s ugyanezt szolgálta a nem-kormányzati vélemények bevonása és a testület működésének teljes nyilvánossága. Végül a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament képviselője a nizzai csúcsertekezleten 2000. december 7-én írta alá ünnepélyes politikai nyilatkozatként, ekkor még nem volt meg a politikai egyetértés ahhoz, hogy a Chartát jogilag kötelező erővel ruházzák fel. Az Európai Alkotmány létrehozására irányuló tárgyalások során azonban a Charta jogilag kötelező erejét ellenzők feladták elutasító álláspontjukat, így a Charta szövegét lényegi változtatás nélkül belefoglalták az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésbe, amelyet a tagállamok állam és kormányfői a 2004. június 17-18-án Brüsszelben tartott Európai Tanács-ülésein írtak alá. 2004. október 29-én pedig Rómában aláírták az „új alapszerződést”, amelynek egyik legfontosabb célja a szabadság és a biztonság övezetének megteremtése.

Az Alkotmányba bekerült Charta nem új jogokat alkotott, hanem a polgárok számára a közösségi jogban (az alapító szerződésekben és a másodlagos közösségi jogban, valamint az Európai Bíróság esetjogában), a nemzetközi emberi jogi szerződésekben, illetve a tagállamok alkotmányaiban biztosított jogokat foglalta össze.

A Charta egy dokumentumban, egyenrangúként biztosítja a polgári és politikai jogokat, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokat. Az előbbiek körében

elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított, illetve annak eset-jogában megfogalmazott jogokat tartalmazza, azonban egyes pontokon meghaladta az Egyezményt és szélesebb tartalommal biztosít egyes jogokat. Így a tisztességes eljáráshoz való jogot minden közigazgatási jellegű ügyben biztosítja, és a diszkrimináció tilalmát is általános jelleggel fogalmazza meg. A Chartának az Egyezményhez való viszonya kezdettől aggodalmakat váltott ki, ezért az Egyezményben és a Chartában egyaránt – bár helyenként kisebb-nagyobb mértékben eltérő szövegezéssel – megfogalmazott jogok eltérő értelmezésével kapcsolatos aggályok eloszlátása érdekében a Charta általános rendelkezései közé beiktattak egy rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az Egyezményben biztosított jogokat a Charta alkalmazásában is az Egyezménynek megfelelően kell értelmezni. Ott, ahol a Charta tudatosan túlmutat az Egyezmény alkalmazási körén, ott ezt a kiterjedtebb védelmet kell biztosítani (52. cikk 3. bekezdése). Az Alkotmányba foglalás során a Charta általános rendelkezéseit bővítették egy hasonló rendelkezéssel az alkotmányos hagyományokból eredő jogok értelmezését illetően.

A szociális jogok meglehetősen vitatott katalógusának kidolgozása során figyelembe vették a közösségi *acquis*, valamint a dolgozók alapvető szociális jogairól szóló közösségi karta mellett az Európai Szociális Karta, illetve a Módosított Európai Szociális Karta egyes rendelkezéseit.

A Chartát kidolgozó Konvent mandátuma a jogok három kategóriájának (polgári és politikai jogok, szociális jogok, EU polgárjogok) meghatározására szolt, a Konvent azonban e helyett a jogok természete szerint csoportosítva 6 csoportba sorolta a jogokat. A különböző jogok által védett értékek a következők: méltóság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás, polgárjog és igazságosság. Ezzel a megoldással – például a szabadságjogok között – gazdasági-szociális és polgári-politikai jogok egy csoportban szerepelnek, ami az emberi jogok elválaszthatatlanságának és kölcsönös összefüggésének elvét tükrözi. Az elfogadott szöveg figyelemmel van az emberi jogok egyetemessége elvére is, így az abban megfogalmazott jogok többsége mindenkit megillet. Minthogy azonban a Charta egyik funkciója az, hogy az Európai Unió politikai legitimitását és a polgárok uniós kötődését erősítse, természetesen tartalmazza a csak a közösségi polgárok számára biztosított sajátos, többnyire politikai, részvételi jogokat is.

A jogok kölcsönös összefüggése elvének megfelelően a Chartában biztosított jogok között sincs hierarchikus kapcsolat. A kidolgozás folyamatában is látszott azonban, és ez tükröződik a szövegezésben, hogy az egyes jogok elismertségét, politikai elfogadottságát, és így a Chartába foglalás szükségességét illetően a konszenzus erőssége különböző. A legkevésbé elfogadott jogok, amelyek tartalma sokak szerint még kevésbé kiforrott és nem határozható meg kellő pontossággal, a gazdasági-szociális jogok körébe tartoztak. Többen a bírói érvényesíthetőség hiányára hivatkoztak, amikor ezeknek a jogoknak az alapjogi katalógusból történő kihagyása mellett érveltek. Ez a megfontolás vezetett végül ahhoz, hogy az Alkotmányba foglaláskor a Chartát kiegészítették egy általános rendelkezéssel a Chartában foglalt alapelvek szerepéről, amelynek értelmében azoknak elsődleges szerepet a jogalkotásban szántak, jogalkotás útján

kell biztosítani az érvényesülésüket; azokra az Európai Bíróság előtt kizárólag ezeknek a jogszabályoknak az értelmezése, illetve jogszerűségének a megítélése tekintetében lehet hivatkozni. Azt ugyanakkor nem határozta meg a Charta, hogy mely rendelkezések azok, amelyeket ilyen alapelveknek kell tekinteni. A Charta értelmezéséhez iránymutatásként szolgáló magyarázatok szerint,³⁷ amelyekre az Európai Alkotmány II-112. cikkének (7) bekezdése utal, ez azt jelenti, hogy az elvek alapján pozitív intézkedések nem követelhetők a bíróság előtt az Unió szerveitől (másképpen kifejezve a jogalkotó mulasztása nem kérhető számon, mint a magyar alkotmánybíróság előtt). Utal arra, hogy ez a gyakorlat a tagállamok jogrendszerétől sem idegen, különösen a szociális jog területén. Példaként megemlíti a Charta néhány cikkét, amelyek ilyen alapelveket tartalmaznak (idősek jogai, fogyatékosok jogai, környezetvédelem), illetve amelyek vegyes jellegűek (nők és férfiak közötti egyenlőség, család védelme, szociális biztonság). Érdekes és ellentmondásos ez a példalódzó felsorolás. A Charta szövegét elemezve ugyanis más rendelkezéseket (is) sorolhatnánk az alapelvek csoportjába. Az „idősek jogát a méltó és önálló élethez, a társadalmi és kulturális életben való részvételhez” a Charta ugyanis egyértelműen jogként biztosítja, amelyet tiszteletben kell tartani („respect the rights”) és nem elvként, amelyet figyelembe kell venni, be kell tartani („observe the principles”).³⁸ Ez az árnyalatnyi különbség magyar nyelven szinte nem is érzékelhető, a Charta magyarázatában azonban szükségesnek tartották hangsúlyozni. Valójában azt láthatjuk, hogy a Charta magyarázataiban többnyire olyan rendelkezéseket soroltak az elvek közé, amelyek olyan jogok biztosítására vonatkoznak, amelyek tartalma még nem kiforrott, nem kellőképpen körülhatárolt sem a nemzetközi jogban, sem a másodlagos közösségi jogban, és lényeges eltérések tapasztalhatók a tagállamok belső jogában is. Másrészt olyan rendelkezésekről van szó, amelyek nem egyéni jogokat állapítanak meg, hanem az Unió számára határoznak meg feladatokat, célkitűzéseket. Ezek hasonlóak, mint az alkotmányokban az államcéllok (vagy programnormák). Ilyen például a környezetvédelemre vonatkozó rendelkezés, amelynek értelmében „a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”³⁹ Ehhez hasonló a fogyasztóvédelemre, az egészségvédelemre vonatkozó rendelkezés is, amelyeket azonban a Charta magyarázata nem említi az elvek között. Azt a rendelkezést sem lehet bírói úton érvényesíthető jogként értelmezni, hogy az „Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”⁴⁰ Ugyanakkor az sem ad kellő eligazítást a rendelkezés jog vagy elv jellegét illetően, hogy az Unió kötelezettsége oldaláról fogalmazza meg az egyént megillető jogot: ez a jogalkotási megoldás az Európai Szociális Karta mintáját követi, amely az egyes jogok biztosításához szükséges pozitív állami kötelezettségeket fogalmazza meg, mégsem állítható, hogy nem jogokat biztosít, csak elveket rögzít. Az elvek és a jogok elhatárolása tehát a bírói gyakorlatra vár. Ez nem idegen feladat a luxembourgi bíróságtól, hiszen eddig is az alapító szerződések számos rendelkezéséről kellett eldöntenie, hogy megfelel-e a közvetlen hatály követelményeinek.

A Chartában biztosított jogok nem csak aszerint különbözhetnek egymástól, hogy bírói érvényesítésre alkalmas módon nyertek-e megfogalmazást, hanem a korlátozhatóságuk mértéke is különböző. Az egyes jogok korlátozhatósága valójában ugyanolyan mértékű, mint abban a jogrendszerben (nemzetközi jogban vagy alkotmányos hagyományokban), amelyből eredeztethetők. A Charta az Emberi Jogok Európai Egyezményétől eltérően nem jogonként határozza meg, hogy melyek a korlátozás feltételei, hanem egy általános rendelkezést tartalmaz erre vonatkozóan.⁴¹ Eszerint a korlátozást jogszabálynak kell meghatározni a jogok lényegének tiszteletben tartása mellett. Ugyanakkor a korlátozásnak az Unió által elismert általános érdekek vagy mások jogainak védelme érdekében szükségesnek kell lennie, s meg kell felelnie az arányosság elvének. Ez a klauzula lényegében tükrözi az Emberi Jogok Európai Egyezményében számos joggal kapcsolatban alkalmazott korlátozási feltételeket, azonban az Egyezményben biztosított néhány jog (pl. kínzás és embertelen, megalázó bánásmód) esetében ilyen korlátozások nem megengedettek. Tekintettel arra, hogy a Charta értelmezését az általános rendelkezések alárendelik az Emberi Jogok Európai Egyezményének és a védelem jelenlegi szintje biztosításának, ezekkel a jogokkal kapcsolatos korlátozások a Charta alapján sem megengedettek.

A Charta korlátozási klauzulája azonban még egy jelentős vonásában eltér az Egyezményben használt fordulatoktól. A Charta ugyanis egyrészt elhagyja a korlátozások „demokratikus társadalmi” szükségességének követelményét, s a közrend, közbiztonság és egyéb legitim korlátozási érdekek helyett az „Unió által elfogadott általános érdekekre” utal. Ezek a változtatások az Unió sajátosságaiból fakadnak. A „demokratikus társadalomra” utalás furcsa lenne egy olyan szervezet keretében, amelyet folyamatosan a demokratikus deficit miatt bírálnak, az „Unió által elfogadott általános érdekek” pedig feltehetően az Unió korlátozott hatásköre miatt váltották fel az olyan fogalmakat, mint a közrend, a közbiztonság és a nemzetbiztonság. Sokan mégis bírálják az „Unió érdekei” védelmének korlátozási alappá nyilvánítását, amelyben a korlátozások lehetőségének kiterjesztését látják. Kissé indokolja ezt a félelmet az Európai Bíróság korábbi gyakorlata, amely – különösen kezdetben és határozott strasbourg-i esetjog hiányában – hajlamos volt a gazdasági céloknak az alapjogok védelmével szemben nagyobb súlyt tulajdonítani, azonban annak következtében, hogy a Charta már említett általános rendelkezései megerősítik az Emberi Jogok Európai Egyezménye rendelkezéseinek és értelmezésének elsőbbségét, ez a félelem is elosztható.

A korlátozhatóság mértékén túl a chartában biztosított egyes jogok között különbség van a jogalanyok körét illetően is. Bár a Charta az egyetemesség elvére épül, a benne biztosított jogok többsége minden embert megillet, s olyan jogokat is biztosít, amelyeket csak Európai Unió polgárai, a tagállamok állampolgárai gyakorolhatnak. Ezek olyan jogok, amelyek gyakorlását az államok rendszerint saját állampolgáraikra korlátozzák (ld. választójog), az állam és a polgára, a politikai közösség és az egyén közötti különleges kapcsolatot fejezik ki. Ezek a jogok sem idegenek tehát az emberi jogok összetett és szövevényes rendszerétől.

Mindezek a különbségek a Chartában biztosított egyes jogok között a jogok eltérő természetéből fakadnak és nem jelentik azt, hogy jogi értelemben hierarchiát állíthatunk fel közöttük. A jogok különböző csoportokba sorolhatók, az egyes jogok tartalmát különböző mértékű pontossággal fogalmazták meg, de az a felfogás egyértelműen tükröződik a Chartában, hogy a felsorolt jogok mindegyikét biztosítani kell, és egyik jogra hivatkozás sem lehet alapja egy másik jog megvonására irányuló törekvéseknek. A joggal való visszaélés tilalmáról a Charta az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez hasonló rendelkezést tartalmaz.⁴²

IV. Paradigma-váltás előtt az emberi jogok?

Az emberi jogok hierarchiájáról való tudományos igényű, jogalkalmazói, vagy épp politikai megfontolásokon alapuló gondolkodás oka és alapja álláspontom szerint az a körülmény, hogy az emberi jogok nemzetközi védelmének ügye napjainkra lassuló pályára került. Különös ellentmondást jelez, hogy a védelem súlypontja azokra a nemzeti jogvédelmi rendszerekre helyeződött át, amelyek viszont – a második világháborútól az ezredfordulóig – azért fejlődtek látványosan, mert a nemzetközi emberi jogi egyezmények kényszerítették ki, inspirálták ezt a folyamatot.

A nemzetközi követelményekhez (az Egyezségokmányokhoz, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, a Szociális Chartához) való csatlakozás az államok demokratikus fejlődését meghatározó jogalkotást produkált. A nemzetközi szerződésekben kifejezett igény teljesítése politikai és jogalkotási programmá vált. Napjainkra azonban kifulladásra jutott ez a folyamat: a meghatározó régiókban elérték a nemzetközi egyezményekben meghatározott szintet, Afrikában, az iszlám országokban pedig civilizációs- vallási okokból nem várható a nemzetközi jog által kívánt változás. Ebből a helyzetből – úgy vélem – nem újabb emberi jogi egyezmények kidolgozásával, további emberi jogok (pl. a biogenetika terén) nemzetközi védelem alá helyezésével lehet kiutat találni. Nemzeti keretek között kell a nemzetközi standardok elvárásai fölé kerülni, elsősorban a gazdasági, szociális, kulturális jogok területén és a kisebbségvédelem körébe tartozó kérdések szabályozásával. Különösen fontos lehet ebben a folyamatban a „példamutató” országok (skandinávok, hollandok, britek, kanadaiak, ausztrálok, Közép-Európában a magyarok!) jogalkotásának fejlődése. A jelzett változás tehát úgy sommázható: az emberi jogok területén a jogvédelem fejlesztésében a trend megváltozott: a nemzetközi helyett a nemzeti jogalkotás lett a húzóerő.

A nemzeti alkotmányok rendelkezései, az alkotmányvédő intézmények döntései pedig az emberi jogok világában egyre inkább a hierarchikus megközelítési mód felé fordulnak. Az alkotmányosság értékeinek védelméből az értékeket kifejező normák rangsorolásának lehetősége is következik. ÁDÁM ANTAL utal a következőkre: „Van, amikor az Alkotmány szövege fejezi ki a norma nagyságrendjét az értékhierarchiában (pl. az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog), de van amikor az értékhierarchiát az Alkotmánybíróság határozza meg.”⁴³ A Magyar Al-

AZ ALAPJOGOK HIERARCHIÁJA

kormánybíróság elmúlt másfél évtizedes ítélkezése is arról tanúskodik, hogy az emberi jogok rendszerében meghatározó szerepet kapott az emberi méltóság védelme, az információs önrendelkezési jog és a véleményszabadság.

A nemzeti jogrendszerek fejlődése, az általuk védett értékek hierarchizálása jelentős impulzust adhat a nemzetközi jogfejlődés számára is: segíthet abban, hogy a nemzeti jogrendszerek új, egyre fontosabb értékek (pl. a határainkon túl élő nemzeti kisebbségek védelme) tekintetében találjanak közös nevezőt. A nemzetközi jog és az uniós jog tehát lassan kénytelen lesz megbarátkozni azzal a gondolattal, ami civilizációs örökség és sajátosság az emberi jogok védelme terén: az emberi jogok vázolt értékfűzöttsége a nemzeti jogrendszerek XXI. századi fejlődésében az emberi jogokban is hierarchikus megközelítést, így változó erőterű védelmet igényel.

JEGYZETEK

- ¹ Ld. POLLIS, ADAMANTIA: Towards a New Universalism; *Reconstruction and Dialogue*. Netherlands Quarterly of Human Rights, 1998. No. 1. 5-23., különösen 10.
- ² BRAGYOVA ANDRÁS: Alapozhatók-e az emberi jogok a nemzetközi jogra? (Avagy pótolhatja-e a nemzetközi jog a természetjogot?) *Állam- és Jogtudomány*, 1990. No. 1-4. 94.
- ³ ÁDÁM ANTAL: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. *Jura* 2002. No. 1.11.
- ⁴ Ld. VASAK, KAREL: La déclaration universelle des droits de l'homme, 30 ans après. *Courrier de l'UNESCO*, 1977.: KÖRNYEI ÁGNES: Regionalizmus az egyetemessé váló emberi jogokban, különös tekintettel az Amerikai Államok Szervezetére, *Acta Humana Studiorum*, 1998.
- ⁵ ÁDÁM ANTAL: Id. i. m. 12.
- ⁶ Ld. bővebben: pld. a Lausanne-i Katolikus Egyetem Emberi Jogi Központja kutatásait. Összefoglalva: SILVIO MARCUS HELMONS (szerk.): *Dignité Humaine et hiérarchie des valeurs*. Szerk.: Bruxelles. Academia. 1999.
- ⁷ Uo.
- ⁸ Ld. bővebben: BARSH, RUSSEL LAWRENCE: Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law. *American Journal of International Law*, 1986. No. 2. 369-385.
- ⁹ BOKORNÉ SZEGŐ HANNA: Az államok közössége és az emberi jogok. In: *Az államok nemzetközi közösségének változása és a nemzetközi jog*. Jogtudományi Értekezések. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1993.
- ¹⁰ Ld. MERON, THEODOR: On a hierarchy of international human rights. *American Journal of International Law*, 1986. No. 2. 1-23.
- ¹¹ Ld. MATSCHER, F.: La mise en oeuvre des droits économiques et sociaux. In: MATSCHER, F. (szerk.): *The implementation of social and economic rights: National, International and Comparative Aspects*, Kehl am Rhein; Strassburg; Arlington: Engel, 1991. 11-20.
- ¹² Ld. TÜRK, D.: The United Nations and the realization of economic, social and cultural rights – In: MATSCHER (szerk.), 1991. 95-121.
- ¹³ Ld. az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletét: *Marckx v. Belgium*, ECHR, Judgment of 13 June 1979, Series A No. 31. Az Emberi Jogok Európai Bizottságának és Bíróságának határozatai hozzáférhetők: <http://www.echr.coe.int/hudoc>.
- ¹⁴ Globális nézőpontból (és különösen az első emberi jogi dokumentumok elfogadásának idejétől kiindulva) a polgári és politikai jogok biztosítása terén is érvényes a fokozatos megvalósítás. Ld. VAN BOVEN, THEODOR C.: Distinguishing Criteria of Human Rights. In *International Dimensions of Human Rights*, Vol. 1., Greenwood Press, Westport, Connecticut (UNESCO), 1982. 43-59; az 53.
- ¹⁵ Ld. Economic, Social and Cultural Human Rights, Advisory Report No. 18., Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy of the Netherlands, 1993. 37.
- ¹⁶ Ld. LAWAND, K.: General Comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (Autumn 1995) 9.3 Interights Bulletin 75-76.
- ¹⁷ Ld. SIMMA, B.: The implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In: MATSCHER (szerk.), 1991. 75- 94.
- ¹⁸ Ld. még: KARDOS, GÁBOR: A szociális jogok kikényszerítésének lehetőségei, *Esetf.* 1996. No. 6. 20-32.

- ¹⁹ Ld. CRAVEN, M.: Economic and Social Rights: The Dynamics of Implementation, (Autumn 1995) 9.3 *Interights Bulletin* 71-74.
- ²⁰ Ld. Airey v. Ireland, ECHR, Judgment of 9 October 1979, Series A No. 32.
- ²¹ Ld. India példáját: DHAVAN, R.: The Quest for Economic and Social Rights in India: A New Judicial Model? (Autumn 1995) 9.3 *Interights Bulletin* 97-99.; valamint Finnországét: ROSAS, A.: The Implementation of Economic and Social Rights: Nordic Legal Systems In: MATSCHER (szerk.), 1991. 223-235.
- ²² Ld. S.W.M. Broeks v the Netherlands, Communication No. 172/1984 (9 April 1987), Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol of ICCPR, Vol. 2., (UN Publications, Sales No. E.89. XIV. 1) 196.
- ²³ Ld. Economic, Social and Cultural Human Rights, Advisory Report No. 18., Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy of the Netherlands, 1993. 37.
- ²⁴ Ld. RYSSDAL, R.: The protection of social and economic rights and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. In: MATSCHER (szerk.), 1991. 1-4.
- ²⁵ ROOSEVELT szavaival: „Gazdasági biztonság és függetlenség nélkül egyéni szabadság nem létezhet. Az éhező és munkanélküli emberek jelentik a diktatúrák alapanyagát.” Forrás: ALSTON, P.: U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Need for an Entirely New Strategy, *American Journal of International Law*, 1990. No. 2. 365-393.
- ²⁶ Ld.: Vienna Declaration and Programme of Action, 12 July, 1993. A/CONF.157/23.; [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument).
- ²⁷ A doktrína részletes ismertetéséről ld. Van Dijk, P. – VAN HOOFF, G.J.H.: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Deventer-Boston: Kluwer, 1990. 656., 583-606.; valamint MACDONALD, R. ST. J.: The margin of appreciation in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1990. Vol. I, Book 2. 95-161.
- ²⁸ A mérlegelési jogkör terjedelmét meghatározó tényezőkről ld. még: LAVENDER, NICHOLAS: The Problem of the Margin of Appreciation. *European Human Rights Law Review*, 1997. No. 4. 380-390. A doktrína bírálatáról ld.: SINGH, RABINDER – HUNT, MURRAY – DEMETRIOU, MARIE: Current Topic: Is there a Role for the „Margin of Appreciation” in National Law after the Human Rights Act? *European Human Rights Law Review*, 1999. No. 1. 15-22. Azért bírálják a mérlegelési jogkör doktrínájának alkalmazását, mert az csak elfedi annak valós indokait, hogy a Bíróság miért tekint egy adott korlátozást indokoltnak. A részletes indokolás helyett azt mondja ki, hogy a döntés az állam mérlegelési jogkörébe tartozik, s ezáltal az esetjog kiszámíthatatlanná válik. Továbbá elmossa a különbséget, hogy az állam szerveinek olyan jellegű döntéséről van-e szó, amelyet a Bíróság nem kíván felülbírálni (hatásköri korlát), vagy megvizsgálta a döntést és indokoltnak találta.
- ²⁹ Hasonló teszt, mint az olasz alkotmánybíróság által a gazdasági-szociális és kulturális szolgáltatási jogok érvényesülésének ellenőrzésére kidolgozott módszer egyik szempontja, a „ragionevolezza” körében a jogszabály céljának való megfelelés vizsgálata; ld.: KARDOS, i. m. *Ésély*, 1996., 26.
- ³⁰ Gazdasági kérdésekben az Európai Bíróság (European Court of Justice) is széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak például a diszkriminatív hatású intézkedések (közvetett diszkrimináció) szükségességének és alkalmasságának megítélésében. Ld. C-167/97, Seymour-Smith and Perez, Judgment of 9 February 1999.
- ³¹ Ld. Gillow v. the United Kingdom, ECHR, Judgment of 24 November 1986, Series A No. 109.
- ³² Ld. Lingens v. Austria, Series A No. 103; Castells v. Spain, Series A No. 236
- ³³ Ld. Müller v. Switzerland, Series A no. 133, Otto-Preminger-Institut v. Austria, Series A no. 295-A; illetve Markt intern Verlag v. Germany, Series A no. 165; Jakubowski v. Germany, Series A no. 291-A
- ³⁴ Ld. Rees v. the United Kingdom, ECHR, Judgment of 17 October 1986, Series A No. 106.
- ³⁵ Ld. Abdulaziz, Cabales & Balkandali v. the United Kingdom, ECHR, Judgment of 28 May 1985, Series A No. 94.
- ³⁶ Ld. X & Y v. the Netherlands, ECHR, Judgment of 26 March 1985, Series A No. 91.
- ³⁷ CONV828/1/03, REV 1. számú 2003. július 18-án kelt dokumentum.
Forrás: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00828-re01en03.pdf>
- ³⁸ Ld. Európai Alkotmány II-111. cikk (1) bekezdése.
Forrás: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/constit.html>
- ³⁹ Ld. Európai Alkotmány II-97. cikke.
- ⁴⁰ Ld. Európai Alkotmány II-92. cikke.
- ⁴¹ Ld. Európai Alkotmány II-112. cikk (1) bekezdése.
- ⁴² Ld. Európai Alkotmány II-114. cikke.
- ⁴³ ÁDÁM ANTAL: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest, OSIRIS. 1998. 72.

JUS GENTIUM ANTE PORTAS VEL INTRA MUROS

KOVÁCS PÉTER

egyetemi tanár, alkotmánybíró

1.

Kezdjük egy keserű, realista tézissel: a nemzetközi jog szerény művelői évszázadok óta halmozottan hátrányos helyzetűnek tekinthetők. Nemcsak, hogy indokolniuk kell tantárgyuk létét, hanem egyenesen bizonyítaniuk kell azt. Bezzeg az alkotmányjogászok, büntetőjogászok, polgári jogászok: ők nagyvonalúan abból indulhatnak ki, hogy mindenki számára evidencia tárgyuk léte: ezt bizonyítja már az ókortól fogva a törvények léte, s ha valakit a levéltárak gyöngyszemei valamint a Magyar Közlöny folyamkilométerei nem győznének meg, csak meg kell az illetőt invitálni az egyre népszerűbb börtönmúzeumok valamelyikébe, s a deres, a spanyolcsizma, az akasztófa, a guillotine és a többi segédeszköz láttán az illetőben mákszemnyi kétség sem marad, hogy az államnak történelmen átívelő joga van, s azt ki is tudja kényszeríteni.

E sokkoló élmények hatása alatt az illető elfeledkezik arról, hogy ő maga (vagy szülei, nagyszülei, dédszülei) hányszor érezték úgy, hogy a magyar reformkor híres követelése a közteherviselés egyenlőségéről azért valahogy még mindig csak botladozik. A pénzügyi jog tanulmányozásába révedő hallgató ingerküszöbét néha azért esetleg elérték az adóbevallás saját kezű kitöltését megkísérlő szüleinek kuruckori átkozódásokat felidéző megjegyzései az adóbevallást állítólag segítő vaskos kiadvány kacifántos mondatainak értelmezhetőségéről, de azért szorgalmasan felkészült vizsgájára. Családjogi tanulmányai során a tartásdíjszámítás csinját-bínját megtanulta, bár rémlett neki, hogy a betévedő szomszédasszony hangosan szidta „azt a gazembert” (értelemszerűen az elvált férjről van szó ezekben az esetekben), akinek van képe gyermeke elől eltagadni a kenyeret... Az asszonyok beszélgetéséből esetleg még kihallatszott az eszmecsere arról, hogy hogyan kell megoldani azt, hogy ne kelljen eleget tenni a valóperes ítéletben kimondott láthatási szabályoknak, hiszen azt a „semmirekellőt” a saját gyereke sem érdekli, az sem szeret odamenni, amúgy is minden látogatás után az iskolában rosszul felelt, stb. Az üzleti világ kreatív könyvelési trükkjeit a hallgató még nem ismerte, a mé-

diából ismerős adóleírási-lizingelési technikákkal összekapcsolódó „ügyek” annyira bonyolultnak tünnek, hogy úgy gondolta, ezt még ráér megtanulni akkor, amikor már megy a szekér...

Már meg sem lepődött, amikor felsőbb éven végzett barátja beugrott hozzá és elmagyarázta, miért olyan jó neki, hogy minimálbéren van bejelentve, majd meghívta a Gerbaud-ba, hogy kikapcsolódjon egy kicsit a tanulás robotjából. Hazatérve kicsit unottan hallgatta, amint apja azon mérgelődött, hogy az általuk lakott társasházi lakás kellékszavatossági perének időtartama immáron kétszámjegyű: hiába próbálta megvitatni azzal, hogy ez még nem is annyira rossz ahhoz képest, hogy JÓKAI MÓRNÁL Maszlaczký ügyvéd úr egészen jól megélt a Kárpáthyak közötti perből.

Mindennek dacára egy percnyi kétsége sem volt arról, hogy a magyar jog létezik, s talán mosolyogva gondolt vissza arra, hogy kellett tanulni valamit, amit tévedésből nemzetközi *jognak* hívtak, de hogy miért, azt már nem tudja. Az bizonyos, hogy valami koherens szabályrendszer bizonygatásáról volt szó, ami azonban éppen a legfontosabb kérdésekben nem tudott érvényesülni. Így aztán napi ügyvédi, ügyészi, bírói gyakorlatában immár a lényegre igyekszik koncentrálni, bevágja a munkajogi, adójogi szabályok legújabb és legérdekesítőbb újításait az esedékes perre készülve, s amikor évfolyamtalálkozón volt tanára arról érdeklődik, hogy volt-e már nemzetközi jogi ügye, zavartan válaszolja, hogy „de tanár úr, nem vagyok én diplomata, hogy nemzetközi joggal foglalkozzak...”

És érezhetően értetlenül merednek egymásra: egyik nem érti, hogy miért várják (még most is!) el tőle, hogy a nemzetközi jog érdekelje, a másik nem érti, hogy nem jött rá, hogy ha nem is nap mint nap, de évente bizonyosan sokszor találkozott a nemzetközi joggal.

Jól van ez így? Jó lenne kórusban hallani a választ: Nem! Nincs!

2.

A nemzetközi jogászok nehezen értik meg, hogy – miután már fáradságos munkával sikerült meggyőzniük hallgatóikat, kollégáikat arról, hogy a nemzetközi jog létezik – miért szembesülnek újabb nehézségekkel, amikor a Magyarországot terhelő nemzetközi kötelezettségek alkalmazásának számukra evidens voltára próbálják ráirányítani azok figyelmét. A nemzetközi jogászok értetlenkedve tapasztalják, hogy a belső jog különböző jogágait művelő nagy tekintélyű kollégák is *idegen jognak* érzik a nemzetközi jogot, szinte ugyanúgy, mintha egy másik állam jogrendszeréről lenne szó, amelyet – ahogyan azt a nemzetközi magánjog tanulásakor mindannyian elsajátítottuk – különböző kapcsolóelvek parancsa alapján esetleg alkalmaznunk kell. Arra is emlékszünk, hogy tanultuk a „hazafelé törekvés” (*Heimwärtsstreben*) elvét, azaz azt a sajátos jelenséget, amikor a különböző kapcsolóelvek között válogató jogalkalmazó – feltéve, hogy nincs egyértelmű parancs – valahogy mindig arra konkludál, hogy a saját jogát, anyagi vagy eljárási jogát kell alkalmaznia.

Erre emlékezve érzi úgy egy nemzetközi jogász, hogy a nemzetközi jogtól eleve idegenkedő belső jogász kollégái szinte idegen jognak érzik a nemzetközi jogot, s arra törekednek, még ha világos számukra is, hogy van egyértelmű nemzetközi jogi kötelezettség, de mégis, – ha csak lehetséges – ahelyett a belső jogot alkalmazzák. Azaz tudva azt, hogy egy adott belső jogszabály a vagy önként vállalt, vagy szokásjogként, esetleg imperatív normaként létező nemzetközi jogi parancsnak pusztá végrehajtási normája, mégis úgy tesznek, hogy ezt mintegy a maga belső jogi formájában érvényesítik. Ha sikerül a belső jog elemeként meghatározni a nemzetközi eredetű normát, akkor szinte hazataláltunk, ismerős terepen mozgunk, élünk anyanyelvünk és jogászai neveltetésünk örökölt rabulisztikus technikáival, kutatunk és értelmezünk, keresünk és találunk. Vitathatatlan, hogy így is gyakran jó az az eredmény, amire jutunk, legfeljebb az utókor – vagy az összehasonlító jogászok – állapítják meg, hogy – nem kevés erőfeszítéssel – felfedeztük a spanyol viaszt...

Előbb-utóbb azonban talán mégis világossá válik, hogy a Magyarországot terhelő nemzetközi jogi kötelezettségek nem idegen jogot, hanem az ország saját jogát jelentik, amelynek szabályai valójában csak eredetükben különböznek a belső jogiaktól. A nemzetközi jog és a belső jog országonként szimbiózisban van, szinte együtt lélegzik. Ezért tehát a „dualizmus vagy monizmus” vita valójában másodlagos fontosságú különbözőségek túldimenzionálása. Ha bizonyos is, hogy a két megoldás kevergetése csak növeli a problémákat, az is igaz, hogy voltaképpen akármelyiket is választja az ország jogrendszere, egy valamit nem kerülhet el: a nemzetközi kötelezettségek végrehajtását, a *pacta sunt servanda* elv érvényesítését. A 2005. évi L. törvény meghozatalával a jogalkotó mindazonáltal eldöntötte a kérdést, s ismét a dualizmus került ki győztesen, talán inkább a hagyományokhoz való ragaszkodás okán.

Közismert, hogy a monista berendezkedésű államokban viszont minden sokkal egyszerűbb, hiszen a nemzetközi jog primátusát meghirdető alkotmányos klauzula eleve kedvező pozícióba helyezi a nemzetközi jogi normát a belső joggal szemben, még akkor is, ha az ebből fakadó előnyök tényleges érvényesítése valójában csak az adott norma ún. közvetlen alkalmazhatósága („*self-executing*” vagy „*directement applicable*” jellege) esetében válthatók aprópénzre.

Abból, hogy egy állam dualista, azaz a nemzetközi szerződés belső jogi jogszabállyá átalakítva – azaz végsősoron törvényként kihirdetve – válik a belső jog részévé, ebből nem következik, hogy belső jogi rangja egy egyszerű törvénnyel azonosítható lenne. Ha ez így lenne, akkor az ellentétes tartalmú későbbi törvény leronthatná hatályát a *lex posterior* elve alapján – ez viszont éppen az állam nemzetközi jogi felelősségét idézi fel, s annak azt a változatát, amikor, amikor a nemzetközi jogsértés a törvényhozónak tudható be.

Monista államban egy adott nemzetközi egyezmény hiteles értelmezésére feljogosított testületek (mint amilyen például az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezménye vonatkozásában) állásfoglalásainak követele elméletileg is magától értetődő. A dualista megoldást követő államokban a jogalkalmazó azonban gyakran idegenkedve tekint a strasbourgi ítéletekre, a saját auto-

nómiáját véli veszélyeztetettnek – voltaképpen indokolatlanul. Hiszen a nemzeti bíró állama nemzetközi kötelezettségeivel ellentétesen – jogszerűen – nem dönthet, és az adott nemzetközi bírói döntések is útjelző táblákat jelentenek, amelyekre figyelemmel lehet csak manőverezni. Az értelmezés szempontjából az Emberi Jogok Európai Bírósága főútvonalat, kötelező haladási irányt, sebességkorlátozást, behajtani tilost jelző táblákat is elhelyezhet. Ezeknek a követését vállalta az állam amikor az Emberi Jogok Európai Egyezményét – és a hasonló nemzetközi egyezményeket illetve azok konrollmechanizmusait – ratifikációjával vállalta.

Tetszetek volna akkor meggondolni... – dörmögnek a nemzetközi jogászok.

Az európai emberi jogi és a közösségi jogi ítélkezési gyakorlat szoros követése – elméletileg – meghirdetett, hivatalos követelmény minden igazságszolgáltatási fórum számára. Abban a tekintetben azonban nincs egyértelmű szabály, hogy mi a helyesebb illetve mi a célszerűbb: a strasbourgi, luxemburgi ítéleteknek nevesített formában történő követése, a *copyright* szabályaira illetve az angolszász precedens-jogra emlékeztetően tehát idézőjellel és a forrás gyanánt szolgáló ítéletre hivatkozva történő beidézése vagy pedig jobb lenne általánosságban, de helyesen hivatkozni a strasbourgi gyakorlatra vagy esetleg még az utalást is mellőzve követni a strasbourgi illetve luxemburgi jogértelmezést. A nemzetközi jogban illetve az európai jogban nincs idevágó, kötelező szabály, a strasbourgi és a luxemburgi bíróságok nem *copyright*-érzékenyek. Érzékenyek azonban a lényegre: a joggyakorlatuk követésének megkövetelésére.

Rendelkezik-e mozgásszabadsággal a jogalkalmazó abban a tekintetben, hogy döntsön, az előtte levő ügyben releváns-e valamely konkrét strasbourgi vagy luxemburgi ítélet? A relevancia megítélése szakmai kérdés, azt a jogalkalmazónak magának kell tudnia eldöntenie. Ha viszont releváns, akkor azt alkalmazni kell. Más kérdés, hogy a generációkon átörökített hagyományok valamint az irdatlan mennyiségű strasbourgi joganyag – nem is beszélve a fiatalabb bírói generációt már jóval kevésbé érintő nyelvismereti korlátokról – nem könnyítik meg, hogy magától értetődő természetességgel nyúljon az Emberi Jogok Európai Bíróságának – igaz, az internetes kapcsolatok révén másodpercek alatt elérhető – joggyakorlatához. A luxemburgi Európai Közösségi Bíróságnak csatlakozásunk utáni ítéletei – valamint a 2004 előtti időszak fontosabbnak minősített ítéleteinek egy része – magyar nyelven is elérhetők: bár eddig csak kevés gyakorló jogászt hoztak nálunk lázba. Igaz, csak az adatbázisba való bejutás a gyors, az ügyek és a *dictumok* feldolgozását a jogalkalmazó nem kerülheti meg. Az pedig időbe kerül...

A strasbourgi és egyéb emberi jogi monitoring-intézmények (valamint a luxemburgi európai bíróság) által adott értelmezés figyelembe vételének magától értetődővé kellene válnia. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság gyakorlata – ha az emberi jogi szakirodalom bírálja is és esetenként következetlennek, nem mindig meggyőzőnek tekintve az adott hivatkozások kiválasztását – mindenesetre példát mutat. Egy lehetséges példát: így is lehet csinálni. A példák koherens rendszerré izmosodása esetében a gyakorlat talán egyszer valóban példamutató lesz.

Az alábbiakban röviden és hangsúlyozottan exemplifikatív módon mutatunk rá egy-két olyan alkotmánybíróági ügyre, ami példázza, hogy milyen formában és milyen megfontolásokból jelentek meg a hivatkozások a nemzetközi jogi emberi jogvédelmi mechanizmusokra.

3.

A nemzetközi jog *ex officio* figyelembe vétele túl azon, hogy csak az állam által vállalt kötelezettségnek teszünk eleget, módot adott az alkotmánybíráskodás kezdetein arra, hogy a nemzeti jogszabályok alkotmányosságának értelmezésekor az európai joggyakorlatnak megfelelő értelmezést adjanak a nyelvtanilag esetleg többféleképpen értelmezhető jogszabályoknak. A 60/1993 (XI.29.) AB határozatban a KRESZ-nek a biztonsági övre vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmánynak az élethez való jogot biztosító 54. § (1) bekezdésével és a 70/D. § (1) bekezdése szerinti egészséghez való joggal valamint a szabad mozgás jogát biztosító 58. § (1) bekezdésével összevetve, a „döntése kialakításakor az Alkotmánybíróóság tekintettel volt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány), valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) előírásaira és az Emberi Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) döntéseire.”

Az ittas vezetésre vonatkozó jogi szabályozást vizsgáló 3/1998 (II.11.) AB határozat az ártatlanság vélelmének tartalmát elemezve mondta ki, hogy „ez a felfogás és gyakorlat a jog nemzetközi normáival is összhangban áll. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 2. bekezdése rögzíti az ártatlanság vélelmének elvét, de az 5. cikk szerint a gyanúsított – indokolt esetben – akár személyes szabadságától is megfosztható. E felfogással összhangban a hazai jogban az Alkotmány sérelme nélkül szerepel az őrizetbe vétel, az előzetes letartóztatás, az ideiglenes kényszergyógykezelés, a lakhely elhagyási tilalom.”

A 6/1998 (III.11.) AB határozat szerint „az Alkotmánybíróóság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében biztosított védelemhez való jog a terhelt és a védő jogaiban ölt testet. A terheltnek joga van ahhoz, hogy saját magát megvédje, és ahhoz is, hogy választása szerinti védőt vegyen igénybe (akinek költségeit adott esetben az államnak kell viselnie). A védelemhez való jog alkotmányos megítélése csakis a terhelt és a védő jogainak együttes szemlélete alapján lehetséges. Ez a megközelítés összhangban van az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) gyakorlatával. (Vö. X. v. Austria, Appl. No. 6185/73, DR 2, 68; Ensslin and others v. FRG, Appl. Nos. 7572/76, 7586/76, 7587/76, DR 14, 64)”

Az abortuszról szóló 48/1998. (XI.23.) AB határozatban az Alkotmánybíróóság azt is kimondta, hogy Emberi Jogok Európai Egyezménye már annak magyarországi hatályba lépése előtt is eleve irányadó volt számára: „Bár az Alkotmánybíróóság az alapvető jogokkal kapcsolatos gyakorlatában működése kezdetétől figyelembe vette az Egyezmény rendelkezéseit, az kihirdetése követ-

keztében csak 1993-tól, tehát az Abh. meghozatalát követő időponttól kötelező érvényű a Magyar Köztársaság számára.” Ebben a határozatban például az Emberi Jogok Európai Bizottságának X v United Kingdom ügyben [No 8416/79, 19 DR 244 (1980)] és a H v Norway ügyben is [No 17004/90 73 DR 155 (1992)] hozott határozatára történt explicit utalás.

A büntető eljárásjog bizonyos kérdéseit érintő 5/1999 (III.31.) AB határozat nemcsak az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteire, hanem a Miniszteri Bizottságnak jogilag végső soron nem kötelező határozatára is figyelmet fordított: „A tárgyalás tartására való jogról lemondás érvényességének feltételekhez kötöttségét megkívánja az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 1. pontjához kapcsolódó strasbourggi joggyakorlat is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága – konkrét esetben – úgy foglalt állást, hogy le lehet mondani a tárgyalás tartására való jogról azzal a feltétellel, hogy a lemondást az érdekelt személyesen tegye, saját akaratából, rá gyakorolt nyomás nélkül és egyértelmű módon. (Így pl. Eur. Court H.R., Deweer judgment of 7. February 1980, Series A no. 80.) A büntetőparancs esetében különösen érvényes az, hogy lehetséges hallgatóságos lemondás abban az esetben, ha a fél nem kér tárgyalást, bár a nemzeti jog ennek lehetőségét biztosítja számára (pl. Eur. Court H.R., Hakansson and Sturesson judgment of 21. February 1990., Series A no 171.). Az Alkotmánybíróság álláspontjának kialakításánál figyelemmel volt más nemzetközi összefüggésekre is. A tárgyalás mellőzésével büntetés kiszabását lehetővé tevő intézményt, mint az eljárás egyszerűsítésének egyik módját „penal order” néven az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is szorgalmazta a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítéséről szóló ajánlásában [No. R (87) 18; a továbbiakban: Ajánlás]. A büntető parancsban alkalmazható szankciók tekintetében az Ajánlás előírja, hogy azokat vagyoni jellegű szankciókra és jogoktól való eltúntásra kell korlátozni, és kizárandó a szabadságvesztés alkalmazása (Ajánlás II. c. 3.). Az Ajánlás ugyan nem kötelező, de annyiban irányt mutató, hogy a büntető parancsban törvénysértő módon alkalmazott felfüggesztett szabadságvesztés korrigálásával szemben szigorú következményeket kell állítani.”

Emlékeztetve arra az alapvető szabályra, hogy a nemzeti jogvédelem nagyvonalúbb is lehet a nemzetközínél, utal a 65/2003 (XII.18.) AB határozat – igaz, ismét csak általában – a strasbourggi joggyakorlatra: „Az Alkotmánybíróság több más határozatában megerősítette, hogy az Alkotmány csak úgy teszi lehetővé a személyi szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozását, hogy ez a szabályozás ne korlátozza szükségtelenül vagy aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot. E követelmény az Alkotmány 55. § (1) bekezdésnek és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó 8. § (2) bekezdésnek egymásra vonatkoztatásán alapul. A felfogás megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) 5. cikk 1. a) pontjával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatnak is, ugyanakkor túlterjeszkedik azon, mivel érvényesítendőnek tartja a jogerős elítélést követő szabadságelvonásra is.”

A 936/A/2003 AB határozat a Büntető törvénykönyvnek azt a módosítását, amelyik az ún. gyűlöletbeszédet büntetőjogi szankció alá vétette volna, megsemmisítette. Az indoklásban nemcsak az ENSZ és az Európa Tanács idevágó, emberi jogi vonatkozású egyezményeit érintette, hanem utalt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 97(20) sz. a gyűlöletbeszédrel szembeni fellépésre felszólító, de ajánlási értékű határozatára is. Mindezekkel összefüggésben az *összhang* értelmezését a következőképpen adta meg: „A Magyarország által vállalt nemzetközi szerződéses kötelezettségek nem jelentik azt, hogy a jogalkotó a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot figyelmen kívül hagyhatná a szélsőséges megnyilvánulások elleni állami fellépés szabályozásakor. A nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését célzó jogalkotás esetében is irányadó az Alkotmány által felállított jogvédelmi mérce, valamint a magyar Alkotmánybíróság által kialakított szükségességi/arányossági teszt.” Eszerint tehát az összhang az alkotmányosság tükrében értendő, azaz végső soron az Alkotmány, az ennél alsóbb szintű belső jogi norma a nemzetközi jog hármas egységében. Az Alkotmánybíróság ráadásul itt nem tartotta szükségesnek, hogy jogforrási értékű különbséget tegyen a nemzetközi jog szerződési jogi és ajánlási típusú normái között: „Nemcsak az ENSZ keretei között létrejött nemzetközi egyezmények, hanem az Európa Tanács és az Európai Unió egyes intézményei által kibocsátott dokumentumok is különös figyelmet fordítanak a rasszizmus és a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (97) 20. számú ajánlásának 4. alapelve a következőképpen rendelkezik: „[a] nemzeti jogrendszernek és gyakorlatnak lehetővé kell tennie azt, hogy a bíróságok figyelembe vegyék, hogy a gyűlöletbeszéd egyes esetekben olyan sértő lehet az egyénekre vagy csoportokra nézve, hogy ezért nem élvezzi az Emberi jogok európai egyezményének 10. cikke által egyéb véleménynyilvánítási formáknak biztosított védelmet. Ez a helyzet, amikor a gyűlöletbeszéd az Egyezményben és kiegészítő jegyzőkönyveiben biztosított jogok és szabadságok megsemmisítését vagy az Egyezményben megengedettnél nagyobb mértékű korlátozását célozza.” Az Európai Unió Bizottsága által előterjesztett, a rasszizmussal és az idegengyűlölettel szembeni fellépésről szóló kerethatározat-tervezet célja is az, hogy a tagállami jogalkotás hatékonyan vegye fel a harcot a rasszizmus ellen, ugyanakkor a kerethatározat-tervezetet tárgyaló Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködés Tanácsa ülésén több tagállam is fenntartásának adott hangot, aminek eredményeképpen az elnökség a kerethatározat-tervezet szövegének megváltoztatását javasolta. Eszerint a szövegben utalni kell az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkére és arra, hogy a tagállamok alkotmányos elveit és értékeit a kerethatározat nem kívánja csorbítani. [Report on the proposal for a Council framework decision on combating racism and xenophobia (COM(2001) 664 – C5-0689/2001 – 2001/0270(CNS))] Ez összhangban van a Karta preambulumban olvasható azon gondolattal, hogy a Karta megerősíti a tagállamok közös alkotmányos hagyományai- ban gyökerező jogokat.”

Van példa arra is, hogy nevesítés nélkül jelenik meg alkotmánybírói határozatban a vállalt kötelezettség nemzetközi monitoring-testülete által adott értelmezés.

Így például a bizonyos táppénzügyi szabályokat érintő 514/B/2000 ügyben hozott határozatban szerepelnek a következő mondatok: „Az európai társadalombiztosítási rendszerek hagyományosan a betegellátás, táppénz, munkanélküli segély, nyugdíj, munkával összefüggő rokkantsági ellátás, családi és anyasági juttatások, rokkantsági és árva- illetve a özvegyi ellátás területén érvényesülnek, céljuk, hogy megfelelő juttatást biztosítsanak az ottani az átlagkereset felét elérve. Európában a társadalombiztosítási rendszer így a lakosság jelentős részét érinti és a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt terhelő kollektív finanszírozásra épül.” Ez azonban valójában azonban az Európai Szociális Charta felügyelő bizottsága joggyakorlatának publikált szintézisét idézi fel, *quasi verbatim*.

4.

A nemzetközi jogi koordináták azonban változhatnak is, ide értve akár az adott egyezményhez kapcsolódó strasbourgi joggyakorlat továbbfejlődését, akár újabb nemzetközi jogi szabályok belépését a magyar jogrendbe. Ez pedig alapot adhat arra is, hogy adott esetben megvizsgáljuk, egy jóval korábbi alkotmánybíróági határozat minden további irányadó-e ma is vagy esetleg árnyalatokkal, fenntartásokkal kezelendő-e.

Így például az Alkotmánybíróság a 673/B/1990 AB határozat meghozatalakor még csak az ENSZ egyik 1966-os Egyezségokmányára tudott hivatkozni a sztrájkjog – adott esetben az igazságszolgáltatási szervek dolgozói tekintetében történő – korlátozhatóságának vizsgálatakor, s megállapította, hogy „nincs ellentét az indítványozó által kifogásolt sztrájkörvény és Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya között [...] a korlátozás nem ellentétes a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettség tartalmával.”

Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy azóta azonban Magyarország részesévé vált a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization – ILO) két fontos egyezményének valamint az Európai Szociális Chartának. Ez a tény minden szempontból indokolja, hogy összevegyük a sztrájkjog korlátozhatóságára vonatkozó szabályokat, figyelemmel az ILO illetve az Európa Tanács gyakorlatára: nem botlunk-e bele a *clausula rebus sic stantibus* csapdájába?

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 87. sz. egyezménye (a 2000. évi LII. törvény által kihirdetett, az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülészakán elfogadott 87. számú egyezmény) és a 98. sz. egyezménye (a 2000. évi LV. törvény által kihirdetett, a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülészakán elfogadott 98. számú egyezmény) a szervezet következetes gyakorlata szerint explicit utalás nélkül is kiterjed a sztrájkjogra. Az ezeknek az egyezményeknek a végrehajtását ellenőrző ILO-testületek is elismerték a sztrájkjog bizonyos korlátait, úgy a köz-, mint a magánszférában: az ILO a sztrájkjog alól kivethetőnek tartja – a 87. sz. egyezmény 9. cikke alapján – a fegyveres

és rendőri erők tagjait, az állami közhatalom gyakorlására jogosult köztisztviselőket és azokat a munkavállalókat, akik elemi fontosságú szolgáltatásokban dolgoznak, ahol a munka megszakítása a lakosság életét, biztonságát, egészségét fenyegetné.

Az ILO a sztrájkjogot az érdekérvényesítés olyan fontos formájaként ismeri el, hogy annak a fentiekén kívüli tilalmát csak abban az esetben fogadja el, ha olyan adekvát, pártatlan és gyors, mindegyik félnek a vitarendezés mindegyik fázisban részvételt biztosító békéltetési vagy választottbíróági eljárások léteznek, amelyek döntése teljeskörűen és azonnal végrehajtható.

Az 1999. évi C. törvényben kihirdetett Európai Szociális Karta 5. cikke a szervezkedési jogot illetően szintén elismeri a rendőrség és a honvédelem esetében a különleges nemzeti korlátozások lehetőségét (A dolgozók és a munkaadók azon szabadságának biztosítására és támogatására, hogy gazdasági és szociális érdekeik védelmében helyi, országos vagy nemzetközi szervezeteket hozhatnak létre és csatlakozhatnak ezen szervezetekhez, a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti törvények sem önmagukban, sem alkalmazásuk révén nem csorbítják ezt a szabadságot. Az ezen cikkben biztosított garanciák rendőrségre alkalmazásának mértékét a nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák majd meg. E garanciák fegyveres erőknél szolgálatot teljesítőkre történő alkalmazásának alapelveit és azt a mértéket, ameddig az e kategóriához tartozó személyeknél e garanciákat biztosítják, ugyancsak nemzeti törvények vagy rendelkezések határozzák meg.) A sztrájkjogot rögzítő 6. cikk (4) bekezdésben a szerződő felek elismerik „a dolgozók és a munkaadók jogát az érdekkonfliktusok esetén történő kollektív fellépésre, beleértve a sztrájkhoz való jogot is, azon kötelezettségek függvényében, amelyek a korábban életbe lépett kollektív szerződésekből eredhetnek.” (A Karta e két pontja azok közé tartozik, amelyeknek érvényesítésére Magyarország kötelezettséget vállalt.)

Az Európai Szociális Karta a sztrájkjog vonatkozásában szintén a közérdek, nemzetbiztonság és közegészségügy veszélyeztetése esetében ismeri el a korlátozhatóságot, hangsúlyozva az arányosság elvének figyelembe vételét. Ezekre hivatkozva ismeri el a köztisztviselők sztrájkjogának korlátozhatóságát, de nem fogadja el azt, hogy a köztisztviselők egyáltalán ne vagy csak szimbolikus formában legyenek jogosultak a sztrájkra.

Az Európai Unió ún. Alapjogi Chartája – ami a Magyarország által ratifikált Alkotmányos Szerződés hatálybalépése esetén formális értelemben is kötelező erővel rendelkezik – II-88. cikkében – csak általában rendelkezik az érdekérvényesítésnek erről a vetületéről: „A munkavállalóknak és a munkaadóknak, illetve szervezeteiknek az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban joguk van arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek, valamint hogy érdekütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.” Az Alkotmányos Szerződés azonban egyelőre nem hatályos nemzetközi szerződés.

Mindezeket figyelembe véve azonban megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíró-ság 673/B/1990 AB határozata az immár összetettebb nemzetközi jogi koordináták

mellett is irányadó. Mindazonáltal egy ilyen ellenőrzés sohasem haszontalan, s adott esetben segítséget is nyújthat a más körülmények között született határozatoktól való eltávolodáshoz, de a pontosításhoz vagy esetleg akár a levont következtetések kiterjesztéséhez is.

5.

A fentiek alapján látható, hogy egy hosszú útnak még csak az elején tartunk: de elindultunk rajta és voltaképpen ez a fontos. Sokan haladunk rajta – bár még nem elegen...

Jelen sorok szerzője ezúton is megköszöni a jubilánsnak, hogy az út bejárásához tőle alkotmánybíróvá választása után – az Alkotmánybíróság történelmi első évtizedéhez kötődő saját alkotmánybírói gyakorlatából merített – értékes tanácsokat kaphatott, s kíván számára még további aktív évtizedeket, az utánozhatatlan lendület és stílus megőrzését a hallgatók és kollégák nagy gyönyörűségére.

FRAKCIÓK A MAGYAR PARLAMENTI JOGBAN

(szabályozási helyzetkép)

KUKORELLI ISTVÁN

alkotmánybíró, egyetemi tanár

KILÉNYI GÉZA a jelenkori magyar közjogtudomány meghatározó alakja, az alkotmányos rendszerváltozás több, mint tevőleges résztvevője.

Hívására vettem részt az új alkotmány előkészítésének 1988-90. között zajló bizottsági munkálataiban, amely munkálatok végén ő maga dolgozta ki az új alkotmány koncepcióját.¹

Az új alkotmány iránti feltétlen elkötelezettség azóta is jellemzi őt, erről tanúskodnak a Pallas Páholyban tartott fórumokon, „A magyar alkotmányosság ezer éve” című esztergomi tudományos konferenciákon, vagy a Magyar Jogász Egylet rendezvényein e témában tartott előadásai. E rendezvények többségének magam is résztvevője lehettem. Bízgatására és megbízására készítettem el 1994-ben „Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése” című tanulmányt. KILÉNYI GÉZA az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló kandidátusi disszertációm opponense volt. Korrekt észrevételei „ültek” és azok nagy részét elfogadtam. Tisztelem azért, mert sohasem fogalmaz kétértelműen, kritikái megszívlelendők, gondolatai továbbgondolandók. Mélységesen egyetértek vele abban, hogy a „hülyeség nem alkotmányellenes”.

Arra gondoltam, hogy tisztelem jeléül a parlamenti frakciókról írok le néhány gondolatot. A témaválasztás nem véletlen, KILÉNYI GÉZA valószínű elsőként a magyar alkotmányjogban – akkor még államjogban – egy tizennégy oldalas reformszellemű tanulmányt szentelt a frakcióknak, a kor korlátai között természetesen.²

A cikk megírásakor az utolsó rendi Országgyűlés tagjainak 75 %-a az MSZMP tagja. A cikk óvja az Országgyűlést a „parlamenti kaszárnyafegyelemtől”, a „pártfrakció falanszterszerűen egységes fellépésétől”. A kor körülményei között az Országgyűlés és a frakció autonómiája mellett lándzsát törő tanulmány igazi „KILÉNYIS” kiszólása a következő mondat: teljesen torz felfogás az, hogy „a politikai élet sakkjábláján a párt az egyetlen tiszt, s minden más szervre legjobb esetben a paraszt feladata jut.” Az írás végén – bár nem direkt a többpártrendszerrel összefüggésben – megfogalmazódik a frakcióalkotás szabadságának gondolata is.

KILÉNYI GÉZÁVAL, az Alkotmánybíróság alapító tagjával az elmúlt negyedszázadban mindvégig jó emberi kapcsolatban voltunk. Az utóbbi években leggyak-

rabban a Donáti utcában szorítottunk kezét és váltottunk néhány kedves szót. Remélem, hogy ez sokáig megmarad. Kívánok Neki minden jót! „Géza bácsi!” Isten éltesen sokáig!

* * *

I. A parlamenti jog

A parlamenti jog a magyar közjogban régóta ismert fogalom, az alkotmányjog sajátos, jól elkülöníthető része. Meghatározására több szerző tett már kísérletet.

A parlamenti jog, ezen belül a belső és külső parlamenti jog elnevezést használta már BARABÁSI KUN JÓZSEF 1907-ben megjelent munkájában. Véleménye szerint „a parlamenti jog magában foglalja mindazon írott vagy nem írott szabályokat, a melyek meghatározzák: a) a háznakak összealkotási módját és hatáskörét; b) belső szervezetét és működését; c) a háznakak egymáshoz, valamint kifelé, azaz a többi állami szervek és a néphez való viszonyát.” BARABÁSI szerint a házszabályok a második, b) pontban érintett szabályozási tárgykört jelentik. „Nem tartozik ellenben ide a többi két pontban megjelent része a parlamenti jognak, a melyek a ház beléleti működését szabályozó belső parlamenti joggal szemben a külső parlamenti jogot jelentik.”³

A parlamenti jog fogalmát alkalmazza PIKLER KORNÉL a nyugati parlamenti házszabályokról készült összehasonlító tanulmányában.⁴

A frissebb szakirodalomból SZENTE ZOLTÁN: Bevezetés a parlamenti jogba című munkájának már címében is ez az elnevezés szerepel. Nézete szerint a parlamenti jog szűkebb fogalma, amivel könyve foglalkozik: „azon jogszabályok, jogszokások, szokásjogok, alkotmányos konvenciók és precedensek összessége, amelyek meghatározzák a parlament, mint törvényhozás feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezetét, működését, fegyelmi rendjét és a képviselők jogállását”.⁵

DEZSŐ MÁRTA: „Képviselőt és választás a parlamenti jogban” című monográfiája hitet tesz amellett, hogy a választójog is szerves része a parlamenti jognak.⁶

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ szerint „A parlamenti jogot az alkotmányjog területéhez tartozónak tekinthetjük azzal, hogy a parlamenti jogba tartoznak közigazgatási, munkajogi, sőt pénzügyi jogi jellegű szabályok is”.⁷

A vita láthatóan abban van a közjogászok között, hogy hol húzódnak meg a parlamenti jog határai. Legszűkebb értelemben a parlamenti jogot általában a házszabályokkal azonosítják, legtágabb értelemben pedig a parlamenttel (hatáskörével, szervezetével, működésével, választásával, a képviselők jogállásával stb.) kapcsolatos jogforrások összességét értik alatta, beleértve a jogszokásokat is (pl. az Alkotmánybíráóság parlamenttel kapcsolatos határozatait, a jogalkalmazói jogot). Az utóbbi a kétségtelenül teljes körű definíció, és ez a komplex jogági körülhatárolás a parlamenti jog koherenciája szempontjából is fontos.⁸ Például a választási rendszer törvényszerűségének ismerete nélkül aligha lehet jól megállapítani a frakció „csengőszámot”. Ez derült ki 1998-ban, amikor a MIÉP a csengőszámot nem, ám az 5 %-os parlamenti bejutási küszöböt elérte.⁹ Ezzel a komplex körülhatárolással magam is egyetértek és a parla-

menti jog szerves részének tartom nem csak a választójogot, hanem többek között a pártjogot és a frakciójogot is.

II. A frakciójog

A parlamenti jogon belül, annak sajátos részeként különösen izgalmas képet mutat a parlamentek egyik meghatározó intézményének, a pártfrakciónak a szabályrendszere, a frakciójog. Izgalmas a kép mindenekelőtt történelmileg; a XX. század második felében fokozatosan erősödött a szabályozási kedv.

Erre a határozott tendenciára hívta fel a figyelmet az Interparlamentáris Unió egy 1961-ben franciául (1962-ben angolul) kiadott összehasonlító monográfiája. „Úgy tűnik, hogy elmúlóban van az az idő, amikor a politikai csoportosulásokat elméletileg nem létezőnek tekintették. Fontosságuk a politikai életben – a pártok jelentőségével együtt – olyan fokú, hogy ma már lehetetlen ezt figyelembe nem venni [...] Így a csoportosulások szorosabbá fonódásának és megerősödésének vagyunk tanúi.”¹⁰ Hasonló megállapítást tett PIKLER KORNÉL 1971-ben: „A fejlődés láthatóan arra tendál, hogy a frakciók helyzetét a házszabályok valódi jelentőségüknek megfelelően szabályozzák és a szokásjog kiiktatásával pótolják az írott jogszabálynak az alkotmányos élettől való elmaradását.”¹¹

A szabályozási „offenzívát” megelőzően léteztek olyan nézetek, miszerint a frakcióknak nincs is helyük a parlamentben, mivel mindenegyes képviselő az egész nemzetet képviseli. Még ma sem ritka az a nézet, hogy a pártok és a frakciók az alkotmányos életen kívüli tényezők, következésképpen azokkal a jog ne nagyon foglalkozzon.¹² Különösen az angol parlamenti jogra jellemző a tartózkodó magatartás, ahol a parlamenti csoport és a politikai párt nem válik el élesen egymástól.

A frakciók szabályozásánál a modern parlamentarizmusban is nagy jelentősége van a szokásjognak, az önszabályozásnak és a politikai normáknak. (pl. pártalkotmányok, frakciószabályzatok)

A szabályozás nézőpontjából a parlamenti pártfrakció kétarcú intézmény; egyrészt pártszervként a politikai normák által is szabályozott, azaz „kilóg” a parlamenti jogból, másrészt a parlament sajátos szervtípusa, amely a parlamenti jog révén számos jogosítvánnyal rendelkezik. Még tovább bonyolítja a képet a szabályrendszer egyes normatípusainak köztes jellege; pl. a frakciószabályzatok sok mindenben hasonlítanak a házszabályi rendelkezésekhez.

A frakciókkal kapcsolatos szabályrendszer általában három jogforrási szinten jelentkezik;

- ritkábban az alkotmányok szintjén,
- gyakrabban a házszabályokban,
- sajátos jogforrásnak tekinthetők a frakciószabályzatok is.

Ezeket az alapjogforrásokat egészítik ki a „pszeudó”-normák, a jogalkalmazási jog, a szokásjog.

A frakciók jogi szabályozásának kérdésében két szélsőséges megoldás lehetséges: „vagy a jog nem vesz tudomást a pártok és a parlamenti frakciók létezéséről, vagy pedig részletesen szabályozza működésüket; természetesen e kettő között számos átmenet is lehetséges. A gyakorlatban az európai parlamentáris demokráciák többé-kevésbé mindenütt szabályozzák jogilag is a frakciók működését, de nem túlságosan részletesen és mereven, teret adva ily módon a gyakorlatnak, és a szokásnak, illetve a pártok belső szabályai érvényesülésének. A frakció jogi szabályozása semmiképpen sem korlátozhatja a képviselők szabadságát politikai állásfoglalásukban, az ilyen rendelkezés – ha nem is az írott alkotmányba – a parlamentarizmus alapelveibe ütközne.”¹³

III. *A frakciók az alkotmányban*

Vizsgáljuk meg az első, nem akármilyen jelentőségű szabályozási szintet, az alkotmányt. Kell-e az alkotmány szintjén szabályozni a frakciókat? Megítélésem szerint igen. A frakciók a parlamentek nagyfontosságú szervei. PIKLER KORNÉL 1971-ben nagyon találóan így írt erről: „A parlamenti csoportok mai alakjukban nem tekinthetnek hosszú múltra vissza. A francia parlamenti jog 1910-től kezdve ismeri el például létüket. A század eleje óta azonban, kezdetben inkább a kulisszák mögött, később azonban a nyílt színen is, mindinkább a frakciók alkotják a parlament idegrendszerét. Ma már azt vallják róluk, hogy döntő tényezői a parlamenti munka házszabály előírta menetének, mint ahogy döntő a szerepük a parlamenti munka racionalizálásában is.”¹⁴

Megjegyzendő, hogy az újabb alkotmányok (pl. bolgár, észt, görög, portugál, román, török) fogékonyabbak a frakciók iránt, igaz, sok helyütt csak per tangentem találunk bennük szabályokat. Mintaértékűnek nevezhető a portugál alkotmány, amely kimondja a frakciók létrehozatala szabadságának elvét, rögzíti a legfontosabb csoportjogok katalógusát (pl. törvénykezdeményezés joga, vizsgálóbizottság létrehozatalának kezdeményezése stb.), garantálja az infrastruktúrát és nem feledkezik el a frakciókon kívüli függetlenekről sem.¹⁵

Az alkotmányszintű szabályozás pozitív módon eldöntheti azt a közel egy évszázada tartó vitát, hogy vajon pártszerv, vagy alkotmányos intézmény-e a pártfrakció? A kérdést egyébként a szabad mandátum elvéből kiindulva úgy lehet negatív megválaszolni, hogy a frakció pártszervként sem fogható fel. Az angol parlamenti modell, ahol a frakciók inkább pártként viselkednek, ma már atipikusnak mondható.

A frakciókat nem párdöntések, hanem a megválasztott parlamenti képviselők szabad társulása hozza létre és azokat a párt és annak szervei nem utasíthatják.

A mandátum szabadsága a polgári parlamentarizmus klasszikus alapelve. „Mi tehát a szabad mandátum? Nem »történelmi relikvia«, hanem olyan alkotmányos elv és szabály, amely a parlamenti jog által racionalizált formájában hozzájárul, hogy »a törvények uralma ne váljon a törvényhozók uralmává.«”¹⁶ A mandátum szabadsá-

gának elvét rögzíti a magyar alkotmány is: az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. A szabad mandátum elvének lényeges tartalmát az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte, nemcsak a választópolgárok, hanem a pártok viszonylatában is. „Ugyanez a szabadság érvényesül azonban a képviselő és az őt állító párt viszonyában is. A képviselő legitímációja a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődik. A párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviselésére. A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása sértetlenül fennmarad. A megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása részeként vesz részt valamelyik pártfrakció munkájában.”¹⁷

Az Alkotmánybíróság veretes tétele szerint a frakciók megalakítása „valójában a szabad mandátum gyakorlása”. Ez az alkotmányos jogelv tehát közjogilag leválasztja a frakciókat a pártokról, képletesen szólva beemeli a képviselőcsoportokat az alkotmány sáncai közé.

A közjogászok többsége ma már egyértelműen alkotmányos intézménynek és nem pártszervnek tekinti a frakciókat. SÓLYOM LÁSZLÓ értelmezésében; „A parlamentben a pártok frakcióik által vannak jelen. A frakció nem a párt, hanem az országgyűlés szerve, amely ugyan létrejöttét az országgyűlés megalakulásakor közvetlenül a választói legitímációra alapítja, de úgy, hogy a szavazatok a pártnak szóltak [...] a frakció alkupozícióval rendelkező önálló hatalmi tényező, s nem egyszerűen a pártnak az államban helyezett végrehajtó szerve.”¹⁸ DEZSŐ MÁRTA szerint; „jogilag tekintve a parlamenti frakció a parlament szerve és nem azé a párté, amelynek a frakciója [...] Jogilag a párt saját frakcióját nem utasíthatja, annak működését más eszközökkel kell befolyásolnia. A frakció mint pártszerv és mint a parlament szerve két különböző szerv még akkor is, ha személyi összetétele teljesen azonos.”¹⁹

Válaszom a feltett kérdésre mindezek alapján egyértelmű; a frakció alkotmányos intézmény; ez következik a történelmi fejlődésből, a szabályozási szint megemelkedéséből, az alkotmánybírósági értelmezésekből, és nem utolsó sorban az intézmény alkotmányos jelentőségéből, amely „idegtrendszerként” a modern parlamentek működésének alapja.

IV. A frakciók a magyar alkotmányban

Hogy áll a frakciókkal a hatályos magyar alkotmány? A frakciókat elsőként a magyar alkotmánytörténetben az 1989. évi XXXI. törvény szabályozta funkcionálisan és tegyük hozzá, esetlegesen, a kor elképzelései szerint. Az Alkotmány 19/B. § (2) bekezdése értelmében a rendkívüli állapot idején működő Honvédelmi Tanács tagjai között találjuk az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetőit, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottját. A 28. § (5) bekezdése értelmében a köztársasági elnök az Országgyűlés feloszlátása előtt köteles kikérni az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselő-

csoportjai vezetőinek, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottjának a véleményét. Az 1990. évi XL. törvény kihagyta az alkotmányból a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottját. Ugyanez a törvény beleírta az alkotmányba, hogy az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot.

Az idézett szabályok benne foglaltatnak a hatályos magyar alkotmányban is. De lege ferenda mindhárom megoldás erősen kritizálható, bár kétségtelenül mind-egyiknek történelmi indokolása volt.

A 19/B. § (2) bekezdés eredeti indokolása szerint a Honvédelmi Tanácsban a nemzeti akarat kifejezésére feljogosított valamennyi intézmény képviselője helyet kap. Kérdés, hogy ez a megoldás mai fejjel gondolkodva mennyire felel meg a rendkívüli jogrend másik fontos szempontjának, az operativitás elvének, amely elv a NATO csatlakozást követő alkotmánymódosítások egyik vezérelvének mondható.

Kérdéses az is, hogy a feloszlatás objektív alkotmányi kritériumai mellett kell-e egy mérlegelésre alapot adó, lényegében formális korlát a feloszlatási jognál. Az előzetes vélemény ugyanis csak eljárási kellék, tartalmilag nem köti a köztársasági elnököt. Kétségtelen, hogy ehhez hasonló korlátok ha ritkán is, de előfordulnak az alkotmányokban.²⁰ Ezen a ponton azonban nézetem szerint túlszabályozás történik, a politika túlzott közjogiasítása sem szerencsés mindig. Az alkotmánybírák jelölési rendjét nem kívánom kommentálni, megtette azt a szakirodalom.

A frakciók alkotmányszintű szabályozása mellett foglalt állást a Magyar Köztársaság új Alkotmányának szabályozása elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY Határozat is. A határozat szerint az alkotmányban indokolt röviden szabályozni a képviselőcsoportok intézményét, továbbá a parlamenti kisebbségek, az ellenzék legfontosabb jogait. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottságának titkársága által elkészített szövegtervezet az Országgyűlés szervezete főcím alatt képzelte el szabályozni a frakciókat: „Az ugyanahhoz a párthoz tartozó országgyűlési képviselők országgyűlési tevékenységük összehangolására országgyűlési képviselőcsoportot (a továbbiakban: képviselőcsoportot) hozhatnak létre.”²¹ A tervezetben a továbbiakban is elő-előbukkannak a frakciók; pl. a bizottsági rendszernél, a hatályos alkotmányban is ismert Honvédelmi Tanácsnál, a feloszlatásnál, az alkotmánybírákat jelölő bizottságnál.

A frakciók alkotmányszintű szabályozását néhány hazai közjogász is szorgalmazta. BRAGYOVA ANDRÁS szerint: „A frakciókkal kapcsolatban az alkotmánynak ki kellene mondania, hogy a frakció (csoport) az Országgyűlés szerve és nem azé a politikai párté, amelynek politikáját képviseli; ki kellene kötni azt is, hogy a képviselő csak egy frakciónak lehet egyidejűleg tagja. Biztosítani kellene kifejezetten nemcsak a kilépés jogát – ez a kötetlen mandátum egyenes következménye –, hanem azt is, hogy a képviselőt a frakció ki is zárhatja; nem lenne felesleges ezenkívül a frakciók közötti át lépésre vonatkozó tempus vetitumot konstitucionalizálni.”²²

Ebben a javaslatban már megjelenik a frakció közjogi definíciójának egyik nagyon fontos eleme, nevezetesen az, hogy a frakció a parlament sajátképű szervtípu-

sa. A frakciót természetesen sokféleképpen lehet definiálni, leírni, történetek erre is kísérletek, különösen a politikatudományi irodalomban.²³ Maradva a közjogi megközelítésnél, GÁVA KRISZTIÁN szerint; „A képviselőcsoport a parlament önálló – esetleg jogi személyiséggel is rendelkező – (munka) szervezete, amelyet a képviselők szabad akaratukból hoznak létre és az a párttól többé-kevésbé jogilag is elkülönül. Ilyen létezik az európai parlamentek többségében.”²⁴

A frakciók jövőbeni teljeskörűbb alkotmány szintű szabályozását segítik az Alkotmánybíróság határozatai is. Az Alkotmánybíróság fő tételei a frakciókkal összefüggésben a következők:

- a frakciók alkotmányos intézmények,
- létüket és működésüket az alkotmány rendelkezései feltételezik,
- létrehozásuk alkotmányos kötelezettség,
- a parlamenti pártok parlamenten belüli szervezett tevékenysége az Országgyűlés működésének alapja.

A frakció fogalmának meghatározására az Alkotmánybíróság nem vállalkozhatott, ugyanakkor körvonalazta a definíció határait: „a képviselőcsoport intézménye meghatározásának a parlamenti munka hatékonyságát és az Országgyűlés működése stabilitását kell szolgálnia, tekintettel azokra a feladatokra, amelyek a modern képviselői demokráciában a pártokra hárulnak. A képviselőcsoportok a politikai véleményformálás és a vélemény egységes képviselésének eszközei, munkájuk által tudják a pártok alkotmányos feladatukat, a népakarat közvetítését hatékonyan ellátni. A frakciók nélkülözhetetlenek a parlamenti vita strukturálásában, lehetővé teszik, hogy több száz szétszórt egyéni vélemény helyett néhány egyértelmű álláspont jelenjen meg és ütközzék. Az így elérhető hatékonyságot szolgálják azok a jogosítványok, amelyek nem egyes képviselőket, hanem kifejezetten a frakciókat (képviseelőjüket) illetik csak meg.”²⁵

Hogyan lehetne szabályozni a frakciókat az alkotmányban? Véleményem szerint például így; „[a] népakarat kialakításában és kinyilvánításában közreműködő pártok parlamenten belüli szervezett tevékenysége az Országgyűlés működésének alapja. Az ugyanahhoz a párthoz tartozó országgyűlési képviselők, a szabad mandátum alapján társulva, országgyűlési tevékenységük összehangolására országgyűlési képviselőcsoportot hozhatnak létre. Az országgyűlési képviselőcsoport megalakítása alkotmányos kötelezettség. Az országgyűlési képviselőcsoport az Országgyűlés munkaszervezete.”

V. A házszabályok jogi természete

A házszabályok a parlamenti jog hagyományos, nagyjelentőségű és sajátos jogforrásai, amelyek részletesen szabályozzák a parlamentek megalakulását, szervezetét, tárgyalási rendjét és nem utolsósorban a képviselők és a frakciók jogait. Jogi jellegükről azért kell röviden szólni, hogy tisztázódjék, valóban a jog szabályozza-e a frakciókat. A házszabályok ugyanis a frakciójog legfőbb jogforrásai.

A házsabályok jogforrási jellege, jogi természete régóta a viták tárgya. A mai magyar tételes jog és az ezt követő alkotmánybírósági gyakorlat a Házsabályt az állami irányítás egyéb jogi eszközének tartja. Ebben az értelmezésben a Házsabály nem minősül jogsabálynak.²⁶

A Házsabály, mint jogforrás ilyen mértékű „lefokozását” számosan vitatják, e cikk szerzője is. Ez a házsabály-fogalom szakítást jelent a magyar közjognak az 1848. évi IV. tc. óta tartó felfogásával, amely a házsabályt egyértelműen jogsabálynak, sajátos jogforrásnak tartotta, amit a házsabály-alkotási autonómia jóvoltából az uralkodónak sem kellett bemutatni, mint a törvényeket.²⁷ BUZA LÁSZLÓ 1916-ban publikált államjogi tanulmánya szerint: „A magyar közjogi irodalomban a házsabályt mindenki jogsabálynak tekinti, melynek jogi kötelező ereje van. Közjogi tankönyveink a házsabályokat kivétel nélkül jogforrásnak nevezik, s mint ilyet, tárgyalják [...] Államférfiaink és politikusaink is kivétel nélkül ezen az állásponton vannak.”²⁸

A nyugat-európai házsabályok jogforrástani helyével kapcsolatos főbb modelleket bemutatva állapította meg PIKLER KORNÉL 1971-ben azt, hogy „az uralkodó elmélet a házsabályt általában a közönséges törvény elé helyezi”²⁹

PESTI SÁNDOR a házsabályok tartalmi sajátosságaiból és szabályozási tárgyköréből kiindulva azt ajánlja, hogy az „a leghelyesebb, ha semmilyen kategóriába nem sorolható, sajátjogú, „sui generis” jogi normaként határozzuk meg őket.”³⁰

Egyetértek azzal, hogy a Házsabály jogi természetének meghatározásakor alapvetően annak az Alkotmányhoz való viszonyából kell kiindulni.³¹ A magyar Alkotmány 24. § (4) bekezdése a francia modellt követve felhatalmazza az Országgyűlést e sajátos jogforrás megalkotására, s ehhez a normaalkotáshoz a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát követeli meg. Kétségtelen tény, hogy az Alkotmány nem ír elő törvényi vagy más jogsabályi formát a Házsabályra. A forma megválasztása is a parlamenti autonómia része. Parlamenti hagyományként az Országgyűlés normatív határozattal fogadta el a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályát, a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot. Ebből a szabályozási feledékenységből azonban még nem következik a Házsabály jogi jellegének tagadása.

Bár kétségtelenül igaz, hogy általánosságban nehezen határozható meg egy rendkívül egyedi jogforrás, a Házsabály jogi jellege, ám jogforrástani jelentősége, az alkotmányhoz való szoros kapcsolata (a Házsabály az Alkotmány számos rendelkezésének közvetlen végrehajtója), elfogadásának az alkotmányban előírt konszenzuális módja, kötelező ereje, normatartalma megítélésem szerint a közönséges törvények fölé emelik. A Házsabály hatálya messze nem csak a képviselőkre és a parlament saját szervezetére, így pl. a frakciókra terjed ki, hanem más szervekre, és akár az állampolgárokat is közvetlenül érintheti, gondoljunk pl. a vizsgálóbizottságok tevékenységére.³²

Kérdés, hogy ha a közönséges törvények fölé helyezzük a Házsabályt, akkor feltétlenül törvényi formában kell-e megalkotni, amit több közjogász ajánlott már, s ezt tartalmazta az új alkotmány tervezete is.³³

Úgy gondolom, hogy az alkotmányozó hatalom a jövőben „Házsabály” elnevezéssel is adhat jogalkotói autoritást. E sajátos jogszabály jogrendszerbeli helye az alkotmányhoz közel, a közönséges törvények felett jelölhető ki. A Házsabállyal szemben a Tisztelt Ház autonómiájából következően a köztársasági elnök csak alkotmányos vétőjogát gyakorolhatja, a politikait nem. Ez az alkotmányos pozíció lenne méltó a „parlament alkotmányához”.

VI. A frakciók a házsabályokban

1. A házsabályokban két nagy, és egyre izmosodó szabályozási tárgykör említhető a frakciókkal kapcsolatban:³⁴

- először; a frakció-alakítás (ritkábban a megszűnés), a frakciók közötti mozgások, a kilépés, a kizárás szabályai, ehhez kapcsolódóan a függetlenek státusa. Ezt általában egy fejezetben, koherens módon szabályozzák a házsabályok.
- másodsor; a frakciójogok katalógusa, ez utóbbit többnyire funkcionálisan, az egyes parlamenti intézményekhez kapcsolódóan (pl. napirend előtti felszólalás, törvénykezdeményezés, stb.) szabályozzák.

A modern házsabályok határozottan frakcióközpontúak és nem az egyéni képviselői jogokra építenek, bár jelentős mozgástere van a klasszikus, az alkotmányban is nevesített egyéni képviselői jogoknak. (pl. törvénykezdeményezési jog, kérdésési jog).

Ez a vita viszonylag kiegyensúlyozottan 1994-ben, az új Házsabály megalkotásával Magyarországon is eldőlt a frakciójogok javára.³⁵

Jellemzője a házsabályoknak az is, hogy az ellenzéki jogokat biztosítva, jogilag is elkülönítik a frakciók két alaptípusát, a kormánypárti és az ellenzéki frakciókat.

Az első nagy szabályozási tárgykört illetően az írás korábbi részében már szó volt arról, hogy a frakció-alakítás a képviselők társulási jogára épül, a szabad mandátum elve szerint. A frakció-alakítás szabadsága azonban nem korlátlan, a parlamenti jog egésze számos korlátot állít fel. A parlamenti joggal foglalkozó összehasonlító alkotmányjogi munkák alapján, az egyes nemzeti jogokban rendkívül változatos, sokszor evidenciaszerű korlátok nagyjában-egészében a következők:³⁶

- társulni csak a politikai azonosság szerint lehet, a társulás az egyazon párt-hoz tartozó képviselők joga,
- egy pártnak csak egy frakciója lehet, egy képviselő csak egy képviselőcsoportnak lehet tagja, frakcióválasztási kényszer nincs, a társuló képviselő nem feltétlenül tagja a pártnak is egyben,
- általános kívánalom a frakcióalakítás csengőszámának rögzítése,
- a pártpluralizmustól eltérően (pl. területi, szakmai vagy egyéb módon) társulni tilos, vagy legalábbis korlátozott, hozzájáruláshoz kötött, ezek a csoportok státusukban térnek el a frakcióktól,
- a szabad mandátumból következik a frakcióból való kilépés szabadsága, a frakciók autonómiájából pedig a kizárás lehetősége,

- lényegében nem a kilépés, hanem az átülés, a „mezváltás” szabadságát próbálja korlátozni a parlamenti jog a lehülési, vagy várakozási idővel, védve ez által a választásnapra választópolgári akaratot,
- a függetlenekkel kapcsolatban több modell létezik, a két szélsőség, a független frakció elismerése és a függetlenek teljes tagadása között többnyire a jogokat, a csoportjogokat is megtűrő vegyes megoldás a jellemző.

A második szabályozási tárgykörrel, a frakciójogokkal jelen írás csak érintőlegesen foglalkozik. A frakciójogok kollektív jogok, vélelmezni lehet, hogy a frakcióvezetők és helyetteseik, akiket számos helyen nevesít a parlamenti jog, a frakciók nevében járnak el.

A frakciók jogait négy alapelv szerint szabályozza a parlamenti jog, nevezetesen az erőssorrend, az arányosság, a paritás és a frakciók egyenjogúságának elve szerint. Hol érvényesülnek a frakciójogok legfőképpen?

- legelőbb ők a parlamentek „első mozgatói”, intézményes résztvevői a napirend megállapításának, a parlamenti forgatókönyvek elkészítésének, a munkarendnek, általában a frakciók egyenjogúságának elve alapján,
- a frakciók tesznek javaslatot a parlamentek tisztségviselőinek megválasztására, az erőssorrend, a bizottsági helyek elosztására, főszabályként az arányosság, néha a paritás elve szerint,
- jogaik tipizálhatóak a fő parlamenti funkciók mentén, így mindenekelőtt a törvényalkotásban (pl. törvénykezdeményezési jog, módosító javaslatok megtétele), a parlamenti ellenőrzésben (pl. kérdezési jog, vizsgálóbizottságok kezdeményezése) és a direkt politikai funkciókörben (pl. politikai vita kezdeményezése, napirend előtti hozzászólás),
- léteznek a tanácskozási rendhez kötött, ún. eljárás frakciójogok is (pl. klotúr, névszerinti szavazás kezdeményezése, stb.).

Az egyes frakciók által önállóan igénybe vehető jogok katalógusa sok mindent elárul az adott parlamenti jogról. Köztudott, hogy a frakció-csengőszámok relatíve alacsonyak a házszabályokban, ehhez képest lehet értékelni az egyes kezdeményezési jogokat és részvételi formákat, az egyéni képviselői jogoktól a frakciójogokon át a nagyobb arányokat előíró intézményekkel bezárólag.

Mérlegelés kérdése például az, hogy a bizalmatlansági indítvány frakciójog-e, (ld. portugál alkotmány), vagy ahhoz nagyobb képviselőszámot írnak elő (pl. a képviselők egynegyede, egyötöde kezdeményezheti) azaz ellenzéki jogként a többség akaratától függetlenül lehívható intézményként szabályozzák. A válasz sohasem független az adott ország politikai tagoltságától és pártrendszerétől.

VII. Frakciók a magyar Házszabályban

Térjünk most haza, hogyan szabályozza a magyar „belső” parlamenti jog a frakciókat? A frakciójog az alkotmányos rendszerváltozás szülötte. Először azt az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegeről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat és annak módosításai ismerték el.

Az 1989-es Házsabály 16. §-a szerint az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselői, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők országgyűlési tevékenységük összehangolására országgyűlési képviselőcsoportot (frakciót) hozhattak létre. A frakcióalakításhoz tíz képviselőre volt szükség. A Házsabály megengedte a pártpluralizmustól eltérő csoportalakítást is.³⁷ A frakció megalakításának tényét, elnevezését, a csoport elnökének és tagjainak nevét írásban a házelnöknek kellett bejelenteni.

Lényegében ezt a szabályrendszert őrizte meg a ma is hatályos 1994-es Házsabály azzal az eltéréssel, hogy a függetleneket kifejejtette a frakcióalakításból, megváltoztatta az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok terminológiáját, továbbá tíz főről tizenötöre emelte a csengőszámot.

Az Országgyűlésben való képvisellel rendelkezés, ami a választási rendszerből következően akár egy képviselő is lehet, nem feltétlenül jogosít a frakcióalakításra, mondta ki az Alkotmánybíróság. A tizenöt fős alakulási létszámot – amely a frakció megszűnésénél még ma is létezik a hatályos Házsabályban – az Alkotmánybíróság 1998. június 2-i hatállyal megsemmisítette. A határozat szerint a tizenöt fős létszám nem önmagában alkotmányellenes, hanem a választási rendszerrel való ellentmondása miatt. Az Országgyűlés többféleképpen is szabályozhatja a képviselőcsoport létrehozásához szükséges létszámot.³⁸ A választási rendszerrel koherens alakulási csengőszámban a mai napig nem tudott megállapodni a Tisztelt Ház. Nagy mulasztása ez a magyar parlamenti jognak, még akkor is, ha az alkotmánybírósági határozat nem tartalmaz konkrét határidőt a Házsabály kiegészítésére.

Nézetem szerint célszerű lenne a frakcióalakítást általában az 5 %-os küszöböt átlépő pártok jogává tenni. Az 5 %-os szabály nagy valószínűséggel minimum 8-10 mandátumot jelent.

1998. óta tehát nincs frakció-alakulási csengőszám a magyar parlamenti jogban, azaz elvileg egy-két képviselő is „frakcióképes”. Ez sem példa nélküli a parlamenti jogokban; az ausztráliai felsőház pl. elfogadta azt, hogy egyetlen szenátor is alkothat egy külön csoportot,³⁹ s nem ismeretlen a 2-5 fős frakció sem. A magyar parlamenti gyakorlat ugyanakkor elveti a „komolytalan” kezdeményezéseket.⁴⁰

Az 1994-es Házsabály önálló fejezetben, részletesen szabályozza a frakciókat az európai házsabályokban ismert elvek szerint. Vagyis;

- frakciónni csak a pártpluralizmus alapján lehet, más képviselőcsoportok a házsabály alkalmazásánál nem minősülnek frakciónak,⁴¹
- egy pártnak csak egy képviselőcsoportja lehet, a képviselő, aki nem feltétlenül tagja a pártnak, csak egy frakció tagja lehet,
- a képviselő kiléphet a frakcióból, kilépésével függetlenné válik, hat hónap elteltével csatlakozhat bármely más frakcióhoz,
- a Házsabály tartalmaz a frakciók belső szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat is, pl. tagjai sorából frakcióvezetőt, frakcióvezető-helyetteseket választ, a frakció kimondhatja a megszűnését, tagját kizárhatja, a független képviselő csatlakozását elfogadhatja,

- garanciákat tartalmaz a Házszabály a képviselőcsoport gazdálkodásával kapcsolatban is.

Az infrastruktúráról egyébként, az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LXVI. törvény rendelkezik.

A képviselőcsoporttal kapcsolatos történéseket, tényeket (megalakulás, megszűnés, elnevezés, tisztségviselők neve, a képviselők névsora) az alakuló ülésen, az eskütételt követően a korelnökhöz, a ciklus folyamán pedig a házelnökhöz kell írásban bejelenteni. A frakció autonómiájának elve jelenik meg abban, hogy a házelnök a bejelentést nem bírálhatja felül, annak csak házszabályszerűségét vizsgálhatja. (pl. valóban a frakcióvezetőtől érkezett-e írásban a bejelentés).⁴²

Korábban már jeleztem, hogy a másik nagy szabályozási tárgykörrel a frakciójogok katalógusával – amelyekről több szerző már kifejtette álláspontját – jelen tanulmány keretei között részletesen nem foglalkozom. Szeretném megjegyezni ugyanakkor azt, hogy de lege ferenda célszerű lenne átgondolni a frakciójogok telepítését az egyes intézményeknél. Ez az újragondolás azért is fontos, mert a Házszabály nagyon helyesen, részletesen szabályozza a frakciójogokat; a ma hatályos 148 §-ból (valójában 170 §) álló Házszabály közel 40 §-ban foglalkozik a frakciójogokkal, azaz minden negyedik regula róluk is szól. A Házszabály hol direkt frakciójogot telepít, (pl. névszerűtől szavazás, házszabály értelmezéséről való parlamenti döntés kezdeményezése) hol „legalább tízenöt” képviselőről szól. (pl. napirend megállapítása, a vita lezárása stb.) Átgondolandó a bármely képviselő kezdeményezésének lehetőségége (pl. zárt ülés) és a nagyobb csengőszámok pl. az egyötödös szabály (a rendkívüli ülés kezdeményezése, vizsgálóbizottságok felállítása, politikai vita, az Országgyűlés ülésének elnapolása stb.) ügye is a frakciójogok szempontjából. Ugyanígy átvilágítandó a Házszabály az említett négy elv, az erőssorrend, az arányosság, a paritás és a frakciók egyenjogúsága nézőpontjából.

Hol vannak az igazán karakterisztikus frakciójogok a parlamenti jogban? Ott, ahol a frakciók egyenjogúságának elve alapján szabályoz a jog. Így pl. a Házbizottságban való részvételnél, amelynek összehívását is kezdeményezheti bármely frakció (Hsz. 24., 26. §-ai.); a napirenden kívüli felszólalásnál (Hsz. 51. §-a); a törvényjavaslat tárgysorozatba vételénél (Hsz. 98. §-a); a módosító javaslat felélesztésénél (Hsz. 106. §-a); a Házszabály értelmezésénél (Hsz. 143. §-a) stb.

VIII. A frakciók a magyar parlamenti gyakorlatban

Az alábbi táblázat az alkotmányos rendszerváltozást követő négy országgyűlési ciklus frakcióit mutatja be. A táblázat első oszlopában az alakuló ülésen bejelentett frakciólétszám található, a második oszlop a ciklusvégi állapotot rögzíti, jelezve az átrendeződéseket, az új pártok által alakított frakciókat (MIÉP, MDNP), az esetleges frakció megszűnéseket (KDNP), a függetlenné válást.

FRAKCIÓK A MAGYAR PARLAMENTI JOGBAN

Frakciók a magyar parlamentben 1990-2006.⁴³

1990.V.2.-	1994. III.25.	1994.VI.28.-	1998. III.17.	1998. VI.18.-	2002. II. 26.	2002.V.15.-	2005. XII.13.
<i>MDF</i> 165	136	<i>MSZP</i> 209	204	<i>FIDESZ</i> 148	143	<i>MSZP</i> 178	178
<i>SZDSZ</i> 94	83	<i>SZDSZ</i> 70	66	<i>MSZP</i> 134	136	<i>FIDESZ</i> 164	168
<i>FKgP</i> 44	36	<i>MDF</i> 38	20	<i>FKgP</i> 48	33	<i>MDF</i> 24	8
<i>MSZP</i> 33	33	<i>FKgP</i> 26	22	<i>SZDSZ</i> 24	24	<i>SZDSZ</i> 20	20
<i>FIDESZ</i> 22	26	<i>KDNP</i> 22	–	<i>MDF</i> 17	16		
<i>KDNP</i> 21	23	<i>FIDESZ</i> 20	32	<i>MIÉP</i> 14	12		
Függetlenek 7	28	Függetlenek 1	23	Függetlenek 1	20	Függetlenek –	12
FKgP-i képviselők frakción kívül:	9	<i>MDNP</i> –	15				
<i>MIÉP</i> –	12						
Összesen 386	386		386	386	384	386	386

A parlamenti esetjog alapján négy kérdéssel szeretnék röviden foglalkozni a továbbiakban, nevezetesen a ciklus közbeni frakcióalakítás kérdésével, a frakciók megszűnésének problematikájával, a frakciók közötti mozgásokkal, kilépésekkel, átülésekkel, végül a függetlenek ügyével.

IX. Új frakciók a Tisztelet Házban

A táblázat alapján látható, hogy két új frakció alakult meg házszabályszerűen, bár voltak egyéb kezdeményezések is.⁴⁴ Az első parlamenti ciklusban a MIÉP frakció (akkor még csak Magyar Igazság frakció) megalakulását az Országgyűlés 1993. július 1-i ülésén jelentette be a házelnök, ám de jure csak szeptember 1-től kezdhetette meg működését, miután a pártot a bíróság bejegyezte.⁴⁵ A második ciklusban 1996. március 11-i keltezéssel jelentette be 17 képviselő az MDNP képviselőcsoportjának megalakulását a házelnöknél. A megalakulást az illetékes bizottságok és maga Ház is házszabályszerűen fogadta el, úgy értelmezve a Házszabályt, hogy a „kollektív kilépésre” nem vonatkozik a hat hónapos várakozási idő.⁴⁶

Milyen elvi problémákat vet fel a ciklus közbeni frakcióalakítás? Ez egyúttal azt is jelenti, hogy frakciót nem csak a parlamenti választáson indult és megmérettetett párt alakíthat, hanem zöld a lámpa az ún. parlamenti pártok és frakciók megalakulása előtt is. Kétségtelen, hogy a szabad mandátum kemény és alkotmányellenes korlátja lenne az, ha frakciót csak a parlamenti választások jóvoltából a parlamentbe került párt alakíthatna.⁴⁷ Ezt a nézetet vallja az Alkotmánybíróság értelmezése is. „[...] ha a parlamenti ciklus tartama alatt pártok szétválnak, új pártok alakulnak, stb., s a képviselők ezeknek az eredetileg, a választáskor még nem létező új pártoknak a képviselőletét látják el az Országgyűlésben, úgy ezen pártok legitimitációja az Országgyűlésben nem közvetlenül a választók akaratából, hanem a képviselők legitimitációjából ered.”⁴⁸

Az ezzel ellentétes, tiltó házszabályi regula tehát, amely létezett 1995-98. között és előfordult az 1994. előtti házszabály-tervezetekben is, minden bizonnyal alkotmányellenes lenne.⁴⁹

Ezzel a szabad mandátumot abszolutizáló, a választásnap parlamenti ülésrendet teljesen fellazító, minden korlát nélküli értelmezéssel nem mindenben tudok egyetérteni. A parlamenti jognak védenie kell a választásokon kialakult végeredményt, amely a választópolgárok szuverén akaratát fejezi ki. Nem felel meg ennek az akaratnak az a parlament, amelynek ülésrendje jelentősen más, mint az az alakuló ülésen volt.

Frakciót tehát menet közben is lehet alakítani, ám ahhoz, mint atipikus frakcióhoz (mert nem az alakuló ülésen jelentették be, a választópolgárok nem szavaztak ilyen pártra vagy pártprogramra) a Tisztelt Ház külön engedélye, vagy jóváhagyása szükségeltetne – más csoportoknál is így van ez – azon túl, hogy a bíróság bejegyezte a pártot és megvan a házszabályszerű csengőszám (vagy legalább az 5 %-os küszöbnek megfelelő létszám) is a megalakuláshoz.

X. A frakció megszűnése

A hatályos Házszabály szerint megszűnik a frakció, ha tagjainak száma tizenöt fő alá csökken, vagy ha a frakció azt határozatában kimondja. Az első eset objektív, a második szubjektív megszűnési ok. Az objektív megszűnés a kisebb frakció sorsa lehet. A kisebb frakciók a magyar vegyes választási rendszer törvényszerűségeiből következően, általában listáról, mégpedig az országos listáról szerzik mandátumaik túlnyomó többségét. Ezért mondja ki a házszabály 17. § (3) bekezdése azt a kimentő szabályt, hogy a listán megüresedett mandátum pótlásáig nem áll be a megszűnés.⁵⁰

27/1998. (VI. 16.) AB határozat a csengőszámot csak a megalakulásnál semmisítette meg, a megszűnésre nézve nem tartalmaz igazán eligazító szabályokat. Amíg az Országgyűlés nem állapít meg létszámszabályt az alakulásra nézve, addig az alakuló ülésen bejelentett létszám az irányadó. Kérdés, hogy ez automatikusan igaz-e a megszűnésre is?

A házszabály 17. § (3) bekezdése úgy tűnik, lényegében nem él a parlamenti jogban. A frakciók létszámának 15 fő alá csökkenése nem érintette az egyébként szabályosan megalakult frakciók státusát.⁵¹

Az egyetlen „szabályosan” megszűnt képviselőcsoport a KDNP frakciója, amelynek létszáma a kizárások és a kilépések következtében 15 fő alá csökkent.⁵²

A frakció megszűnésének számos joghatása van: elvesznek a frakciójogok. A frakció elveszti például tisztségviselői és bizottsági helyeit, házbizottsági státusát. A KDNP frakció tagjainak státusa háromféleképpen szűnt meg: kizárással, kilépéssel és magának a frakciónak a megszűnésével. A Házszabály nem rendelkezik az utóbbi esetről, amikor a frakció megszűnésének tényével egyetemben függetlenné válnak a képviselők. Kérdés, hogy erre az esetre is vonatkozik-e a hathónapos várakozási idő, vagy a képviselő azonnal csatlakozhat bármely más frakcióhoz. Az Alkotmány- és igazságügyi bizottság döntése értelmében a nem kilépés és kizárás miatt függetlenné vált képviselők hat hónap várakozási idő nélkül lehetnek más képviselő csoport tagjai. Az értelmezést az Országgyűlés jóváhagyta.⁵³

Tanulságos precedens a megszűnéssel összefüggésben az is, hogy megmarad-e az alakuló ülésen bejelentett eredeti összetételű frakció, ha mögüle és a képviselők mögül „kimegy” a párt.⁵⁴ Azaz a „pártháttér nélküli csoport” tekinthető-e ugyanazon párt frakciójának? Az Alkotmány- és igazságügyi bizottság állásfoglalása szerint egy pártnak csak egy frakciója lehet. Ez a megállapítás helyeselendő és házsabályszerű. Vitatható viszont az, miszerint az adott frakció személyi összetételére „közjogi alakító hatással nem bír” az a tény, hogy a párt teljesen átrendeződött a frakció mögött.⁵⁵ Kétségtelen, hogy a frakciók a pártoktól függetlenül jönnek létre, szűnnek meg, ám alapelv az is, hogy csak a pártpluralizmus alapján lehet társulni. Ezt a kérdést is pontosabban kellene szabályozni a Házsabályban.

Álláspontom szerint a megszűnést a megalakulástól eltérően, differenciáltabban lehetne szabályozni, nem jó szabály az automatikus csengőszám-megfelelés. Számos objektív oka lehet annak, hogy egy, az alakuló ülésen 10-15 fős képviselőcsoport létszáma néhány mandátummal csökken (pl. halál, lemondás esetében). Ettől még létezik a választásnapra akarat, amely alapján szabályszerűen alakult meg a frakció. Elképzelhetőnek tartom azt a pozitív diszkriminációs szabályt, miszerint megszűnik a csoport, ha tagjainak száma a frakció-csengőszám háromnegyede alá csökken.

XI. Az ülésrend változásai⁵⁶

A parlamenti ülésrend a frakciókat, rajtuk keresztül a társadalom választásokon kialakult politikai tagoltságát jeleníti meg. Az alakuló ülések ülésrendje hűen tükrözi a választások eredményét. Nem mondható el ugyanez a leköszönő parlamentek összetételéről.

A parlamenten belüli átrendeződések, mozgások még a stabil többpártrendszerű államokban sem ismeretlenek. Az ülésrend változásának két formája különíthető el, egyrészt a képviselői mandátum megszűnését követő „fluktuáció”, másrészt a mandátum létét nem érintő, a kilépéseket vagy kizárásokat követő frakciók közötti átrendeződés.

A magyar vegyes választási rendszerből következően a fluktuáció is változtathat a parlamenten belüli politikai térképen, hiszen a 176 egyéni választókerületben nyitott a kérdés, hogy az időközi választásokon ki lép be a megüresedett helyre. A területi vagy országos listán megüresedett helyre értelemszerűen az adott párt jelöl új képviselőt.

A parlamenti erőviszonyokat akár jelentősen is befolyásoló változásokat okozhatnak a frakciók közötti belső mozgások. A parlamenti jog, így a magyar Házsabály is megtűri ezeket a mozgásokat, a szabad mandátum elvéből következik ugyanis a frakcióból való képviselői kilépés és átülés szabadsága, a frakciók autonómiájának elvéből pedig a képviselők frakcióból való kizárásának és a frakcióhoz való csatlakozása elfogadásának az elve. (Házsabály 14., 15. §) A mandátum szabadságának alkotmányos elvéből következik az is, hogy a kilépés, vagy kizárás nem szünteti meg a mandátumot, a képviselő függetlenné válik.

A párthoz és frakcióhoz „láncolás” egyik ismert és alkalmazott formája a képviselő-jelöltté váláskor aláírt hűségnyilatkozat, vagy dátum nélküli lemondó nyilatkozat. Precedens értékű eset volt a magyar Országgyűlésben annak a képviselőnek az ügye, aki visszavonta a frakcióvezető által a házelnökhöz eljuttatott utódátumozott lemondó nyilatkozatát. A Tisztelt Ház a képviselői mandátumot fennállónak mondta ki, a szabad mandátum elve alapján. Az eset tanulsága az is, hogy a szabad mandátumra kötött magánjogi szerződés a párt és a képviselő között semmis.⁵⁷

Alapvetően más nézőpontból ítélkezik tehát a kilépésről és az átülésről a közjog, valamint a politika, továbbá vitatják azt morális síkokon is. A parlamenten belüli mozgásoknak, a mandátumvesztéseknek és mandátumgyarapodásoknak mindig nagy sajtóvisszhangja van. A kilépő és átülő („a mezváltó”, a „szakadár”, a „dezertáló”) képviselők tehát nem a parlamenti jogot, hanem esetlegesen a politikai normákat, a pártok belső normáit sértik. Az átülés gyakran nem jön váratlanul. Az egyes képviselők parlamenti fellépéseik során néha láthatóan eltérnek frakciójuk álláspontjától, fegyelmezetlenül szavaznak, megsértve ezáltal a frakciószabályzatot. A kilépés adott esetben elébe megy a kizárásnak.

A magyar parlamenti jogban nagy szabadságfoka van a kilépéseknek és az átüléseknek. Tulajdonképpen egyetlen korlát létezik, a hathónapos helybenjárási idő a függetlenek közötti parkoló pályán. Ezt a korlátot tovább lazították a korábban hivatkozott házszabály értelmezések, amelyek a kollektív kilépésre és a frakció megszűnés miatt függetlenné vált képviselőkre nem vonatkoztatják a hat hónapot. A kollektív kiválás egy frakcióból a szabad mandátum alapján nem kizárt, ám ennek korlátlan elismerése sértheti a népszuverenitáson alapuló választásnapj akaratot még akkor is, ha a kilépő csoporttal szimpatizál a választóközönség, a választási ígéreteket esetleg nem teljesítő frakcióval és párttal szemben.

A nagy jogi szabadságból is (mert számos más társadalmi, politikai, személyes oka lehet a kilépésnek és átülésnek) következik, hogy a magyar Országgyűlésben meglehetősen nagy a frakciók közötti mozgás (ld. táblázat).⁵⁸ (Az 1990-94-es ciklusban például a fluktuációval együtt 21 %-ban változott meg az eredeti parlamenti ülésrend a ciklus végére).

Kell-e, lehet-e korlátozni a kilépés és az átülés szabadságát? Megítélésem szerint igen, ez a szabadság sem korlátlan. A választási eredményt, a parlamenti összetételt finom jogi eszközökkel védeni illik, e védelem célja többek között a kialakult parlamenti struktúra, a kormányzás stabilitásának megőrzése, a kormányválságok elkerülése.

A parlamenti kilépési és átülési gyakorlatra figyelve, három korlátozandó területet említenék meg; ezek a hányszor, mikor és hova lehet átülni kérdéseire próbálnak felelni.

A hányszor lehet átülni kérdésre válaszolva; pl. befogadhatja-e a frakció azt a képviselőt, aki már harmadszor kíván átülni, vagy már minden frakciót megjárt? (Az 1994-98-as ciklusban például 13 képviselő kétszer, 2 képviselő háromszor ült át.) A Házszabály szigorú értelmezése szerint aligha. A Házszabály 14. §-a szerint fősza-

bályként a frakciót az ugyanahhoz a párthoz tartozó képviselők alkotják. Azt a képviselőt kell párthoz tartozónak tekinteni, aki a párt tagja, vagy a párt támogatásával indult a választáson és végül – ez nézetem szerint a kivételes szabály – azt a független, vagy függetlenné vált képviselőt, akinek csatlakozását a képviselő csoport elfogadta. Az utóbbi tétel – értelmezésem szerint – az eredetileg is független képviselőre és az egyszer kilépett vagy kizárt képviselőre vonatkozik. Az átülés és a csatlakozás elfogadása szabadságának kiterjesztő értelmezése az ugyanazon párthoz tartozás elvét lazítja fel.

A mikor lehet átülni kérdésére válaszolva látható, hogy a ciklus vége felé megszorodnak az átülések, az átülések fő iránya, a győzelemre esélyesnek tartott pártfrakció. A pártfrakciók is arra törekszenek, hogy a mandátumszerzésre esélyes tagokat toborozzanak. (Az 1990-94-es ciklusban például 6 képviselő a választások közeledtével kétszer is helyet változtatott). Egyetértek azzal a gondolattal, hogy időben szigorúbban lehetne korlátozni az átülés szabadságát, azt a képviselőt, aki a ciklus utolsó évében hagyja el frakcióját, a ciklus végéig függetlennek kell tekinteni.⁵⁹

A hova lehet átülni kérdést nyitva hagynám, ám felvetem, vajon egy kormánypárti frakcióból kilépett képviselő minden korlát nélkül átülhet-e, ha fogadják, az ellenzék padsoraiba, vagy fordítva. Rendben lévő-e ez a szabadság közjogilag a választásnapra akaratra figyelve?

XII. Függetlenek pedig léteznek

A táblázatból jól látható, hogy a ciklusok végén szép számmal ülnek függetlenek is a parlamentben (az eddigi négy ciklus végén 28, 23, 20, illetve 12 független képviselő volt). Ezek az adatok nem adnak teljes képet a független képviselők tényleges számáról, hiszen a függetlenség hosszabb-rövidebb ideig létező státusz. 1994-98. között például összesen 37 képviselő volt független.

Kétségtelen tény, hogy a függetlenség a többpártrendszerű parlamentarizmus atipikus, mégis létező jelensége. Hozzá kell tenni rögtön azt is, hogy a függetlenek között ülhetnek pártok képviselői is, pl. az 1994-98-as ciklus végén már tíz párt képviseltette magát a parlamentben, legalább egy független képviselővel. Találó mondás, miszerint a függetlenek, egymástól is függetlenek.

Vajon védeni kell-e a parlamenti demokráciát a függetlenektől, vagy a függetleneket kell védeni a diszkriminációtól, a parlamenti jog számukra antidemokratikus megoldásaitól? Talán az utóbbi az alkotmányjogilag fontos és releváns védelem.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény a 176 egyéni választókerületben közjogilag lehetővé teszi a függetlenek mandátumszerzését, s ez még akkor is igaz, ha sok esélyük nincs a mandátumszerzésre. A mandátum szabadságának elve pedig korlátaival együtt lehetőséget teremt a képviselők függetlenségére, a parlamenti jog tehát ismeri ezt a képviselői státuszt.

Az írás VI. pontjában jeleztem, hogy a függetlenekkel kapcsolatban két szélső modell létezik. Az egyik a független frakciót elismeri (pl. görög, ír, spanyol parlamenti

jog), a másik a függetlenek csoportjogait tagadja (pl. holland házszabály). A kettő között számos közbülső megoldás van, amely gyakran csoportjogokat is biztosít.⁶⁰

A hatályos magyar szabályozás a függetleneket inkább tagadó modellhez közeleli, vegyes megoldás, éppen ezért erősen kritizálható. A Házszabály, bár tud a függetlenekről, lényegében nem ad nekik jogokat, néha még egyéni jogokat sem. (pl. Házszabály 53. §. (3) bekezdés d.) pont, 59. §, 101. § (3) bekezdés, 115. § (3) bekezdés). Jó példa a szabályozás szellemére a Házszabály 115. § (3) bekezdése; „A Házbizottság a független képviselők létszámát figyelembe véve biztosítja az interpellációk és kérdések feltételének lehetőségét számukra.” Ahhoz képest, hogy a kérdező joga minden képviselő alkotmányos alapjoga, a házszabályi rendelkezés igazán nem nevezhető a képviselői egyenjogúságot biztosító alkotmányos megoldásnak. Az interpellációk történetét tanulmányozva, úgy tudom, hogy a bejelentett és az „Interpellációs Könyvbe” bejegyzett interpellációkat bejelentésük sorrendjében kell megválaszolni. Az interpellációs jog ugyanis nem frakciójog.

A Házszabály 18. § (2) bekezdése értelmében jogilag a függetlenek is társulhatnak és csoportot alakíthatnak, ha akarnak. Ez a csoport azonban, hasonlóan a szakmai, területi és más csoportokhoz, nem minősül frakciónak, tehát jogai sincsenek. Azt gondolom, hogy a függetlenek csoportja, mint kvázi frakció, a részvételi jogok szempontjából alapvetően különbözik az egyéb képviselői csoportoktól. Éppen ezért a frakciólétszámnak megfelelő, független csoport mindenkor megbízottjának hasonló (nem azonos!) jogállást kellene biztosítani, mint a pártfrakciók vezetőinek az egyes intézményekben. (Pl. a Házbizottságban, a napirend előtti hozzászólásoknál, a törvénykezdeményezés felélesztésénél stb.)

Az egyenjogúsítást, illetve a jogállás-teremtést el kell választani attól a kérdéstől, hogy a függetlenek a pártfrakciókkal azonos jogállású frakciót hozhatnak létre. Szerintem sincs ilyen joguk. A parlamenti jognak a frakcióalkotástól függetlenül meg kell oldania a jogállás, a részvétel egyenlőségét. A függetlenek jelen pillanatban hátrányos helyzetűek, egyéni és csoportjogaik szempontjából egyaránt, mintha nem is léteznének a parlamenti jogban.⁶¹

Erre az alkotmányellenes helyzetre hívta fel a figyelmet, a már többször idézett alkotmánybírói határozat is, amely megállapította, hogy a függetlenek jogait biztosító garanciákkal adós a magyar Házszabály. A határozat rendelkező részének 3.) pontja szerint „Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn a tekintetben, hogy a Házszabály nem tartalmaz garanciális rendelkezést arról, hogy a képviselőcsoportokhoz nem tartozó képviselők ténylegesen tagjai lehetnek az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságainak, különösen nem szabályozza az összes képviselőre kiterjedő részvételi lehetőség és a helyek arányos elosztásának módját. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 1998. szeptember 1-jéig tegyen eleget.” A határozat indokolása kimondta, hogy nem alkotmányos az olyan szabályozás, amely csakis a frakciók működéséhez fűződő érdeket tekinti, s a frakción kívüli képviselőket gyakorlatilag kizárja a feladatuk ellátásához szükséges jogosítványokból. „A képviselői jogegyen-

lőségből következően minden országgyűlési képviselő számára biztosítani kell az Országgyűlés plenáris ülésén való véleménynyilvánítás lehetőségét; az országgyűlési bizottságok munkájában való teljesjogú részvételt, s végül a csoportalakítás lehetőségét.⁶² Ez az adósság, bár a mulasztást 1998. szeptember 1-jéig pótolni kellett volna, a mai napig fennáll.

A harmadikként említett jogforrási szintet, a frakciószabályzatokat, a jelen tanulmány nem vizsgálja.⁶³ Ezek a normák házszabályszerű tartalommal bírnak, nézetem szerint közelebb állnak a parlamenti joghoz, mint a politikai normákhoz. Jogos az ellenérv, a frakciószabályzat „nem rendelkezik önálló jogi erővel (a képviselők függetlensége ugyanis kizárja ennek lehetőségét)”.⁶⁴ Ugyanakkor a frakciók alkotmányos fogalmából kiindulva, az is igaz, hogy egy alkotmányos intézmény, a parlament munkaszervezete alkotja meg a szabályzatot. A frakciók esetében sem elképzelhetetlen az a házszabályi felhatalmazás – ami a parlamenti jog által részletelesen szabályozott bizottságoknál természetes (ld. Házzsabály 81. § (1) bekezdés) – miszerint a frakciók működési rendjüket a Házzsabály rendelkezéseit figyelembe véve maguk határozzák meg. Ez a felhatalmazás közelebb húzná a frakciószabályzatokat a Házzsabályhoz. A frakciószabályzatok nyilvánosságának elvét is rögzíteni kellene.

* * *

Összegzésként a szabályozási helyzetképről elmondható, hogy az alkotmányos rendszerváltozás után kialakulóban van egy, az európai parlamenti demokráciák megoldásaihoz hasonlító, korszerű parlamenti jog és frakciójog Magyarországon. Ezzel együtt számos joghézag, szabályozási és értelmezési ellentmondás jelezhető, amelyről de lege ferenda kétharmados konszenzussal döntenie kellene, különös tekintettel az alkotmányos mulasztásra.

JEGYZETEK

- ¹ KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérllet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990.)*. Budapest: Államtudományi Kutatóközpont, 1991.
- ² KILÉNYI GÉZA: *A párt-frakció helye és szerepe az Országgyűlésben*. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Kézirat, (Évszám nélkül, Országgyűlési Könyvtár 501.077. sz. alatt.)
- ³ BARABÁSI DR. KUN JÓZSEF: *A parlamenti házszabályok*, Politikai tanulmány. Budapest: Franklin-Társulat, 1907. 28.
- ⁴ PIKLER KORNÉL (szerk.): *Házszabályok*. Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1971. 29-44.
- ⁵ SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest: Atlantisz, 1998. 21.
- ⁶ DEZSŐ MÁRTA: *Képviselés és választás a parlamenti jogban*. Budapest: KJK MTA ÁJI, , 1998.
- ⁷ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A parlamenti jog természete és forrásai. In Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2000. 283-284.
- ⁸ DEZSŐ MÁRTA – KUKORELLI ISTVÁN – SÁRI JÁNOS – SOMOGYVÁRI ISTVÁN: A magyar parlamenti jog – de lege ferenda, ld. 7. lábjegyzet, In *Emlékkönyv...* 37-65.
- ⁹ Id. 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 197-210.
- ¹⁰ *Parliaments, A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Published for the Inter-Parliamentary Union, by Cassell and Company LTD, London, 1962. 85.

- ¹¹ PIKLER KORNÉL: i. m. 37.
- ¹² PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: Képviselői csoportjogok avagy a képviselőcsoportok joga. *Parlamentari Levelek*, 1999. szeptember, 7.sz. 37.
- ¹³ DEZSŐ MÁRTA: i. m. 94.
- ¹⁴ PIKLER KORNÉL: i. m. 36.
- ¹⁵ Az alkotmányokat ld. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA (SZFERK.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióba*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2005. Portugál Alkotmány 180. §-a, 880.
- ¹⁶ Dezső Márta: i. m. 101. Ld. továbbá MÜLLER, CHRISTOPH: *Das imperative und freie mandat, Überlegungen zur Lehre von der Representation des Volkes*, A. W. Sijthoff-Leiden, 1966. 265.
- ¹⁷ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 200.
- ¹⁸ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*. Budapest: Rejtjel, 2004. 139.
- ¹⁹ DEZSŐ MÁRTA: i. m. 94.
- ²⁰ Pl. a bolgár, a román, a szlovén, a görög, a portugál alkotmány a kormányalakításnál és/vagy a feloszlásnál előzetes konzultációs kötelezettséget ír elő a parlamenti pártfrakciókkal. ld. 15. lbjgy.
- ²¹ SOMOGYVÁRI ISTVÁN (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai*. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 1998. 2. kötet 1021.
- ²² BRAGYOVA ANDRÁS: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest: KJK MTA ÁJI, 1995. 132.
- ²³ KÖRÖSENYI ANDRÁS: *A magyar politikai rendszer*. Budapest: Osiris Kiadó, 1998. 307-315., MACHOS CSILLA: *A magyar parlamenti pártok szervezeti felépítése (1990-1999)*, Budapest: Rejtjel, 2000. 67-72.
- ²⁴ GÁVA KRISZTIÁN: Parlamenti képviselőcsoportok. In NAGY CSONGOR ISTVÁN – PAPP IMRE – SEPSI TIBOR (szerk.): *Parlamentek Európában*, Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2003. 37.
- ²⁵ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 202.
- ²⁶ A normatív országgyűlési határozat – bár erre a konkrétan nevesített határozat alkotására maga az alkotmányozó hatalom jogosítja fel az Országgyűlést – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény értelmében az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősül (Jat. 46-48. §-sok).
- Ezt az értelmezést vallja az Alkotmánybíróság is. „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a Házsabályról szóló országgyűlési határozat, mint az állami irányítás egyéb jogi eszköze, bárki indítványára utólagos normakontroll tárgya lehet. (39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996. 134.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997. 122.; 50/1997. (X. 11.) AB határozat, ABH 1997. 327.)
- ²⁷ A házsabályok történetét mutatja be PESTI SÁNDOR: *Az újkori magyar parlament*. Budapest: Osiris, 2002. 103-194.
- ²⁸ BUZA LÁSZLÓ: *A képviselőház házsabályai*, Sárospatak: 1916. 42.
- ²⁹ PIKLER KORNÉL: i. m. 30.
- ³⁰ PESTI SÁNDOR: i. m. 97.
- ³¹ PETRÉTEI JÓZSEF – KISFALUDY ZOLTÁN: Az Országgyűlés Házsabályának jogi jellegéről. *Magyar Közigazgatás*, 2001. 12. sz. 715-721.
- ³² Ld. 50/2003. (XI. 5.) AB határozat. ABH 2003. I. kötet 566-595.
- ³³ BRAGYOVA ANDRÁS: i. m. 135.; SOMOGYVÁRI ISTVÁN: Az Országgyűlés Házsabálya. In KURTÁN-SÁNDOR-VASS (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve (1992.)*. [Budapest]: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1993. 136.; ld. az új alkotmány tervezetének 88. §-át, 21. l. l. 1021.
- ³⁴ A házsabályok forrásaira nézve magyar nyelven ld. PIKLER KORNÉL: i. m., továbbá, *Házsabályok az egyes európai országokban*, I-II. kötet. Szerkesztette és az előszót írta: PINTÉR KATALIN, Budapest: 1989. Ld. még Házsabályok (www.ogyk.hu/e-konyvt).
- ³⁵ Pesti Sándor: i. m. 293-297.
- ³⁶ Ld. PIKLER KORNÉL-SZENTE ZOLTÁN-PAPP ANDRÁS LÁSZLÓ hivatkozott munkáit; GÁVA KRISZTIÁN: A frakciók joga, *Parlamentari Levelek*, 1998. február 4-5. sz. 91-96.; The International Centre for Parliamentary Documentation of the Inter-Parliamentary Union; *Parliaments of the World, Comparative Reference Compendium, Facts on File Publications*, New York 1989.
- ³⁷ Az első parlamenti ciklus (1990-1994.) a frakcióknak nem minősülő képviselőcsoportok virágkora: pl. állatorvos képviselők csoportja, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei képviselők csoportja, a képviselők Családcsoportja, Országgyűlési képviselők 56-os köre, stb.
- ³⁸ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 209.
- ³⁹ Ld. 10. l. l. 83.
- ⁴⁰ A 29/1998-2002. ÜB állásfoglalás szerint, a Magyar Egységpárt kétszemélyes képviselő csoportjának 1999. november 3-án az Országgyűlés elnökéhez bejelentett megalakulása nem házsabályszerű. A 45/1998-2002. ÜB állásfoglalás hasonló megállapításra jutott a Szövetség Kelet Magyarországiért nevű Párt 2000. április 12-én beje-

FRAKCIÓK A MAGYAR PARLAMENTI JOGBAN

lentett megalakításakor is. (Az állásfoglalásokat közli: az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottságának, valamint Ügyrendi bizottságának Házsabály értelmezésekkel kapcsolatos általános érvényű és eseti jellegű állásfoglalásai című összeállítás. Összeállította: SIEREINER IMRE, HÁZINÉ DR. VARGA MÁRIA 2005.) Ez az értelmezés egybevág a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat azon tételével, miszerint a pártpolitikai alapon szervezett képviselői csoportoknak a frakciókéhez hasonló jogokkal való felruházására nincs az Országgyűlésnek alkotmányos kötelessége. Ez a megállapítás értelemszerűen a frakció-alakítás küszöb létszámát el nem érő képviselőcsoportokra vonatkozik.

- ⁴¹ Pl. 1997. október 8-án jelentik be a függetlenné vált képviselők a Kereszténydemokrata Képviselők Csoportját. Hasonló precedens az MDF-ből kizárt vagy kilépett képviselők Nemzeti Fórum nevű képviselőcsoportja, amely a Házsabály 18. § (1) bekezdése értelmében alakult meg, és nem tekinthető frakciónak. Ld. Országgyűlési Napló 2004. november 22., 29013.
- ⁴² Ld. a 67/1998-2002. ÜB állásfoglalás alapján álló 36/2002-2006. ÜB sz. általános érvényű állásfoglalást, miszerint a házelnöknek nincs lehetősége a kizárási eljárás házsabályszerűségének vizsgálatára, még akkor sem, ha komoly kétségek merültek fel.
- ⁴³ A táblázat az Országgyűlés Hivatala (Főtitkársága) által összeállított adatok alapján készült. *Dólt betűvel* jelöltem a kormánypárti frakciókat. A kormánypárt-ellenzék aránya az alakuló ülésekre vetítve és kerekítve, az egyes ciklusokban a következő: 1990-1994-es ciklus 60:40 %; 1994-1998-as ciklus 72:28 %; 1998-2002-es ciklus 55:45 %; 2002-2006-os ciklus 51-49 %.
- ⁴⁴ Pl. 1993. szeptember 27-én a Független Kisgazdapárt és Piacpárt képviselőcsoportja nevében 13 képviselő jelentette be a frakció megalakulását. Ld. OE/3638/1993. sz. irat. Ld. továbbá 40. lábjegyzet.
- ⁴⁵ Az Alkotmány- és igazságügyi, valamint az Ügyrendi bizottság, ez alapján a Házbizottság egyaránt úgy foglalt állást, hogy nincs házsabályi akadálya a frakció megalakulásának. OE/3438/1993. sz. irat, ld. továbbá Országgyűlési Napló, 28136.
- ⁴⁶ Ld. OE/349/1996. sz. irat.; az Alkotmány- és igazságügyi bizottság H/2210. sz. állásfoglalása. Az eseti állásfoglalást a Tisztelt Ház 1996. III. 19-i ülése erősítette meg.
- ⁴⁷ SZENTE ZOLTÁN: i. m. 136.
- ⁴⁸ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 201. o.
- ⁴⁹ A Tisztelt Házban 1995-98. között működött az Alkotmány-előkészítő Bizottság, amelynek munkájában frakciónként 4-4 képviselő vett részt. A Házsabály 134/F. § (6) bekezdése értelmében képviselőcsoporton annak a pártnak a frakcióját kellett érteni, amely az 1994. évi országgyűlési választáson elért eredmény alapján lett képviselőcsoport. Ennek következtében az újonnan megalakult MDNP nem vehetett részt a bizottság munkájában.
- ⁵⁰ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 46. § (5) bekezdése szerint, ha megszűnt a képviselői mandátum, a párt 30 napon belül bejelenti – a listán eredetileg szereplő jelöltek közül – az új képviselő nevét az illető választási bizottságnál.
- ⁵¹ A 13/1998-2002. ÜB állásfoglalás szerint a MIÉP képviselőcsoportja létszámának csökkenése nem érinti a képviselőcsoport fennállását. A 2002-2006-os ciklus második felében az MDF frakció 8 fővel működött. Ld. 36/2002-2006. és 41/2002-2006. sz. ÜB állásfoglalásokat.
- ⁵² Erről a tényről a Házsabály 17. § (2) bekezdésének megfelelően ISÉPY TAMÁS frakcióvezető tájékoztatta a házelnököt 1997. július 25-én kelt levelében.
- ⁵³ Ld. az Alkotmány- és igazságügyi bizottság 1997. szeptember 17-i állásfoglalását. (ATB/298-1/1997.) Az ezt az értelmezést elutasítani kívánó kérelmet az Országgyűlés 1997. szeptember 30-i ülése elutasította. Ü/4930. sz. iromány.
- ⁵⁴ 1991. november 19-én 12 kisgazdapárti képviselő bejelentette, hogy ők alkotják az FKgP képviselőcsoportját a párt döntése szerint.
- ⁵⁵ Az Alkotmány- és igazságügyi és az Ügyrendi bizottság 3/1990-94. (1992. /II. 20./) sz. együttes állásfoglalása. A kilenc kisgazdapárti képviselő tevékenységét frakción kívül a függetlenek között folytatta. A 36-os kisgazdafrakció 1994. III. 21-én Egyesült Kisgazdapárt (EKgP) frakcióvá alakult át.
- ⁵⁶ KUKOREI.II ISTVÁN: A parlament négy éve. In *Alkotmányozás évtizede*. Budapest: Korona, 1995. 115-136.; uő. Az 1994/98-as országgyűlési ciklus – a kétharmados parlament, Magyar Közigazgatás, 1999. 7. sz. 353-360.; uő. Változások a parlamenti ülésrendben. *Magyarország Politikai Évkönyve 1992*. 63-67.; SZARVAS LÁSZLÓ: Parlamenti pártfrakciók-módszerű struktúrák? *Magyarország Politikai Évkönyve, 1993*. 131-139.; uő. Parlamenti pártfrakciók – 1996., *Magyarország Politikai Évkönyve, 1996*. 101-108.; uő. Sok mozgás közben, helyben járás – pártfrakciók 97., *Magyarország Politikai Évkönyve, 1997*. 189-198.; uő. Parlamenti képviselők – pártfunkciók., 1988-1998., *Magyarország Politikai Évtizedkönyve, I. kötet*, 325-333.; uő. Pártfrakciók 2001 – mozdulatlan és következetlen káosz., *Magyarország Politikai Évkönyve, 2001. I. kötet* 299-307.; uő. Parlament – pártfrakciók 2002-ben, *Magyarország Politikai Évkönyve, 2002. I. kötet* 257-263.; TÓTH ISTVÁN JÁNOS: Képviselők és frakciók a parlamentben., *Magyarország Politikai Évkönyve, 1992*. 81-91.

KUKORELLI ISTVÁN

⁵⁷ KUKORELLI ISTVÁN: Kie a képviselő? In *Az alkotmányozás évtizede*. Budapest: Korona, 1995. 194-196.

⁵⁸ Pl. az 1990-94. ciklusban 50, az 1994-98. ciklusban 67 képviselői átülés történt.

⁵⁹ DEZSÓ MÁRTA: i. m. 101.

⁶⁰ GÁRDOS PÉTER: A független képviselők helyzete Magyarországon – Gondolatok egy működésképtelen bizottság munkájáról. *Parlamentari Levelek*, 1999. szeptember, 7. sz. 31-34. Ld. továbbá a 36. lábjegyzetben hivatkozott *Parliaments of the World* c. kötetet.

⁶¹ KUKORELLI ISTVÁN: Függetlenek. In *Az alkotmányozás évtizede*. Budapest: Korona, 1995. 197-198.

⁶² 27/1998. (VI. 16.) AB határozat 197.

⁶³ SMUK PÉTER: A frakciófegyelem szabályai a parlamenti jogban, *Magyar Közigazgatás*, 2005. 3. sz. 148-165.

⁶⁴ Szente Zoltán: i. m. 139.

A KATOLIKUS EGYHÁZ TANÍTÁSA ÉS JOGALKOTÁSA A VALLÁSSZABADSÁG JOGÁRÓL*

KUMINETZ GÉZA

PPKE KJPI intézetvezető, egyetemi tanár

I. Bevezetés

Az alapvető, vagy emberi jogok megfogalmazása, illetve kodifikálása során a vallásszabadság joga egyfajta vezető szerepet játszott.¹ Talán épp azért, mert először kiáltott sürgős jogvédelem után. Aztán jöttek sorra azok az emberi méltóságot védő jogok, melyeket ma úgy ismerünk, mint emberi, vagy alapvető jogok. Sajnos, deklarálni és kodifikálni kellett ezeket a jogokat, mivel minden korábbinál nagyobb veszélybe kerültek. Ezért is kellett kimondani róluk azt, hogy az emberi személyhez elidegeníthetetlen és sérthetetlen módon tartoznak, s hogy lemondani se lehet róluk (legfeljebb gyakorlásuktól lehet tartózkodni, ha csak jogot, de egyúttal nem köteleseget deklarálnak).

Mi ezen tények alapján nem annyira a haladás vívmányának, mint inkább egyfajta kényszerű és elkeseredett harc eredményének tekintjük ezt a deklarációs és kodifikációs folyamatot. Ezt jelzi az a kifejezés is, hogy ezeket a jogokat különös jogvédelemben kell részesíteni. Ez a megerősített védelemre szorulás azt is jelzi, hogy a társadalmakban főleg a hatalmi tényezők ténykedései révén nem adatik meg természetesen ezen jogoknak és köteleességeknek a tiszteletben tartása. S ennek legfőbb oka épp az, hogy a hatalmi tényezők ignorálták és ignorálják a jog erkölcsi alapját, sőt azt megannyiszor tudatosan rombolták, illetve rombolják.

Ez is egyik oka annak, hogy ma a jog inkább kullog a „társadalmi valóság” után, s így az aktuális politikai erők féktelen kényszerítő eszközévé válik,² holott minden ép társadalmi rend vezérlő rendjének, a társadalmi valóságot meghatározó rendjének kellene lennie, biztosítva a közjót, a közérkölcöket, azaz az egyén és a társadalom békéjét. De úgy is fogalmazhatjuk, hogy ma a hatalmi tényezők nem akarnak lenni többé az erkölcsi eszmény megfogalmazói, még kevésbé végrehajtói, s a legkevésbé a megtestesítői.

* A kutatást az MTA támogatta a Magyar Tudományos Akadémia és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Liturgiatudományi Kutatócsoportjában folytatott munka keretében, továbbá ez a tanulmány az OTKA T 049577 számú kutatási támogatását is élvezte.

A fentiekből sejthető álláspontunk, hogy a jogrend szekundér jelenség, legalábbis az erkölcsi rendhez viszonyítva. A jogrend feladata ugyanis abban és csakis abban áll, hogy az erkölcsi rend azon törvényeit védje és érvényesülésüket mozdítsa elő sajátos jogi eszközeivel, melyeket nem tekintenek természetesnek (azaz minden körülmények között tiszteletben tartandónak) az adott társadalom tagjai, közösségei. Ebből az is következik, hogy fontosabb a társadalom (a következő nemzedék) tagjait a szükséges és elégséges erkölcsi ismerettel, tartással felruházni, mint épp a jogszabályok útvesztőibe „beavatni”, vagy csak ún. szakmai ismeretekkel ellátni.

Választott témánk a vallásszabadság joga, ami nemcsak időrendben első az alapvető jogok között, hanem a lét rendjében is az (ámbar a megismerés rendjében, épp mivel az absztrakció legmagasabb fokát követeli meg, az utolsó). Ez az alapjog tehát minden más alapjogot megalapozó jog. Társágunkban ennek ellenére bizonyos értelemben ma is a vitatott jogok közé tartozik, mivel sokak nem ismerik, vagy ideológiai alapon félreismerik, vagy el nem ismerik e jog minden társadalomban betöltendő szerepét, nem ismerik e jog pontos tartalmát, s e joggal korreláló kötelelések ugyancsak alapvető, vagyis minden emberre kiterjedő hatályát.

Ma is sok társadalmi konfliktus okát vallási természetűnek igyekeznek beállítani a média mágnásai. Ám e konfliktus okai inkább politikai természetűek. Az egyes vallások ugyanis inkább azzal foglalkoznak, miképp is nyerheti el a békét az egyén, vagy a közösség. Ezért is időszerű világosan meghatározni, mi írható a vallások, vagy az államok, netán egyéb társadalmi tényezők számlájára az e joggal kapcsolatos tévedéseket és tudatlanságot illetően.

E tanulmány célja épp az, hogy egyrészt megmutassa, mit is jelent ez az alapvető, vagyis alkotmányos jog (tehát minden ember, vagy állampolgár számára adott és feladott jog), másrészt meg akarja ismertetni az olvasót a katolikus egyház e tárgykört felölelő felfogásával, valamint e felfogása diszciplináris következményeivel, vagyis a katolikus egyház vallásszabadságra vonatkozó jogi előírásaival. További célunk annak kimutatása, hogy a vallásszabadsággal kapcsolatban nemcsak választási szabadságról, de döntési kötelezettségről is szó van. Mindenegyben embernek nemcsak joga de kötelezettsége is, hogy vallása, világnézete, határozott értékrendje³ legyen. E jogokat ma sem csak úgymond védeni, hanem érvényesülésüket és érvényesítésüket minden erkölcsileg (a jogit merni sem mondom) megengedett egyéni és társadalmi eszközzel támogatni és előmozdítani kell(ene).

II. Néhány antropológiai megfontolás

Hogy mit gondolunk a vallásszabadság jogáról, nos ez elsősorban attól függ, hogy mit gondolunk (mit programoztak a tudatunkba, vagy finomabban szólva mi határozza meg tudatunkat) az ember rendeltetéséről (a saját rendeltetésünkről). Nagyon kiszolgáltatottak vagyunk, mivel a hatalmi tényezők állandó mozgásba kényszerítnek bennünket, nem adva módot arra, hogy átgondoljuk a helyzetünket. Ezért van az, hogy a ma ún. fejlett társadalmak polgárai könnyen uszíthatók és könnyen

uszulnak is. E polgárok nemcsak az információ bősége és gyors elérhetősége miatt manipulálhatók könnyen, hanem még inkább amiatt, hogy nem rendelkeznek azokkal a tudatot meghatározó vallás-erkölcsi rendező elvekkel, melyek segítségével viszonylag kevés információval is valós képet tudnának alkotni a világról. Márpedig az emberi méltóság valamiképp épp ebben állna: reális képet tudni formálni a mindenkori aktuális állapotokról, s ennek fényében cselekedni. És ehhez rendelkezni kell ép világnézettel, meggyőződéssel, vallásos hittel.

Az emberi méltóság alapja az, hogy az ember által, az emberrel és az emberben megjelent a szellem; a szellem, mely az igazságra és csakis az igazságra éhes, mely a felismert igazsághoz akarja kötni magát, s ezért köteles is erre. Ezt az igazsághoz kötöttséget fejezi ki a világnézet, a meggyőződés és a vallásos hit. Vallásos hiten és világnézeten itt nem szükségképp konkrét vallási közösséghez tartozást értünk, hanem a babonás és mágikus világfelfogás ellentétét, tehát egy tudatosan abszolútumként elfogadott és azt szolgáló életfelfogást.⁴ Ebben a felfogásban vallásos magatartásnak nevezhető egy ateista világnézet is, feltéve, ha az illető a nézetei áldozatos szolgálatába állítja magát.

Természetesen felvetődik az igazságkeresés során az igaz világnézet és az igaz Isten és az Őt szolgáló vallás problémája, mely természete szerint csak egy lehet: „azaz eszmeileg van egy és csakis egy tökéletes, minden vonzásában igaz, jó és szép vallás, vallási erkölcs és világnézet, egyáltalában abszolút morál, függetlenül attól, hogy az ember ismeri és elismeri-e. Ennek a vallásnak és erkölcsnek az elérésére törekszik minden... vallási erkölcs és világnézet, ide gravitál [...] minden [...] abszolútista erkölcsi álláspont is. [...] Így természetes értelmet és igazságot nyer az a tétel, hogy minden vallás Istentől van és céljában és végső eredményében Istenhez jut el: szélső pólusa maga Isten és az ember világában a magát szeretetben Istennek teljessen odaadó és tőle megszentelt, azaz szent ember.”⁵

A katolikus egyház azt merészeli mondani magáról, hogy benne és csakis benne, vele és általa tárul fel az ember szeme előtt a maga teljességében az igaz Isten és az igaz vallás-erkölcsi rend. Ennek hirdetésére és megvalósítására maga az alapítója, KRISZTUS hatalmazta fel és kötelezi.⁶ Ez a közösség, vagy alkotmányosan rendezett szervezet ugyanis az Ő egyháza.⁷

Az igaz Isten tudja csak valóban megalapozni az erkölcsi cselekvést, mivel minden egyéb törvényalkotó tevékenység magán viseli a viszonylagosság és nem egyszer az önkényesség jegyeit (vö. ököljog).⁸

Az emberi méltóság végeredményben a vallás-erkölcsi értelemben vett jellem kialakításában áll. Ebben az emberré formáló küzdelmes folyamatban döntő szerepe van a lelkiismeretnek, amit pedig leginkább a neveltetés határoz meg. A lelkiismeret ugyanis mindenkor erkölcsi ítéletet hoz a teendő vagy a már megtett cselekedetről, de a megfogant gondolatokról és a vágyakról is. Ítéletét meghatározzák az adott tetre vonatkozó ismeretek (scientia), az ember illetően ítélkező képessége, ami mint olyan tévedhetetlen (synthesis) és a világnézete (sapientia).⁹ Az adott dologra vonatkozóan az idő múltával változhat tehát a tudásunk, és a világnézetünk, követke-

zéseképp az erkölcsi ítéletünk. Ezeket tehát mindig tökéletesítenünk kell. A tudást biztosítják a szaktudományok, a világnézetet pedig a filozófia és a vallás.

A fentebb mondottak alapján világos, hogy a vallásszabadság jogának gyakorlása döntő módon, sőt a legdöntőbb módon befolyásolja az emberi személyt. Helyes gyakorlása révén alakul ki az a vallás-erkölcsi jellem az egyénben, mely képessé teszi őt emberi méltósága birtokba vételére, mivel az emberi méltóság adottság és megvalósítandó feladat egyszerre. Véleményünk szerint a humanitás, vagyis az emberies emberré nevelés-válás más úton egyáltalán nem képzelhető el. Ennek szomorú jelét látjuk abban, hogy jóllehet egyre tökéletesebbek a pedagógiai és pszichológiai tudományaink, furcsa módon mégis egyre neveltelenebbek és nevelhetlenebbek a társadalom tagjai, s a lelki betegségek is rák módjára szaporodnak.

Mindebből az következik, hogy a jogalkotó és alkalmazó tényezőknek különleges módon kell biztosítani e joggal élés nemcsak lehetőségét, de az abban való jártasság megszerzésére is kötelezniük kell polgáraikat. Itt csak az ismeretek megszerzésére kötelezhet a jog, mivel a vallásos hit, legalábbis a keresztény hit még a legkitűnőbb hitoktatás mellett is kegyelem dolga.

Ez a jog tehát az emberi személy legalapvetőbb erkölcsi kötelezettségét¹⁰ kívánja kifejezni és védelemben részesíteni. De úgy is fogalmazhatjuk, hogy ha a társadalom nevelő tényezői úgy az egyéni, mint pedig a társadalmi vonatkozásban nem képesek a fenti nevelő funkció betöltésére, úgy a jog alól kihal az erkölcs,¹¹ s maga a jogrend sem tudja hatékonyan betölteni szerepét, még a legnagyobb kényszer alkalmazása esetén sem. A végeredmény bomlás és bizony várható valamely drámai társadalmi kataklizma.

III. A katolikus egyház tanítása a vallásszabadságról, illetve e szabadságot védő jogról

A katolikus egyház keletkezése pillanatától abban a tudatban végezte minden emberhez szóló küldetését, hogy KRISZTUS az Istenember, aki az egyetlen teljes értékű közvetítő Isten és ember között, s hogy csakis KRISZTUS törvénye segítségével lehet eljutni az emberi méltóság teljességébe, vagyis a már többször említett vallás-erkölcsi jellem birtokába, ami egyet jelent azzal, hogy a szentségre törekvő embert a Szent Isten szentté teszi.

Ennek alapján alakult ki a századok során az a felfogás a katolikus egyházban, hogy más vallásokkal kapcsolatban csak toleranciáról, s nem vallásszabadságról lehet beszélni. Ez a más vallással szembeni türelmet (tehát egyáltalán nem ellenséges beállítottságot!) jelentette, hiszen a hitre jutás végeredményben kegyelem műve, ámbar a hit kialakulását akadályozó tényezőket jórészt emberi eszközökkel el lehet és el is kell mozdítani. A katolikus egyház tehát sohasem viseltetett megvetéssel, vagy lenézéssel más vallásokkal szemben, hanem mindig értelmes párbeszédbe kívánt azokkal bocsátkozni, s meggyőzően érvelni amellett, hogy KRISZTUS az egyetlen teljes értékű közvetítő. Sajnos az ún. térítő munkába a századok során politikai motívumok is erőteljesen belejártak, ami mindig idegen tényező volt az egyház

életében. Az ilyen tényezők fellépte ellen az egyház vezetése mindig tiltakozott, ám sokszor rajta kívül álló okok miatt kevés sikerrel.

A II. Vatikáni Zsinaton is először egy ilyen címmel készült el a vonatkozó dokumentum tervezete (*De tolerantia religiosa*). Ezt a tervezetet szinte teljesen elsöpörte a zsinati atyák vitája, s egy egészen más mentalitású nyilatkozatot fogadtak el, melyben a tolerancia helyett a vallásszabadságra helyezték a hangsúlyt (*Dignitatis humanae*). Megítélésünk szerint akkor értelmezzük helyesen a zsinati szöveget, ha a két felfogást nem egymás ellentétéként, hanem kiegészítőjeként tekintjük. A korábbi felfogás a katolikus vallást önmagában véve mérte a többi valláshoz, s ebben az értelemben a tanításunk fényében nem is lehet másról beszélni, mint toleranciáról, türelemről (nem pedig eltűrésről!). A zsinaton azonban a hangsúly másra tolódott, nevezetesen arra, hogy egyetlen személyt, vagy vallási közösséget se érjen semmiféle kényszer vallása gyakorlásában, megvallásában, mivel itt alapvető jogról van szó. A világban tapasztalható nagy egyház- és vallásüldözések ténye is jelentősen befolyásolta tehát a hangsúlyeltolódást. Egy másik szempont, amit érvényesíteni kívántak e nyilatkozattal a zsinati atyák, az az, hogy ez a szabadságjog kell hogy képezze az alapját az egyház (a vallások) és az államok közti kapcsolatnak.

A zsinati dokumentum ugyanakkor nem kifejezetten a vallásszabadságról, hanem az emberi személy méltóságáról és szabadságáról beszél. A továbbiakban röviden ismertetjük a zsinati dokumentumot abban az értelemben, hogy mit is jelent a vallásszabadság joga.¹²

1. A vallásszabadság fogalma

Az emberi szabadság fogalmára vonatkozó ismereteket feltételezem.¹³ A vallásra vonatkozó szabadság pedig abban áll, hogy minden embernek mentesnek kell lennie mások, társadalmi csoportok vagy bármilyen hatalom kényszerítő hatásaitól, mégpedig úgy, hogy a vallás tekintetében senki se legyen kénytelen lelkiismerete ellen cselekedni, s ne is akadályozzák abban, hogy – a jogos határok között – magánéletében vagy nyilvánosan, egyedül vagy vallási közösségében lelkiismerete szerint cselekedjék. Ez a lelkiismeret szerinti cselekvés minden korú emberre vonatkozik, ám sajátosan a nagykorú ember lelkiismeretére, aki megszerezte a szükséges és elégséges ismereteket ahhoz, hogy ne csak lelkiismerete szerint, hanem hogy helyesen is dönthessen, röviden felelős módon gyakorolhassa jogait és teljesíthesse kötelezettségeit.

A zsinati nyilatkozat a szabadság szót sem pszichikai, sem morális értelemben nem használja, ám feltételezi azokat. Tehát nem a választás és döntés szabadságáról beszél, mivel az minden felelős emberi tevékenység feltétele. A pszichológiai értelemben vett kellő szabadság nélkül ugyanis nem lehet felelősen a kötelezettségeknek eleget tenni. A dokumentum feltételezi az erkölcsi értelemben vett szabadságot is, ami abban áll, hogy minden embernek természetes kötelezettsége az igazság keresése, főleg Istenre és egyházára vonatkozóan, s azt megismerve minden ember köteles azt magáévá tenni és ahhoz ragaszkodni. Ez azt jelenti, hogy minden embernek

előzetes és abszolút erkölcsi kötelezettsége van Istennel (mint a valóság végső, abszolút alapjával) kapcsolatban.

A zsinati dokumentum vajon az egyházzal szemben megkövetelt szabadságról beszél-e? Azaz hogy az egyén mentes-e az Istennel és egyházával kapcsolatos igazság keresésétől? Az egyházzal és a vallási közösséggel szemben erkölcsi szabadság nem létezik, mivel a vallásszabadság „érintetlenül hagyja az embereknek és a csoportoknak az igaz vallás és KRISZTUS egyetlen egyháza iránti erkölcsi köteleességéről szóló hagyományos katolikus tanítást.” (DH 1c).

Ugyanakkor a megkereszteletlen egyének jogi értelemben vett szabadsága van az egyházi közösséggel (hatóságával, törvényeivel) szemben, mivel nem tagja az egyháznak. Ez a szabadság nem illeti meg a hívőt, mivel a közösség tagja, tehát ott jogai és kötelezettségei vannak, jelen esetben kötelezve van arra, hogy a közösségen érvényes törvényeknek alávesse magát. Megjegyezzük, hogy a keresztség felvétele mindig minden kényszertől mentesen történik. A zsinati dokumentum tehát a jogi értelemben vett szabadságról beszél.

2. A vallásszabadság tartalma

Elsődlegesen és negatíve a vallásszabadság a mindenféle fizikai-erkölcsi kényszertől való mentességet jelenti. Fel kell hívnunk a figyelmet azonban arra, hogy a vallás-erkölcsi elvek tanítása, a rájuk való nevelés és a szerintük való élet megkövetelése nem jelent se fizikai, se erkölcsi kényszert. A vallás-erkölcsi elvek átadása azonban alapvetően másképp történik, mint a szaktudományos ismeretek átadása. Itt az átadandó érték nem pusztán az intellektusnak szóló információ, hanem az egész személynek szóló üzenet. Olyan üzenet, mellyel a befogadónak helyesen kell azonosulnia. Ezért a leghatékonyabban azok a nevelők közvetítik ezeket az értékeket, akik maguk is helyesen azonosultak azokkal (meghatározza a tudatukat, a tudatalattijukat). A következő nemzedék számára meghatározó, hogy talál-e maga előtt számára olyan meghatározó személyiségeket, akik megtestesítik számára valamiképp a vallás-erkölcsi eszményt. Sőt, azt állítjuk, hogy csak ezen az úton lehet majd e joggal helyesen élni, azt emberi módon gyakorolni. E szabadságjog pozitív oldalát pedig úgy fogalmazhatjuk meg, hogy az embernek lelkiismerete szerint kell cselekednie a vallás területén is. E jog egyúttal kötelezettség is! Ám a lelkiismeret egy életen át nevelendő, érzékenysége tökéletesítendő. Csak ennek a feltételnek a teljesülése mellett lesz valódi erkölcsi értéke és a társadalmat szervesen építő jellege a lelkiismereti döntéseknek.

3. A vallásszabadság alanya

E szabadságjog és kötelezettség alanyai mindenegyes ember, a családok és a vallási közösségek.

A mindenegyes ember szó szerint minden embert jelöl, tehát azokat is, akik nem tudnak eleget tenni az igazság keresése kötelezettségének (pl. gyengeelméjűek). Ez esetben ők szubjektív állapotuk miatt mentesülnek a kötelezettség alól. E jognak

ugyanis alapja nem a személy szubjektív állapota, hanem az emberi személy természete.

E jog gyakorlását mindaddig nem lehet akadályozni, amíg az adott személy tiszteletben tartja a közrendet, a közérkölcseket és mások jogait. Hasonló módon alanya e szabadságjognak a vallási közösség is, mivel azt az ember úgy társas, mind pedig vallásos természete megköveteli. Sőt, „minden családot, mint sajátos és őseredeti jogokkal rendelkező közösséget megilleti az a jog is, hogy a szülők irányítása alatt szabadon rendezze be a maga vallásos életét” (DH 5). A gyermekekre és a velük egyenlő elbírálású személyekre vonatkozóan a szülőket és az őket helyettesítő személyeket illeti meg az a jog, hogy meghatározzák a gyermekeik számára a vallási nevelés formáját. S amíg a gyermekek a szülők fennhatósága alá tartoznak, a vallásszabadság jogának gyakorlásában a szülők és a gyámok hatalmának vannak alávetve. Tehát engedelmességgel tartoznak nekik. A kiskorú ember is ember tehát, ám nem képes teljes felelősséggel cselekedni. Ha tehát a kiskorú nagykorúvá válik, vagy a törvény értelmében nagykorúsítják, úgy maga nemcsak jogosult, de köteles is a lelkiismerete szerint élni a vallásszabadság jogával.

Visszatérve a vallási közösségekre, ezek is alanyai a vallásszabadság jogának. E jog számukra sokféle jogosultságot biztosít. Így a saját szabályok szerinti igazgatás jogát, azt a lehetőséget, hogy a legfőbb Lényt nyilvános kultusszal tiszteljék; hogy tagjaikat a vallásos élet gyakorlásában segítsék, tanítással támogassák; hogy létrehozassák és működtethessék mindazokat az intézményeket, melyek biztosítják létüket, identitásukat (Vö. DH 4b).

4. *A vallásszabadság határai*

Szándékosan nem korlátokról beszélünk, mivel az ma azt sugallja, mintha valakit szabadságában jogtalanul korlátoznánk. A határ szó ebből a szempontból semleges, minden korlátozó asszociációtól mentesen fejezi ki valami természetes kiterjedési körét, hatályát. Amint maga az emberi lény is adott természet birtokosa, s ez lehataltsággal jár, úgy a vallásszabadság jogának is megvannak a maga természetes határai. E határokat túllépve jogsértésről kell beszélnünk. Jelen esetben ennek a jognak a gyakorlását két dolog határolja le: 1. Más alapvető emberi jogok gyakorlásának korlátozása és 2. Másoknak (egyén vagy közösség) e joguk jogos gyakorlása. Pl. nem kötelezhetünk valakit a nyilvános istentiszteleten való részvételre, ha ágyban fekvő beteg; vagy nem kötelezhetünk valakit egyházi adó megfizetésére, ha az illető olyan szegény, hogy a saját megélhetése van állandó veszélyben; vagy nem szervezhetünk kötelező iskolai, munkahelyi programot, ha valamely vallási közösségnek államilag elismert ünnepe van. E jogharmonizációs és jogvédő tevékenység az állami hatóságok nélkülözhetetlen feladata.

Most pedig azt kérdezzük, hogy miféle kritériumok alapján tudjuk megállapítani e jog gyakorlásának helyes határait, valamint a polgári hatóságok szükségyszerű közbelépése kötelezettségének irányelveit. E kritériumok – véleményünk szerint – az alábbiak: 1. A lehető legnagyobb szabadság és a lehető legkisebb korlátozás elve;

2. A diszkrimináció kizárásának elve (a törvény előtti egyenlőség elve), 3. Az önkényesség kizárásának elve: a törvényben előírtak mindenkire és minden vallási közösségre nézve ugyanolyan szellemben alkalmazandók; 4. A helyes közrend, mint korlátozó és egyúttal kibontakoztató elve.

Mit foglal magába a közrend fogalma? CARLOS CORRAL szerint ennek a fogalomnak három komponense van: 1. Minden polgár jogának hatékony védelme, s e jogok békés egyeztetése; 2. A tisztességes közbéke fenntartása és 3. A közerkölcsök megőrzése.

Ez utóbbival kapcsolatban megjegyezzük, hogy a közerkölcs előírásait ma hasonlóképp kodifikálni kéne, miként az emberi jogokat. Akire rábizonyítható a közerkölcsök súlyos megsértése, célszerű lenne becstelelné nyilvánítani, aminek az lenne a hatása, hogy semmiféle közéleti tevékenységben nem vállalhatja a jövőben részt. Az erkölcsi romlás megállításának ez lenne az egyik leghatékonyabb erkölcsi jogi módja.¹⁴ Persze ha az államok nem kívánnak lenni az erkölcsi eszme megtestestítői, nem várhatunk tőlük ilyen rendelkezéseket. A modern államok továbbá nagyon meggyengített állapotban vannak.¹⁵ Ezen a területen is fontos lenne egy ép állameszme kidolgozása és hozzá olyan politikai erő toborzása, mely annak megvalósítását tűzi zászlajára.¹⁶

A vallásszabadság jogával kapcsolatban konkrétan az alábbiit jelenti a közrend tiszteletben tartása: „Tartózkodni kell minden olyan tevékenységtől a vallás hirdetése, gyakorlása során, amely tisztességtelen, illetve nem igazolható kényszernek vagy rábeszélésnek akár a látszatát is kelti, különösen ha egyszerűbb, vagy ínséget szenvedő emberekről van szó” (DH 4). Tilos tehát olyan vallási propaganda kifejtése, melyet politikai, gazdasági motívumok mozgatnak. Természetesen ugyanilyen védelem illeti meg a hitéletet is a hasonló társadalmi propagandával szemben. Megjegyezzük, hogy térségünkben ma a vallási közösségek közéletéről alkotott véleményét és annak propagálását egyes hatalmi tényezők a politikai életbe való illetéktelen beleszólásnak, sőt a társadalom számára káros jelenségnek tekintik. Ugyanakkor ezek a hatalmi tényezők lépten-nyomon beleavatkoznak a vallási közösségek, főleg a katolikus egyház belügyeibe. Például ha egy állampolgár a nyilvánossághoz fordulna, hogy őt a katolikus egyház kiközösítette, mert hivatalosan tagadta KRISZTUS Isten voltát, a közvélemény úgy lenne tájékoztatva, hogy hát hol itt a krisztusi, megbocsátó szeretet? A szólásszabadság nevében a médiák a közvélemény előtt sokkoló módon el fogják marasztalni az egyházat, melynek, ha a médiák elé áll, eleve védekeznie kell, s szinte borítékolható, hogy e „csata” vesztese lesz. A helyes cselekvés ilyen esetben az állami hatóságok részéről az lenne, hogy nem tűrnie el ilyen sajtóterméket, s a tárgyban való illetéktelenségét kellene deklarálnia, kimondva, hogy a kérdéses probléma szigorúan egyházi belügy.

5. A vallásszabadság jogának alapja

E jog gyakorlásának alapja továbbá nem lehet az egyén lelkiismerete, mivel az egyrészt változhat az ismeretek és a világnézet változása miatt,¹⁷ másrészt pedig a lelki-

ismeret ítélete tévedéseket is tartalmazhat. Elképzelhető tehát olyan szituáció, mikor az adott személy lelkiismerete szerint döntött, ám mivel az téves volt, objektíve téves ítéletet hozott. Az ilyen ítéletet megilleti a moralitás, de nem az erkölcsi helyesség. Tehát az ilyen személy, hacsak nincs legyőzhetetlen tudatlanságban vagy tévedésben a vonatkozó dologgal kapcsolatban, köteles ítélete megváltoztatására, vagyis lelkiismerete nevelésére, s a helyes erkölcsi elvek szerint való ítélethozatalra.

A vallásszabadság joga gyakorlásának nem képezheti alapját az emberi személy abszolút autonómiája sem, mivel mindenegyes emberi személy sajátos természetet kapott a Teremtőtől. E természet alapján pedig erkölcsileg kötelezettsége van Istennel szemben.

E jog alapját végeredményben az emberi méltóság képezi. E méltóságot pedig az ember szellemi mivolta és ebből eredő Istenre irányulása adja. Ez ugyanaz, mint a kis katekizmus kérdése és válasza: Mi végett vagyunk a világon? Azért, hogy az igaz Istent megismerjük, szeressük és csak neki szolgáljunk. Itt megjegyezzük, hogy ez a szolgálat nem rabszolgaság, nem az emberi személyt megalázó alávetettség, hanem az emberi méltóságot épp kibontakoztató alapmagatartás, életvitel. A latin az *ancillari* igével fejezi ki ezt, ami annyit jelent, hogy szeretetből szolgálni, felismerve és elismerve a javamat akaró felsőbbiséget. A legnemesebb hódolat ez, aminek semmi köze a behódoláshoz. Más szóval: az értelmes teremtmény értelmes meghajlása teremtője előtt. Ebből a szempontból – úgy gondoljuk – nincs értelmesebb vallás a keresztény vallásnál.

A vallásszabadság jogát még más elvek is megalapozhatják, így a vallási cselekmények természete, melyek túllépik a dolgok evilági rendjét; vagy ebből következően az állam illetéktelenségének elve. Az állam tehát nem irányíthatja és nem is akadályozhatja a vallásos cselekedeteket. Ez persze egyáltalán nem jelenti, hogy az ép államhatalomnak ne lennének súlyos kötelességei ezen alapjog megfelelő gyakorlásának biztosításában. Sőt, az igazi jogállamoknak világos képük kell hogy legyen arról, melyek egy-egy vallási közösségre jellemző lényegi elemek. Ha ezzel nem lenne tisztában a hatalom, úgy mindenféle vallásosnak látszó társaság számára jogi elismertséget adna, ami a vallási jelenség becsületét, hitelét ásná aztán alá. Itt kell megemlítenünk az ún. történelmi egyházakat, vagy a már elismert vallási közösségek szerepét annak elbírálásában, hogy egy új vallási közösség elismerése kívánatos-e, illetve hogy rendelkezik-e a vallás sajátos és nélkülözhetetlen jegyeivel. Véleményünk szerint egy jogállam akkor jár el helyesen, ha nem kerüli meg ezen szervezetek véleményét, vagy még inkább, ha nem jár el ezek beleegyezése nélkül. Ez annál is inkább fontos, mivel az új közösség ennek a már létező közösségnek lesz a tagja.

Összességében a vallásszabadság joga alapjáról azt kell mondanunk, hogy nem állami kegyből, nem a társadalmi toleranciából ered, hanem valódi természetjogi előírás, mivel az emberi természettel magával adott. További pontosítás, hogy nem is az állami jogrend alapján kiszabott alanyi jog. Akár abban az értelemben, hogy ha egy adott állam jogrendje ezt nem teszi lehetővé, akár abban az értelemben, hogy ki-ki szabadon dönthet e joggal való éléséről, vagy nem élésről. Ez a jog tehát az állami jogrend rendelkezé-

seitől függetlenül megillet minden emberi személyt. Ha valamely állam jogrendje ezt nem tenné lehetővé, úgy az az államhatalom nem felelne meg a jogállamiság követelményeinek. Más szóval, ezt a jogot az államhatalmi tényezők nem létesítik, hanem csak deklarálhatják és deklarálniuk is kell. Ami pedig a fentiek második részét illeti, az egyén számára ez nem olyan szabadságjog, mint pl. a házassághoz való jog, tehát ki-ki belátása szerint tartózkodhat a házasságkötéstől, mivel nincs rá a természetjog alapján kötelezve. A vallásszabadság ellenben olyan jog, mely egyúttal természetjogi kötelezettsége is az egyénnek. Legalább abban az értelemben, hogy kinek-kinek kötelessége megalapozott világnézetet, erkölcsi értékrendet kialakítania, s aszerint élnie. A társadalom pedig intézményesen köteles biztosítani azokat a feltételeket, hogy az egyén megszerezze a vonatkozó ismereteket, s hogy így az egyén valóban döntési szituációba kerülhessen.

6. A vallásszabadság joga mint az egyház és a politikai közösségek közti kapcsolatok alapja

A fentiekben a vallásszabadság jogát inkább egyéni alapjogként szemléltük, most pedig rátérnénk annak kollektív és intézményes dimenziójára.

Az egyes nemzetek, államok területén különböző szervezett vallási közösségek élnek, akár csak ténylegesen, akár pedig jogi elismertségnek örvendő. Kívánatos és szükségszerű e közösségek és az állam közti kapcsolatok tisztas rendezése. E tisztas rendezésnek ma az alábbi négy elvre kell épülnie: 1. Az egyház (és a jogi elismertséget kapó vallási közösségek) szabadsága és függetlensége, 2. Az állam autonómiája és laicitása,¹⁸ 3. Az ép együttműködés (sana cooperatio) az emberi személy szolgálatában és 4. Az emberi személy primátusa: mivel minden tisztességes társadalmi rendnek az emberi személy a kiinduló pontja, a központja és a célja.

A katolikus egyház kettős címen tart igényt a társadalombeli szabadságra, szabad tevékenységre: 1. Mint emberekből álló közösség, akiknek joguk van a keresztény hit elvei szerint élni. Ennek alapját a társulási jog képezi, (ám a katolikus egyház sajátos küldetésstudata miatt ennél lényegesen többet kíván az államoktól, azt. ti. hogy jogrendjét mint elsődleges, szuverén jogrendet ismerjék el az államok).¹⁹ 2. KRISZTUS parancsa, mint tételes isteni jogú parancs. Az előbbi természetes, ez utóbbi pedig természetfeletti érv (jogcím).

Az állam kötelezettségeit illetően azt kell mondanunk, hogy minden államhatalomnak meg kell alkotnia egy olyan vallásszabadságra vonatkozó törvényt, mely minden vallási közösségre egyformán kötelező és egyformán alkalmazandó. Ma már nem látszik kívánatosnak az állam részéről sem a „cuius regio eius religio”, se a vallási pluralizmus, sem pedig a vallási exkluzivizmus elveire épülő vonatkozó törvényhozás.²⁰ Kívánatos az állam semlegessége, mely nem közömbösséget, nem is értékmentességet, hanem egyenlő elbírálást és a vallási közösségek autonómiájának a tiszteletben tartását jelenti.²¹ Az államnak súlyos kötelessége megbizonyosodni arról, hogy mielőtt egy magát vallásinak nevező közösség jogi elismertséget kérne tőle, hogy az a közösség valóban megfelel-e a vallási közösség kritériumainak (pl. célja valóban természetfeletti-e, a működése, szokásai nem ütköznek-e a közérkölcsökbe, kívánatosnak tartják-e a már elismert vallási közösségek, stb.).

Az államnak az alábbi három szinten kell garantálnia a vallásszabadság jogának gyakorlását:

1. Személyes szinten az alábbi szabadságokat kell biztosítani: a) egy adott közösséghez való tartozás vagy nem tartozás szabadsága; b) az egyéni és a közösségi ima és kultikus tevékenység szabadsága. Ide értendő az istentiszteleti helyhez való jog is a hívek szükségleteinek megfelelően; c) a szülők szabadsága gyermekeik vallási nevelését illetően, s hogy ehhez segítséget (pl. felekezeti iskola, hitoktatás) kapjanak; d) a családok szabadsága arra vonatkozóan, hogy megválaszthassák azokat az iskolákat vagy oktatási eszközöket, melyek biztosítják gyermekeik számára a kellő vallási nevelést; e) szabad vallásgyakorlás, illetve vallási segítségadás katonák, kórházban levő betegek, börtönben raboskodó személyek és egyéb kötelező szolgálatban álló emberek számára; f) Olyan kényszertől való mentesség, hogy ne kelljen olyan cselekményre kötelezni adott vallás tagját, mely ellentétes a hitelveivel; ne is engedjék meg a törvények azt, hogy valakit vallási meggyőződésével ellentétes nevelésre kötelezzenek; a vallással ellentétes társaságokba sem szabad senkit sem bekényszeríteni;²² g) Vallási hovatartozása miatt senkit sem érhet a társadalomban semmiféle diszkrimináció. Így pl. munkahelyen, szakmaválasztásban, közéleti részvételben, stb.

2. Közösségi szinten: A vallási közösségek saját doktrínájuk alapján szerveződnek, s tevékenységükhöz szükségük van az alábbi szabadságokra: a) szabadon választhassák meg, és képezhessék ki saját vezetőiket, szolgálattevőiket, akiket senki se akadályozzon ebbéli tevékenységükben; b) Tanaikat szabadon hirdethessék, ilyen témájú könyveket kiadhassanak, terjeszthessenek, azokat az érdeklődők olvashassák; c) Szabadon végezhessek a nyilvános istentiszteletet; d) a hit terjesztése és a társadalom informálása végett szabadon használhassák a tömegtájékoztató eszközöket; e) szabadon létesíthessenek nevelési és jótékony célokat szolgáló intézményeket; f) a vallási vezetők és a tagok között minden szinten szabad és kölcsönös információáramlás biztosítása.

3. Nemzetközi szinten: Biztosítani kell a vallási jellegű kommunikáció és kooperáció, valamint szolidaritás szabadságát, így pl. nemzeti, nemzetközi találkozókon való szabad részvétel biztosítása, stb. A vallásszabadság jogát nem korlátozhatja, még kevésbé akadályozhatja se egy nép vallási egysége, se az állam esetleges vallási hovatartozása, se nemzeti érdek.

A fentiek alapján a vallásszabadság jogát úgy határozhatjuk meg, mint közjogi jellegű, negatív-pozitív, abszolút szerkezetű és alkotmányos jogot. Közjogi jellegű, mert, ámbár az egyénre vonatkozik, ám nem úgy mint egyénre, hanem mint a közösség tagjára, polgárára. Negatív és pozitív jog egyszerre, mivel az államnak lehetővé tennie, védelmeznie és támogatnia kell a gyakorlását, ám megvalósítása az egyénre tartozik. Abszolút szerkezetű ez a jog, mivel mindenkivel szemben kikövetelhető (állammal, polgárral szemben egyaránt) a senkit se sérteni elv (nemini laedere) alapján. Végül alkotmányos jog, mivel helye ma az alapjogok közt van, s ennek következtében különleges védelmet élvez, s nem kerülhet vele ellentétbe egyetlen más törvény, jogszabály sem.

Felfogásunk szerint épp ezért az állam nem utalhatja teljességgel a privát szférába ennek az alapvető jognak a gyakorlását. A vallásosság a közjó része, s a vallásos intézmények létesítésében, fenntartásában való állami részvétel nemcsak kegy, hanem bizonyos értelemben kötelesség is az államhatalom részéről. A közpénzek közcélra való felhasználásának módja ez. Az állam ezzel tud segíteni polgárai erkölcsi tudatának hatékony nevelésében és annak tökéletesítésében. Hasonlóképp a közjó és közérdek, valamint a közerkölcs következetes érvényesítésének hatékony módja ez. A vallások támogatása a kultúra nélkülözhetetlen alapjának támogatását jelenti. E támogató tevékenység elhanyagolása már rövid távon is a kultúra sorvadásának jeleit fogja mutatni. Sajátos problémát vet fel a vallási közösségeknek nyújtandó állami támogatás arányos elosztása, illetve annak alapja. Ezt véleményünk szerint az illető vallási közösséghez tartozó személyek száma, illetve az adott közösség közszolgálati tevékenységének a mértéke kellene hogy meghatározza. Az adott közösséghez tartozást az adott vallási közösség által nyilvántartott anyakönyvek, illetve a népszámlálás során a vallási hovatartozásról szóló adatok alapján kellene megállapítani. Aki később más vallást választana, úgy más vallási közösség számára növelné e tekintetben a figyelembe veendő létszámot. A katolikus egyház vonatkozásában is lehetséges az egyház formális aktussal való elhagyása (ez nem azonos a teológiai értelemben vett kilépéssel, mivel az lehetetlen). Mindenképp célszerű lenne ilyen formális aktushoz kötni a vallási közösségből való kilépést, ha a támogatás arányos elosztásához szükséges létszámot kívánjuk megállapítani. Csakis ezen a módon lehetünk ugyanis biztosak abban, hogy valaki nem kíván egy adott vallási közösség tagja lenni. Ez tehát azt is jelenti, hogy ha valaki nem vesz részt a vallása kultikus életében, az nem jelent automatikusan onnan való távozást.

IV. A vallásszabadság követelményeinek jogrendezése a katolikus egyházban

1. A katolikus egyház szabadságának záloga jogrendjének elsődleges jogrend jellege

A katolikus egyház küldetése teljesítéséhez magát KRISZTUSTÓL felhatalmazottan úgy fogja fel, mint a maga területén szuverén társaságot, szervezetet. Célja elsősorban vallási, s e cél megvalósításához rendelkezik minden fontos eszközzel.²³ Amint fentebb már említettük, ez a KRISZTUSTÓL kapott szabadság a vallási küldetés teljesítéséhez szuverén jogrendet kíván. Míg más vallási közösségek belső szabályainak az állam jogrendje ad kellő hatályt, úgy a katolikus egyház jogrendjének hatályát isteni eredete legitimálja. A világi jogi előírások főleg azt szolgálják, hogy a társadalomban is kellő hatékonysággal érvényesüljenek ezek az előírások. Ezt a célt szolgálja a kanonizáció jogintézménye is, mely kánoni szabállyá avat valamely világi jogi normát. Ennek oka lehet az, hogy jöllehet az adott tárgykörben az egyház illetékes jogi előírások alkotására, ám a társadalmi béke és az államokkal való konfliktusok megelőzése végett egyszerűen átveszi az adott időben és helyen érvényes világi jogi előírásokat, feltéve ha nem ellentétesek azok az isteni vagy a kánoni joggal (vagy

egyszerűen jónak látja az adott világi törvényt). Más esetben egyszerűen utal a kánon a világi jog megtartására, melynek prudenciális okai vannak általában. Ugyancsak itt kell említenünk a Szentszék és az egyes államok, vagy politikai közösségek közti nemzetközi megállapodásokat.²⁴ Ezek egyrészt kifejezik azt, hogy a katolikus egyház nemzetközi jogalany, tehát a maga területén szuverén, másrészt a tárgyalóképességét, mi szerint az egyház kellő szabadságának és működésének konkrétumai bizonyos határokon belül közös megegyezés tárgyát képezik. Nevezhetjük ezt az elvek feladása nélküli kompromisszum-képességnek, illetve készségnek is. A Szentszéknek saját diplomáciai testülete van, melynek célja a fenti kapcsolatok ápolása, kimunkálása, az egyház szabadságának és a világban való hatékony munkálkodásának szolgálata. Az Egyházi törvénykönyv maga is szentesíti a katolikus egyház sajátos jogállását a 113. kánon 1§-ában: „A katolikus egyház és az Apostoli Szentszék isteni rendelkezés folytán erkölcsi személy jellegével rendelkezik”. Ez azt akarja kifejezni, hogy személyisége, vagyis önállósága nem pusztán a tételes egyházi jogból vagy egyéb jogrendből fakad, hanem megelőzi azt.

Az egyház kötelessége, hogy kellő oktatásban részesítse tagjait, a katolikus hit iránt érdeklődőket. Természetesen minden kényszer nélkül. Erre a témára részletesen majd a szülők gyermekeik vallási nevelésére vonatkozó előírások tárgyalásakor fogunk kitérni. Az egyháznak joga és kötelessége megnyilatkozni minden olyan kérdésben, mely hit és erkölcs dolgára vonatkozik, beleértve a társadalmi rendet érintő erkölcsi elveket is; továbbá ítéletet kell mondania minden emberi dologról, ahol azt az emberi személy alapvető jogai vagy a lelkek üdve megkívánja (747. kánon 2§).

Az egyháznak joga továbbá, hogy a küldetéséhez szükséges intézményrendszerét kiépíthesse és hatékonyan működtethesse. Ide elsősorban a szolgálattevőit képző, a szent tudományokat oktató és kutató intézmények, a katolikus iskolák, kollégiumok, egyetemek, valamint a szociális és karitatív tevékenységet biztosító intézetek tartoznak.

2. A megkereszteltlen személyek jogi helyzeté a vallásszabadság szempontjából

Minden embernek joga van arra, hogy a kellő ismereteket megkapja ahhoz, hogy eldöntse, milyen világnézete vagy vallása lesz. Ezért a nagykorúságot elért személyek önkéntesen csatlakozhatnak az egyes vallásokhoz abban az értelemben, hogy ismerkednek az adott hittel, s az ismerkedés végén eldöntik, hogy fel kívánják-e venni az adott vallást, vagy sem. A katolikus egyházban erre szolgál a katekumentátus jogintézménye.

A Kódex 748. kánonja szerint minden ember keresni tartozik az Istenre és az ő egyházára vonatkozó igazságot, és amit felismer, azt isteni törvény alapján köteles és egyben jogosult elfogadni és megőrizni (1§). Az embereket a katolikus hit elfogadására saját lelkiismeretük ellenére soha senki sem kényszerítheti (2§). Ez a kánon rögzíti az emberi személy vallási kérdésre vonatkozó jogát és kötelességét. Minden ember ebbéli kötelességét azonban csak úgy tudja teljesíteni, ha a vallási közössé-

gekkel szabadon érintkezhet, ha az államhatalom biztosítja számára a fenti ismeretek megszerzésének nemcsak a lehetőségét, hanem kötelezi is polgárait a kellő ismeretek megszerzésére. Ez vallástalan ember esetén a kötelező és kellő vallás-erkölcsi oktatással érhető el. Akinnek van vallása, mivel szülei a saját vallásuknak megfelelő módon kívánják őt nevelni, úgy az adott vallásban hitoktatásra kötelezett. E tankötelezettség – véleményünk szerint- az egyén nagykorúságáig áll fenn.²⁵ Az Istennel és egyháza igazságával kapcsolatos kötelezettség persze egész életre szóló kötelezettség. Ám a nagykorúság elérésével a személy felelősen dönt arról, hogy kíván-e az adott vallási közösség tagja maradni vagy nem, illetve belép-e egy adott vallási közösségbe vagy sem. Természetesen az egyén a nagykorúság elérése előtt is, az értelem kellő használatának elérése után, képes ilyen jogcselekmény felelős véghezvitelére, ha a lelkiismerete hangját ismeri fel egy ilyen lépés megtételében. Ennek alapján a katolikus egyház jogrendje lehetővé teszi kiskorúaknak is, hetedik életévüket betöltötteknek adott esetben a szülői akarat ellenére is a keresztség felvételét. Erre a kiskorút egyedül a lelkiismerete indíthatja. A kánoni törvény megengedő (lex permissiva), tehát nem jogi kötelezettségről van szó, hacsak nem a lelkiismeret szava fejeződik ki egy ilyen döntésben. Mindazonáltal a lelkipásztoroknak ilyen esetben nagy tapintattal kell(ene) eljárniuk, akár a szülőkkel való párbeszéd kezdeményezésével, akár az ilyen párbeszéd sikertelensége esetén a keresztelés elhalasztásával.

Ugyancsak problémát jelenthet a gyermek szülői akarat ellenére történő megkeresztelése. Nem katolikus szülők kifejezett akarata ellenére nem szabad a katolikus kiszolgáltatónak kiszolgáltatnia a keresztséget gyermekük számára, halálveszély esetén kívül. Ha halálveszély esetén kívül mégis kiszolgáltatná a keresztséget a katolikus egyház (és bármely keresztény felekezet) szolgálattelője, tiltott dolgot cselekedne, ám a keresztség ilyen esetben ennek ellenére érvényes lenne, s az a furcsa helyzet állna elő, hogy a gyermek a KRISZTUS egyházának tagjává lenne úgy, hogy egyetlen konkrét felekezethez sem tartozna. A kánoni törvény tehát védi a nem katolikus, illetve a megkereszteletlen szülők gyermekük feletti jogos hatalmát, közelebbről neveléshez való jogát, vagyis tiszteletben tartja a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogukat.

További szempont, hogy az adott vallási közösség tagjait sem szabad arra kényszeríteni, hogy hitüket elhagyják. Ki-ki a választott hitét csak akkor hagyhatja el, ha valóban a lelkiismerete mondja ezt neki. Mindenesetre a nagykorú vagy az erre jogképesnek ítélt ember felelősen, azaz meggyőződésének hangot adva, elhagyhatja korábbi vallási közösségét, vagy egy másik közösséghez csatlakozhat, s ezért a világi jogrendben semmiféle előny vagy hátrány nem szabad hogy érje. Hogy egy-egy ilyen elhagyásról vagy belépésről mit gondolnak az egyes vallási közösségek, ez teljes mértékben az ő belügyük, s illetően döntéseiket a világi hatóságnak tudomásul kell vennie. Például, ha valakiről a katolikus egyház illetékes hatósága megállapította, hogy makacs módon tagad valamely hitigazságot, s deklarálta azt, hogy az illető ezáltal elhagyta a katolikus egyházat és a kiközösített világi fórumokhoz fordulna egyháztagsága visszaállítása végett, mert ő továbbra is katolikusnak tekinti magát, a

világi fórum teljességgel illetéktelen e jogvita eldöntésére, vagy számára e probléma nem jogvitaként mutatkozik.

3. A nem katolikus megkeresztelték jogállása a katolikus kánonjogban

Minden nem katolikus megkeresztelt, amennyiben az adott vallási közösségben nőtt fel, illetve lelkiismerete szavát követve vette fel az adott közösségben a keresztséget, teljesen törvényes módon éli vallási életét. Ám számukra is fennáll a fentebb már említett 748. kánon előírása, mivel KRISZTUS egyetlen egyházat létesített és egyháza a maga teljességében a katolikus egyházban áll fenn. Ez a kijelentés minden látszat ellenére nem diszkriminatív a többi keresztény felekezettel kapcsolatban (sőt, egyetlen vallási közösséggel szemben sem!). Egyrészt az állam törvényei ugyanolyan jogokat biztosítanak nekik, mint amelyet a katolikus egyház is birtokol, másrészt mindegyik vallási közösségnek szabadságában áll a saját tanítását megvallani és terjeszteni. Ez a dolog objektív oldala. Ami a szubjektív oldalt illeti, tételezzük fel, hogy egy nem katolikus keresztény hallja ugyan a katolikus egyház véleményét, ám azt mondja neki a lelkiismerete, hogy ez az ő tanításuk, én nem hozzájuk tartozom, s tökéletesen elégedett vagyok az én vallási közösségemmel. Tehát egy másik vonatkozó vallási tanítás nem sértheti őt lelkiismeretében. Mivel a lelkiismeret a dolog megítélésének legfőbb fóruma, még akkor is, ha ítélete objektíve téves. Ha pedig a nem katolikus megkeresztelt az Istennel és egyházával kapcsolatos igazság keresése közben hallja a katolikus tanítást az egyház egyetlen voltáról, s lelkiismeretében megszületik a sugallat, a döntés, oda kell tartoznom, akkor ez lesz a kötelessége, s a társadalomnak, úgy az egyházinak, mint pedig a világinak ezt tudomásul kell vennie. Tehát ilyen esetben az illető nyilatkozata a perdöntő, tehát a prozelitizmusnak a látszata sem áll fenn.

4. A katolikus hívek vallásszabadsága a kánonjogban

4.1. Azok, akik felnőtt korban veszik fel a keresztséget

A katolikus egyházban taggá úgy lesz valaki, hogy a katolikus egyházban felveszi a keresztséget, vagy keresztsége után a katolikus egyházba kéri felvételét és oda fel is vették.²⁶ Amennyiben betöltött tizennégy életéve után veszi fel valaki a keresztséget, úgy szabadon választhatja meg a katolikus egyházon belül a rítusát, s nincs kötelezve arra, hogy mely rítusban kívánja gyakorolni katolikus vallását. Mint az egyház tagjának joga és kötelessége a hit előírásai szerint élni. Megjegyezzük, hogy a keresztség felvétele azt jelenti, hogy az illető nemcsak követi KRISZTUS tanítását, hanem életre szólóan elkötelezi magát amellet, hogy a jövőben csakis KRISZTUST követi. Más tanítókat meghallgat, ám csakis KRISZTUSRA hallgat. A katolikus hit fényében ez nem a többi vallási tanító megvetése, hanem annak elismerése, hogy mindegyiknél nagyobb KRISZTUS, s ha nagyobb, akkor minden téren biztosabb és gazdagabb a tanítása, mint más vallási tanítóké. Emlékezzünk csak arra, hogy a valáslálapítók és tanítók közt senki sem merte a történelem során magát Istennel

egyenrangúvá tenni, egyedül KRISZTUS. Ha elfogadjuk ezt az igazságot, hogy Ő Isten és ember egy személyben, máris a fenti következtetésre jutunk. Jóllehet KRISZTUS a bölcsesség teljessége, s adományai ingyenesek, paradox módon mégis meg kell dolgozni értük. Avagy a vallás-erkölcsi jellem kialakulása (alter Christus) a lélek nagy harcának kíséretében történik.

Amennyiben valaki érvényesen felvette a keresztséget, a katolikus egyház tanítása szerint magát az igazság teljességét ismerte meg KRISZTUSBAN, s ennek az igazságnak a teljessége határozza meg a lelkiismeretét. Számára a lelkiismereti szabadság már ehhez a felismert igazsághoz való ragaszkodásban áll.²⁷ Tehát a katolikus krisztushívő a lelkiismereti szabadságra hivatkozva nem állíthat a katolikus egyház tanításával ellentéteset; vagy ha azt makacsul állítja, ezzel önmagát helyezi a közösségen kívül (ez a kiközösítés ipso facto beálló büntetése). A katolikus egyházban a tanítás igaz voltának, pontosabban tévedésmentes voltának megállapítására²⁸ létezik egy sajátos hivatal, a tanítóhivatal. Ennek véglegesen elfogadandó, illetve tévedésmentesnek kijelentett döntései lelkiismeretben kötelezik a katolikus híveket (persze objektív értelemben minden embert!). Ezen döntések ellenében tehát nem lehet a lelkiismereti szabadságra hivatkozni katolikusként. Ha azonban egy katolikus személy lelkiismerete ennek ellenére azt parancsolja, hogy ne vesse alá magát az adott tanításnak, ha valóban a lelkiismerete mondja ezt, úgy akkor ki kell lépnie a katolikus egyházból, vállalva annak következményeit. Ezt a döntését a katolikus egyház illetékeseinek tudomására kell hoznia. Amennyiben a katolikus egyház illetékesei megbizonyosodnak az illetővel való párbeszéd során arról, hogy valóban a lelkiismeretét követte, úgy akkor azt az embert Isten segítségét kérve békében útjára kell hogy bocsássák. Jóllehet a kiközösítés büntetése ilyen esetben beáll az illetőre nézve, ám ennek semmi olyan társadalmi következménye nincs, ami miatt hátrány érhetné. Kivéve ha olyan egyházi hivatalt töltött be, melyhez feltétel volt a teljes közösség fennállta, pl. plébános, szentszéki bíró, hitoktató volt az illető.

4.2. Azok, akik gyermekként részesültek a keresztségben

A katolikus egyház tanítása szerint a szülők kérésére teljességgel törvényes a gyermekük számára kiszolgáltatni a keresztséget. Ezzel a gyakorlattal szemben ma szintén bizonyos averziók, rosszálló megjegyzések terjednek a médiák bőséges csatornáin. Éspedig az a tetszetős érv, hogy miért is kell előre meghatározni egy ártatlan kisded vallását, hátha felnőve majd mást választ. Ez a felfogás a lelkiismereti és vallásszabadságra hivatkozik, mintha itt azt sérelem érte volna. Válaszunk erre az, hogy aki így gondolkodik, hasonlít ahhoz, aki azzal vádolja meg szüleit, hogy őt ugyan már miért nem kérdezték meg, hogy megfogadjon-e vagy sem. Ám ennél nyomósabb ellenérvünk is van. Egyrészt a gyermek még nem tudja jogait és kötelességeit felelősen teljesíteni, ezért van a szülői hatalom alatt, mivel meg kell tanítani mindarra, hogy felnőve majd méltó módon élhessen jogaival. A vallás-erkölcsi nevelés pedig nélkülözhetetlen, sőt meghatározó része annak, hogy a felnőtt felelős és építő módon élhessen a társadalom tagjaként. A vallásszabadság joga a gyermek

számára azt jelenti, hogy meg kell szereznie a kellő ismereteket.²⁹ S ha nagykorú lesz, eldönti, akar-e a katolikus egyház tagja lenni, vagy nem. Tehát a választási és döntési szabadsága pszichológiai értelemben, valamint az állami jogrend értelmében továbbra is megmarad. Ugyancsak furcsa lenne,³⁰ ha a katolikus szülők, a gyermekük lelkiismereti szabadságának tiszteletben tartása miatt nem élhetnének otthonukban katolikus módon, nehogy felesleges módon befolyásolják gyermekük gondolkodás- és érzésvilágát.

4.3. *A katolikus szülők, az állam és az egyház vonatkozó jogai és kötelezettségei*

A katolikus szülők arra kötelezettek, hogy gyermeküket a katolikus egyházban kereszteltessék és katolikusnak neveljék. Amennyiben szándékosan, tehát büntetőjogi-lag beszámítható módon más egyházi közösségben kereszteltetik meg, vagy más vallásba avatztatják be és nevelik, illetve neveltetik őket, bűncselekményt követnek el (1366. kánon).³¹ E nevelésnek teljesnek kell lennie, tehát a gyermek fizikai, szellemi, lelki, kulturális és vallás-erkölcsi oktatására egyaránt ki kell terjednie. A szülői nevelés joga és kötelezettsége természetjogi parancs, tehát szintén alapjog. A szülőknek ezért: „minden pozitív intézkedést megelőző és ettől független felhatalmazásuk van gyermekük nevelésére. Ezt földi hatalom nem veheti el, hanem csak segítheti őket joguk gyakorlásában, ennek megkönnyítésében. Mivel pedig a természetjog azt írja elő, hogy Istennek neveljék gyermeküket, az Ő vonzókörében tartsák meg, ezért sem nekik, sem pedig támogatóiknak nem szabad olyan miliőt alkotniok, amely ezt az Istennek való nevelést gyöngíti, vagy éppen lehetetlenné teszi.”³² A szülői nevelés pedig nem történhet másképp, mint a szülői meggyőződés szerint.³³ Joguk van tehát arra, hogy a társadalomtól, úgy a világitól, mint pedig a vallásitól,³⁴ hathatós segítséget kapjanak e feladatuk teljesítéséhez. Erre szolgálnak az állami és a felekezeti iskolák; de ezt szolgálja végeredményben a nyilvános istentisztelet minden megnyilvánulása is. A szülők jöllehet elsődleges nevelői gyermekeiknek, ám nem kizárólagos nevelőik. Kiegészítő nevelők az állam és a vallási közösségek, s ez joguk és köteleességük is.

Felvetődhet a kérdés, hogy egy állam mi módon sérthetné meg a szülők vonatkozó jogát, s mi módon nem teljesítené kötelezettségét? Az állam akkor élne vissza hatalmával, ha 1) a maga monopóliumává tenné a nevelést pl. előírva kötelező módon egy világnézet oktatását (a többit pedig üldözné vagy hátrányosan megkülönböztetné). 2. vagy ha az állam és az egyház szétválasztására hivatkozva megtagadná, illetve ellehetetlenítené a felekezeti iskolák támogatását. Éspedig azért, mert ebben az esetben nem a vallási közösségeknek nyújtott támogatásról, hanem a szülőknek a nevelésben nyújtandó segítségadásról van szó, akiknek joguk van arra, hogy gyermekük számára felekezeti iskolát válasszanak.³⁵ A természetjogi alapon álló, vagy ha jobban tetszik, a valódi jogállam köteleles „a nevelésre hivatott tényezőket a) anyagi támogatással segíteni, hogy feladatukat elvégezhessék, b) a szellemi javak tekintetében pedig semmiféle olyan áramlatot nem szabad megtűrnie, amely a nevelés természetjogi beállítottságát bármiképpen zavarná vagy lehetetlenné ten-

né.”³⁶ Ilyen zavaró tényezőnek kell tekintenünk a vallásellenes kijelentések, a szent szimbólumokat meggyalázó cselekmények, a szabados életmód eltérését, valamint általában a közerkölcsökkel ellentétes magatartások „tolerálását”. De ide tartozik a gyermekek, illetve a fiatalok bátorítása arra, hogy a legitim szülői tekintéllyel szemben minden alap nélkül lázadjanak fel.³⁷

Amikor tehát ilyen esetben egy-egy állam anyagi, eszmei, erkölcsi támogatást nyújt a felekezeti iskoláknak (ugyanolyan mértékben, mint az államiaknak), tulajdonképp nem tesz mást, mint tiszteli a vallásszabadság alapvető emberi jogát; negatív fogalmazva, ha ezt a tevékenységet elmulasztaná, vagy nem alkalmazná a tényleges egyenlőség elvét, úgy megsértené az emberi személy és vallási közösségek egyik legalapvetőbb jogát.

V. Befejezés

Tanulmányunk végén ismételten leszögezzük, hogy minden valódi társadalmi kibontakozásra tett kísérlet első és megkerülhetetlen feladata a vallás-erkölcsi rend előírásainak felkutatása, annak tudatosítása, jogvédelemben részesítése. Ez a jogvédelem magába foglalja a vonatkozó ismeretek megszerzésének garantálását is, mert nem szabad tudatlanságban, tévedésben hagyni, illetve tartani, vagy megteveszteni egyetlen embert sem az erkölcsi rendre vonatkozó ismereteket illetően.

A vallás-erkölcsi rend ismerete nélkül az ember nem képes valóban birtokba venni méltóságát, s a társadalomban nem a béke, hanem az anarchia jelei erősödnek. Ezért minden magát jogállamnak nevezett hatalmi tényező elemi érdeke a vallás-erkölcsi oktatás biztosítása. Nemcsak e lehetőség biztosításáról, hanem az ilyen oktatás megköveteléséről van szó. Az emberi személy integrális nevelése ugyanis e szektor nélkül lehetetlen. Ez az oktatás történhet az iskolai oktatás keretében, de történhet olyan időszak, nap kijelölésével, amikor is ki-ki vallási ismereteit köteles megszerezni, ápolni, de mindenképpen kötelezőnek kell lennie. Felelős, vagyis nagykorú döntés csakis ezen az úton várható el a polgároktól lelkiismereti és vallás-erkölcsi ügyekben.

A jogrend hatékonyságának igazi alapja nem a kényszer, nem is a társadalmi konszenzus, hanem az, ha az erkölcsi rend megvalósítását tűzi zászlajára. Csak az erkölcsi rend segítségével tudja a jog a maga társadalom- illetve tudatformáló pedagógiai szerepét betölteni, s a társadalom szerves egységét megtartani. Mivel az erkölcsi rend révén alakul ki az egyénben a helyes érzület az istenséggel, önmagával, a világgal, a szülőkkel, a hazával, az étellel, a szexualitással, a tulajdonnal, az igazmondással, a másik jóhírével, stb. kapcsolatban, s ha az egyén ezen relációk tekintetében nem alakít ki helyes ismeretet és érzületet, valamint nem vívja ki maga felett a köteles önuralmat, úgy a jogi kényszert mindig úgy éli meg, mint személyi szabadsága elleni támadást, s egyre jobban elveszíti a világgal és önmagával szembeni helyes ítélőképességét, ami később irracionálissá, démonivá teszi viselkedését, végső esetben önmaga istenítéséhez vezet (Vö. emberisten).

Az ép vallás-erkölcsi rend feltérképezése, érvényesítése és a nevelés segítségével az emberi tudatba való beépítése nélkül egyetlen társadalmi alakulat sem maradhat fenn tartósan. Mindaddig, amíg a jogrendek, pontosabban a jogalkotó tényezők tudatosan, vagy rövidlátásból kerülnek ennek az alapjognak a teljes érvényesítését, a társadalom egyéb szegmensei sem fognak, minden siker ellenére jól működni. Így nem lesz világos elképzelés sem a munkára, sem a tulajdonra, sem a családra, sem az egészségügyre stb., vonatkozóan. Ép erkölcsi látás nélkül a jóléti állam csábító ígérete fertőzi meg az emberi tudatokat, ahelyett hogy az emberi lét társadalmi megvalósítása felé mozdulna, mely mindig bölcs mérsékletet kíván. A helyes orientációval rendelkező ember az erkölcsi erények kimunkálását és az azokban való szilárd megmaradást fontosabbnak tartja a gazdagságnál, a kivított hatalomnál és a sikernél.

Az az állam tehát, mely erkölcsileg és anyagilag is támogatja a vallási közösségeket, valamint előírja polgárai számára a kötelező vallás-erkölcsi oktatást, teszi a legnagyobb szolgálatot a kultúráért, az emberi nem felemelkedéséért. A vallásokat nem szabad tehát elszakítani a társadalmi élettől, hanem a lehető leggyümölcsözőbb együttműködést kell az államnak velük a társadalmi feladatok közös megoldására kialakítania. Helytelenül fogja fel tehát egy állam a vallásszabadság jogának érvényesítését, ha teljességgel a privátszférába szorítja. A vallás-erkölcsi nevelésnek a legnemesebb közügynek kell lennie minden társadalomban. A jogállam természetes szövetségesének kell tekintenie a területén levő vallási közösségeket, miként ez fordítva is igaz kell hogy legyen. Az állam köteles továbbá arra, hogy csak olyan közösségeket tűrjön, illetve ismerjen el vallási közösség címén, melyek megfelelnek a vallás minden lényegi elemének. Az állam továbbá öre annak, hogy az egyes vallási közösségek egymással szemben és tagjaikkal szemben is megőrizték a köteles tiszteletet. Ha pl. egy tag elhagyja lelkiismereti okból vallási közösségét, az illető vallási közösség semmi olyan szankcióval nem léphet fel, mely csorbítaná az illető alkotmányos és állampolgári jogait. További szempont, hogy az adott vallási közösség belső törvényének ugyanakkor szintén maradéktalanul eleget kell tenni. A korábban már említett példánál maradva, ha egy katolikus személy kilép formálisan a katolikus egyházból, s kilépésekor egy katolikus iskola hittan tanára volt, úgy ezt az egyházi hivatalát nem tarthatja meg, mivel ahhoz az egyház törvényei szerint nélkülözhetetlen feltétel az egyházzal való teljes közösség. Az állam továbbá annak is öre, hogy vallása miatt, vagy vallási közössége elhagyása, illetve egy másikhoz csatlakozása miatt senkit se érjen se kényszer, se megfélemlítés, se egyéb hátrányos vagy előnyös társadalmi megkülönböztetés.

Úgy véljük a mondottak fényében világos, hogy a helyesen értelmezett vallásszabadság joga és annak megfelelő gyakorlása, mint az alapjogok alapjoga, biztosítja leginkább egy valóban emberi és tartós társadalom építését. E jog érvényesítésének elhanyagolása pedig minden más jog elhanyagolásánál jobban aláássa a társadalom egészséges fejlődését és békéjét. E jog védelme és érvényesülésének előmozdítása ugyanakkor minden másnál jobban előmozdítja más alapjogok harmonikus érvényesülését is.

A katolikus egyház pedig a legmesszebbmenően tiszteletben tartja a lelkiismereti és vallásszabadságot, s azért küzd, hogy az emberek valóban felismerhessék a lelkiismeret szavát, s hogy felelős módon dönthessenek világnézetükről, illetve vallási hovatartozásukról. Ami pedig a saját jogrendjét illeti, arról megállapíthatjuk, hogy konzekvens módon tükrözi tanítását. Kijelenti, hogy olyan vallás-erkölcsi rend birtokában van KRISZTUS révén, melynél nincs tökéletesebb, s azért létezik, hogy ezt meghirdesse minden embernek, és akik hisznek tanúságtévő szavának és szabadon KRISZTUSHOZ kötik a keresztség révén magukat az egyházban, azokat el is juttassa ama tökéletességre, amit a katolikus teológia az életszentség szóval fejez ki. És valamiképp ez a KRISZTUSTÓL kapott missziós parancs értelme, hogy: „Nekem adatott minden hatalom a mennyben és a földön. Menjetek tehát, és tegyetek tanítványommá minden népet. Kereszteljétek meg őket az Atya és a Fiú és a Szentlélek nevében, és tanítsátok meg őket arra, hogy megtartsák mindazt, amit parancsoltam nektek! És íme én veletek vagyok minden nap a világ végéig.” (Mt 28,18-20).

JEGYZETEK

- ¹ PACZOLAY PÉTER: A lelkiismereti és vallásszabadság. In HALMAI GÁBOR–TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris Kiadó, 2003. 528.
- ² BÖCKENFÖRDE WERNER: Újabb tendenciák a katolikus egyházjogban. Eltérés a normatív és a tényleges érvényesség között. *Méreg*, 29 (1994/4) 372-394.
- ³ E három szót most ekvivalens értelemben használjuk.
- ⁴ BRANDENSTEIN BÉLA: *Étika*. Budapest: Szent István Társulat, 1938. 35. Ami pedig a hitet, mint világnézetet jeleníti, ma sem találunk jobb leírást erre, mint ahogy Horváth Sándor O.P. írta le: „A hit életelv. Akár tárgyilag, akár alányilag szemléljük. Ha tisztán tárgyában nézzük, akkor azért életelv, mert világnézetünk foglalatja, irányítója és kiegészítője. Kiegészíti azt, mert olyan kérdésekre ad biztos forrásból és értesülésből feleletet, amelyeket még a legélesebb elme sem tud megoldani és amelyek a legmélyebb bölcséleti gondolkozásra nézve is örök talányok maradnak. Irányítja belső életünket, mivel a legteljesebb, minden más ismeretet felülmúló bizonyosság igényével jelentkezik. Ha elfogadjuk, akkor érvényesülni akar és benső életünket áthatja az evangéliumi kovász erjesztő erejével. Világnézetünk foglalatja is, mivel nincs kérdés, amelyről legalább is a gyakorlati igazság szempontjából ne ítélnének, ill. ne kellene ítélnie. Ha világnézetünk egyes vonásait nem merítjük is a hitből, ha ebben az irányban a természetes ismeretnek sokat köszönhetünk is, a végső szintézist a hit végzi el. [...] A hit tehát nemcsak életelv, hanem emberi életet is közvetítő elv. Nemcsak megtűri maga mellett a természetesen felismert igazságokat, hanem saját vonzókörébe juttatja azokat, ítélkezve róluk, irányítva, természetfölötti fényvel megszinezve őket, másrészt pedig elvárja, hogy ezek is támogassák és emberi fényel is övezzék azt a természetfeletti világosságot, amelyet a lélekkel közöl [...] De nemcsak tárgyi életelv a hit, hanem alanyi is. A hívő életműködése [...] Az a feladata, Istennel életközösségben tartsa meg a lelket, ugyanazokkal az elvekkel és eszmékkel gondolkozhasson, amelyek Istenéi és a kinyilatkoztatás révén az ember tulajdonává lettek.” Ld.: HORVÁTH SÁNDOR O.P.: *Hitvédelmi tanulmányok*. Budapest: Jelenkor kiadása, 1943. 203-205.
- ⁵ BRANDENSTEIN BÉLA: *Étika*. Budapest: Szent István Társulat, 1938. 42.
- ⁶ Mi értelme lenne ennek hiányában az ún. missziós parancsnak?
- ⁷ Tehát nem a mi egyházunk, legalábbis abban az értelemben, hogy nem mi határozzuk meg annak alapvető törvényeit, életrendjét, hanem maga Krisztus rendezte el azt; nem önkényesen, hanem ismerve természetünket, a mi üdvösségünkért.
- ⁸ Ismét HORVÁTH SÁNDORTÓL szeretnénk kölcsönözni néhány gondolatot: „Ha a »jog« szót halljuk, ahányan vagyunk, annyiféle gondolunk. Talán legjobban jár az, aki a jogot csak a kisbíró és a zsendár személyén keresztül át ismeri. Ez legalább némi lemondással gondolhatja: a jog a hatalom megnyilvánulása az elnyomott vagy elnyomható alattvalókkal szemben. Legrosszabb annak a helyzete, aki a jogot a jog mesteremberein keresztül ismeri meg. Mélységes elkeseredést és megvetést vált ki ez lelkében, mivel nem a jogot, hanem annak csak paródiáját, a vele való játszás és kijátszás lehetőségeit látja így meg, úgy, hogy a jogban egy a jótól, igaztól és erkölcsöstől egészen idegen csalafinta világ jelenik meg előtte. A két szélsőség között számtalan lehetőséget és fo-

ket találunk, melyek közül csak egyet szeretnénk fölemlíteni: a jog érdekszerű követelés – mondja – minden személyem körül forog. Jog az, ami nekem megfelel, amit következőleg minden eszközzel követelhetek és kikényszeríthetek. Nagyjából a felsorolt három típus jelzi a jog elméleti felfogásának fejlődését és gyakorlati megvalósulását. Megvan a közös vonásuk: a hatalom gondolatának elfajulása, ill. a vele való visszaélés. A két szélső a hatalmat elnyomó vagy követelőző formára rúttja el, a középső pedig ennek erejét oda akarja irányítani, ahol ez hasznosabban vagy a vágyaknak megfelelőbben nyilvánulhat meg. A hatalomban eszerint a jognak alighanem lényeges alkotóelemét kell látnunk és helyes meghatározásából kell a jog igati fogalmát kihámozniuk.” Ld. HORVÁTH SÁNDOR: A természetjog egyedi vonatkozásai. In HORVÁTH SÁNDOR O.P.: *Örök eszmék és eszmei magvaké Szent Tamásnál*. Budapest: Szent István Társulat, 1944. 213.

⁹ NYÍRI TAMÁS: *Alapvető etika*. Budapest: Szent István Társulat, 1994. 72-74.

¹⁰ Ezek az alapkötelezettségek a kanti kérdéseket és az azokra adott válaszokat jelentik. Tehát 1. Mit tudhatok, 2. Mit kell tennem, 3. mit remélhetek és 4. Mi az ember? Más megközelítésben az ember önmagához (embertársához), a világhoz, és Istenhez való viszonyát hivatottak meghatározni ezek az alapkötelezettségek.

¹¹ Ez egy igen találó kifejezés, melyet LENKOVICS BARNABÁS professzortól hallottam először.

¹² Ebben a fejezetben különös módon támaszkodunk CARLOS CORRAL írására: CORRAL CARLOS: Libertà religiosa. In CORRAL CARLOS – DE PAOLIS VELASIO – GHIRLANDA GIANFRANCO (a cura di): *Nuovo dizionario di diritto canonico*. Cinisello Balsamo (Milano): Edizioni San Paolo, 1993. 639-651.

¹³ PUSKÁS ATTILA: A szabadság értelmezései és az etikai rendszerek. *Teológia* 38 (2004) 55-75. Itt röviden hoznánk a szerző konklúzióit (71-72.): „1. A szabadság nem zárja ki és nem ellentétes mindenféle természetes törekvéssel, hanem az értelemnek és az akaratsnak az igaz és a jó iránti szellemi, természetes hajlamából forrásozik, 2. A szabadság nem egyszer s mindenkorra meglévő kész adottság vagy képesség, hanem intenzív, különböző fokokat ismerő fogalom. Növelhető neveléssel, gyakorlással, csökkensen az akarati végső céljával, a tökéletes jó rendjével összhangban álló gyakorlása a választási szabadság tökéletessége, ennek hiánya, a választási szabadság tökéletlensége vagy romlása. 3. A választási szabadság gyakorlása nem egymástól független, pontszerű döntések sorozatát jelent, hanem a szabad választásokat belsőleg összeköti az egy célra irányultság, mely egyetlen életívbe rendezi a döntéseket és a cselekedeteket. 4. Az erkölcsi törvény nem a szabadság korlátozása vagy külső kényszer, hanem a szabadság növeléséhez szükséges külső eszköz összefüggésben az akarat benső vonzódásával az igazság és a jó felé. 5. Az erkölcsi törvény nem pusztán a minimális társadalmi együttműködést lehetővé tevő, az egyéni vagy csoportérdekek összehangolásán, társadalmi közmegegyezésen vagy a cselekvések következményeinek figyelembevételén alapuló külsődleges szabályrendszer, hanem az egész embert belülről érintő, minden képességének latba vetését igénylő, magát a cselekvőt s rajta keresztül az emberi közösséget nemesebbé, jobbra tenni szándékozó feltétlen felszólítás. 6. Az indifferencia szabadságára épülő deontológiai/liberális/teológiai típusú etikákkal szemben, a minőségi szabadságból kiinduló etika az ember tökéletesedését célzó, az igaz és a jó vonzásán alapuló a boldog/értelmes életre, valamint az erényekre összpontosító erkölcsfilozófiát/teológiát tesz lehetővé. Az igaz és a jó természetes vonzásán alapuló minőségi szabadságból kiindulva kifejleszthető a cselekvések erkölcsi minőségét és a cselekvő erkölcsi értékét növelni szándékozó etika.”

¹⁴ A katolikus egyház korábbi fegyelmi rendje ismerte a jogi és a tényleges becstelenség kategóriáját, melynek sajátos jogi következményei voltak, így pl. az egyházi hivataltól való megfosztás.

¹⁵ Ld.: MOLNÁR TAMÁS: *Liberális hegemonia*. Budapest: Kairosz kiadó, 2001.

¹⁶ HORVÁTH SÁNDOR: Szent Tamás állameszméje. In HORVÁTH SÁNDOR: *Örök eszmék és eszmei magvaké Szent Tamásnál*. Bölcséleti és hittudományi tanulmányok. Budapest: Szent István Társulat, 1944. 269-336.

¹⁷ És persze a lelkiismereti döntések állhatatanságáért nem kisebb részben felelős a bűnre való hajlandóság is.

¹⁸ Ezzel kapcsolatos bővebb információt Ld.: CARDIA CARLO: *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2002. 107-190.

¹⁹ DE PAOLIS VELASIO: Formazione giuridica civilistica e canonistica. *Seminarium* 43 (2003) 161.

²⁰ D'AVACK PIETRO AGOSTINO: Libertà religiosa, In CALASSO FRANCESCO (direzione e coordinamento), *Enciclopedia del diritto XXIV*. Milano: Giuffrè Editore, 1958 kk, 595.

²¹ SCHANDA BALÁZS: *Magyar állami egyházjog*. Bibliotheca Institutii Postgradualis Iuris Canonici Universitatis Catholicae de Petro Pázmány nominatae. 1. Institutiones 4 (moderator: Petrus Card. Erdő). Budapest: Szent István Társulat, 2003. 80-83.

²² Gyermekek, vagy kiskorú, de a gyermekeségből kinőtt személy nevében erről a szülő köteles nyilatkozni. Ez olyan alapelv, ami kivételt megenged, amint az az alábbiakban majd látni fogjuk.

²³ A II. Vatikáni Zsinat előtt ezt a felfogást a societas perfecta elmélettel igyekeztek igazolni. Ma nem használatos, ám amit meg akart világitani, vagyis az egyház sajátos helyét és identitását a társadalmakban, azt időtállóan tekinthetjük.

- ²⁴ E megállapodásoknak három formáját ismeri a kánonjog. 1. Így a részleges megállapodást, melyben a kapcsolatok bizonyos pontjait szabályozzák az érintettek. 2. Az ún. *modus vivendi*, vagyis a kapcsolatok egészének szabályozása ideiglenes jelleggel és 3. A konkordátum, mely szintén a kapcsolatok egészét rendezi ünnepélyes, azaz stabil módon.
- ²⁵ Véleményünk szerint teljességgel hamis az a felfogás, hogy ilyen alapvető jogi kérdésben a társadalom hatalmi tényezői teljességgel magára hagyják a szülőket, a gyermeket, hogy ez az ő magánügyük, hogy ha majd felnő, akkor eldönti, hogy hova is akar tartozni. Ám aki nem rendelkezik a szükséges és elégséges ismeretekkel, nem képes a felelős döntés meghozására sem. Úgy gondoljuk, hogy a kellő színvonalú vallás-erkölcsi oktatás fontosabb minden más iskolai tárgynál, mivel azok főleg arra szolgálhatnak, hogy az illető szakember legyen, míg a vallás-erkölcsi oktatás arra szolgál, hogy miképp lehet az ember jó, igaz és szent. Vagyis arra tanít ez a tárgy, hogy miképp lehet helyesen birtokba venni az emberi méltóságot. Ez alapján súlyosan jogsértőnek tekintjük azoknak a hatalmi tényezőknek az intézkedéseit, melyek a vallás-erkölcsi ügyet teljesen a privátszférába szorítják, s nem gondoskodnak a következő nemzedék vallás-erkölcsi tudásának, illetve tudatának intézményes kialakításáról, fejlesztéséről.
- ²⁶ Néha nem is olyan egyszerű dolog annak eldöntése, hogy valaki a katolikus egyházban lett-e megkeresztelve, vagy sem.
- ²⁷ KRISZTUS, az Igazság, szabaddá tesz titeket – olvassuk a Szentírásban.
- ²⁸ Szerencsésebbnek tartjuk a tévedésmentes szót a sokat hallott tévedhetetlen kifejezéssel szemben. A tévedhetetlen szó inkább azt sugallja, hogy a teljes igazságot mondja ki az adott tétel, ám ez nem mindig igaz vagy lehetséges. A tévedésmentes kifejezés azért helyesebb, mert negatív közelít. Csak annyit állít, hogy amit állítunk, abban nincs tévedés, tehát igaz, de nem szükségszerűen a teljes igazság. További szempont, hogy a tanítóhivatal tévedésmentesen csak hit és erkölcs dolgában (tehát nem szaktudományos kérdésekben) tud tévedéstől mentesen nyilatkozni. Ám a hit és az erkölcs világa azt mondhatjuk, azonos kiterjedésű az emberi léttel. A vallás és az erkölcs az embert a maga legmélyebb dimenziójában és relációiban érinti. Így például a maghasadás törvényeivel kapcsolatban nem tehát mást az egyházi tanítóhivatal, mint bizonyítottságuk esetén azokat elfogadja. Ám e törvények tömegpusztító fegyverek gyártására való felhasználását ugyanaz a tanítóhivatal, mint erkölcsi elvekbe ütközött, elítéli.
- ²⁹ SCHEFFLER JÁNOS: Az egyház joga az iskolához. *Religio* 81 (1922) 126.
- ³⁰ Elképzelhetők olyan vallási közösségek, ahol nincs ilyen szülői kötelezettség. Az ilyen közösségek tagjaként a szülők szabadon választhatnak gyermekeik számára vallási közösséget. Elvileg a katolikus vallást is választhatnák. A hatályos jog szerint, amennyiben találunk a gyermeknek egy arra megfelelő keresztszülőt és a szülők ígéretet tesznek arra, hogy nem akadályozzák és biztosítják a gyermek számára a katolikus nevelést (hitoktatást), úgy a kereszttség kiszolgáltatásának nincs jogi akadálya.
- ³¹ Sajátos problémát vet fel a vegyesvallású házasságból született gyermek vallási hovatartozása. A katolikus fél ígéretet tett arra vonatkozóan, hogy erejéhez képest mindent megtesz azért, hogy a házasságból születő gyermekeket mind a katolikus egyházban fogja megkereszteltetni és nevelni. Vajon ha a megszületett gyermek nem katolikusnak lett keresztelve, automatikusan ki kell szabni a katolikus szülőre a büntetést? Meglátásunk szerint automatikusan semmiképp sem szabad büntetni az ilyen katolikus szülőt, hanem meg kell vizsgálni a körülményeket. Egyrészt azt, hogy valóban erejéhez képest mindent megtett-e (pl. ha a másik fél komolyan vállalással fenyegetőzne, ha a gyermek mégsem az ő vallásában lenne megkeresztelve, akkor az erejéhez mérten mindent megtenni abban állna, hogy a dolgot ésszerűen megbeszélni, ám ha ez eredménytelen lenne, a köteléket már nem lenne szabad emiatt kockáztatni, tehát ha ilyen körülmények között a gyermek nem katolikusnak lenne keresztelve, nem állna be büntető tényállás, mivel a katolikus fél erejét meghaladná a katolikus kereszteléshez való ragaszkodás), vagy másrészt azt kéne vizsgálni, hogy közömbösségből, vagy tudatosan egyezett-e bele a gyermek nem katolikus kereszttségébe. További szempont, hogy a házastárs gyermeknevelési jogát sem szabad megsérteni. Vö. DE PAOLIS VELASIO: *Obbligo di educare cattolicamente la prole, delitto contro l' (Delictum contra obligationem catholicam educandi prolem)*, In CORRAL CARLOS – DE PAOLIS VELASIO – GHIRLANDA GIANFRANCO (a cura di): *Nuovo dizionario di diritto canonico*. Cinisello Balsamo (Milano): Edizioni San Paolo, 1993. 728-729. Egy másik bonyolult probléma lehet az az eset, amikor egy gyermeket katolikusnak kereszteltek, ám szülei, illetve gyámjai ténylegesen mégis nem katolikusnak, más vallásúnak nevelték. Mindegy az, hogy a szülők jóhiszeműek, vagy rosszhiszeműek voltak, a gyermek jóhiszeműsége vitathatatlan. Ennek következtében ha az adott vallásban olyan jogselekményt tesz, ami egyértelművé teszi oda tartozását, úgy oda tartozónak kell tekinteni. Ha van valaki, aki tud az illető katolikus egyházban történő kereszteléséről, köteles őt erről informálni. Bonyolódhat a probléma, ha a szülők menet közben akár katolizálnak, akár kilépnek a katolikus egyházból. Kérdés, hogy ilyen esetben a kiskorú gyermek követi-e automatikusan szülei vallását?
- ³² HORVÁTH SÁNDOR: Az Egyház jogi helyzete és szerepe a nevelésben. *Vigilia* 13 (1948) 322.

- ³³ Természetesen a szülői meggyőződés sem lehet önkényes, zavaros és következtelen. Ha a szülővé vált gyermek nem kapott kellő vallás-erkölcsi nevelést, úgy aligha lesz kellő meggyőződése. Ehelyett inkább a hiszékenység áldozatai lesznek, s gyermekeik számára is megnehezítik a tisztán látás kialakulását. A végeredmény a kiszolgáltatott és egyre erőteljesebben manipulálható tömeg, mely napszámát alkussza, melynek nincs tartása, nincs valódi méltóságtudata.
- ³⁴ A katolikus egyháznak kettős jogcíme van a gyermek neveléséhez: 1. Istentől küldetést kapott arra, hogy segítse a személyeket abban, hogy eljussanak a keresztény tökéletességre (794. kánon 1§), 2. Az egyház olyan társadalmi valóság, mely képes arra, hogy együttműködjék más nevelő tényezőkkel a nevelésben (GE 3,3).
- ³⁵ URRUTIA XAVIER FRANCISCO: *Educazione cattolica* (Educatio catholica). In CORRAL CARLOS – DE PAOLIS VELASIO – GHIRLANDA GIANFRANCO (a cura di): *Nuovo dizionario di diritto canonico*. Cinisello Balsamo (Milano): Edizioni San Paolo, 1993. 440.
- ³⁶ HORVÁTH SÁNDOR: Az Egyház jogi helyzete és szerepe a nevelésben. *Vigilia* 13 (1948) 322.
- ³⁷ Megjegyezzük, hogy a vélemény- és gondolatközlési szabadság jogának gyakorlásának határait az erkölcsi rend (közérkölcsök), valamint az illemszabályok képezik. Mindkét normatív rend az emberi személy méltóságát, s ebből fakadó tiszteletét hivatott kifejezni, illetve védelmezni. Ám a fenti jog megfelelő érvényesítéséhez mindenképpen ki kéne dolgozni a minden emberre érvényes etikai kódexen túl egy általános illemkódexet is. E normatív rendek súlyos megsértése esetén a jogrend hivatott a kellő szankciók életbe léptetésére és végrehajtására.

GONDOLATOK AZ ORSZÁGOS HONVÉDELMI BIZOTTMÁNY MEGALAKULÁSÁRÓL¹

LOMNICI ZOLTÁN

a Legfelsőbb Bíróság Elnöke

Előszó

A történelem iránt érdeklődők számára érdekes és tanulságos egy-egy történelmi esemény nyomon követése korabeli dokumentumok segítségével.

Számomra a magyar államtörténet fontos időszaka az 1848-49-es forradalom és szabadságharc. Különösen izgalmas esemény az Országos Honvédelmi Bizottmány létrejötte, amely a KOSSUTH és BATTYÁNY közötti politikai vita szempontjából is mérföldkőnek tekinthető.

A jegyzőkönyvek és visszaemlékezések alapján rekonstruálható, hogy KOSSUTH miként igyekezett megragadni a hatalmat, milyen érvekkel győzte meg politikus társait.

Vegyük szemügyre a kort, a történéseket és a bizottmány létrejöttének körülményeit.

I. Magyarország a XIX. század derekán

Magyarország fejlődését nehezítette a történelmi múltjában gyökerező számos tényező, döntően az, hogy bár jogilag önálló állam volt, valójában egy soknemzetiségű birodalom szerves része. A Habsburgok az összbirodalom érdekeit szem előtt tartva úgy ítélték meg, hogy a legcélszerűbb, ha Magyarország, mint élelmiszertermelő ország funkcionál. Az iparnak itt nem voltak hagyományai, az ország függetlensége viszont ennek hiányában nehezen elképzelhető volt.

A történelmi események egymásutánisága azt eredményezte, hogy az osztrák kormány 1848 tavaszán engedményekre kényszerült, amelyek részben a társadalmi-gazdasági átalakulást, részben az ország önállóságát voltak hivatva biztosítani.

Az utóbbi, Magyarország függetlenné válása a Habsburg birodalom szempontjából hallatlan veszélyeket rejtett magában.

A kérdés természetesen nem az volt, hogy jogos-e a magyar nép függetlenségi törekvése, hanem az, hogy megengedhető-e ez a birodalom jövője szempontjából. A válasz nyilvánvalóan nem.

Ausztria egyetlen tartományának sem engedhette meg az elszakadást annak veszélye nélkül, hogy az el ne indítson egy olyan lavinát, amelynek eredményeként a Habsburg birodalom szétbomlik. Az ilyen törekvéseket tehát le kellett törni. Az ausztriai birodalom már a XIX. század közepén is sok válsággal küzdött, de a birodalom széthullásának feltételei még nem értek meg. Ez pedig azt jelentette, hogy fegyveres konfliktus esetén sok forrásból tud meríteni. A Habsburg politika komoly fegyverként tarthatta számon, hogy a birodalomban élő ellentétes érdekekkel rendelkező nemzetiségeket egymás rovására fel lehet használni. Ez tette lehetővé Horvátország és a többi nemzetiség mozgósítását Magyarország ellen.

Vegyük szemügyre, hogy milyen kül- és belpolitikai tényezőkkel kellett számolniuk a magyar vezetőknek 1848 derekán.

Nyilvánvaló volt, hogy Ausztria nem fogja tétlenül tűrni az ország elszakadását, tehát minden erőforrását fel fogja használni ennek megakadályozására. A Habsburg birodalom még Magyarország nélkül is jelentős erőkkel rendelkezett, Galícia, Szilézia, Cseh-Morvaország, Észak-Itália komoly háttérrel jelentett. Egy ilyen hatalmas birodalom fenntartásához erős hadsereg kellett, tehát a hadiipar és a hadseregszervezés jelentős hagyományokkal rendelkezett.

Az orosz birodalom Ausztria szövetségese volt, szintén jelentős hadsereggel rendelkezett, s nyilvánvaló volt, hogy szükség esetén segítséget nyújt a Habsburgoknak.

Franciaországban 1848 nyarán leverték a forradalmat és hamarosan III. NAPÓLEON diktatúrája nehezedett az országra, tehát segítséget innen sem várhatott Magyarország.

A német egység 1848 nyarán még csak illúzió volt, ez is kedvezett a Habsburgoknak.

Anglia nyíltan nem avatkozott a kontinens országainak belügyeibe, de arra mindig ügyelt, hogy az európai egyensúly érdekében Ausztria erős maradjon.

Így tehát a függetlenségért folytatott harcot potenciális szövetségesek nélkül kellett vállalni. Azzal is számolni kellett, hogy ha győzne a szabadságharc, az ország földrajzi helyzete nem kedvezne a kapitalista kibontakozásnak, és hogy Ausztria soha nem nyugodna bele az ország elvesztésébe és csak a kedvező alkalomra várna.

A belső feltételek vizsgálatánál azonnal szembeütnek az a tényező, hogy az ország lakosságának több mint fele nemzetiségi volt. Ezeknél a népeknél is a magyarhoz hasonló törekvések jelentkeztek. Elfordulásuk a magyar kormánytól a szabadságharc tömegbázisát nagyon leszűkítette.

A főnemesség és a főpapság csekély kivételtől eltekintve nem volt híve az elszakadási törekvéseknek, csak ideig-óráig támogatta a kormányt. Rájuk tehát nem lehetett számítani.

A középnemesség, amely érdekelt volt az átalakulásban, hajlandó volt támogatni az ország küzdelmét, de csak addig, amíg összeegyeztethetőnek látta saját érdekeivel. A magyar politikai életben döntő szerepet játszó nemesség egy része nem helyeselte az Ausztriától való elszakadást. Nem csupán az uralkodóhoz hűek soraiból kerültek ki ezek az egyének, hanem sok haladó gondolkodású személy vélte úgy, hogy Magyarország nem képes önállóan megállni a lábán.

KOSSUTH és SZÉCHENYI vitájának lényeges eleme volt az a kérdés, hogy lehet-e a magyar középnemességre tartósan támaszkodni. KOSSUTH több ízben tapasztalhatta korábban, hogy a nemesség adott esetben minden további nélkül cserbenhagyta. A magyar nem nemes értelmiség száma csekély volt, tehát velük számolni nem lehetett. A parasztság a XIX. század közepén nem jelentett potenciális tényezőt a politikában. Felhasználásuk politikai célokra csakis a nemesség érdekeinek sérelme nélkül volt lehetséges, ez viszont jelentős megkötöttséget jelentett.

A külső és belső feltételek tehát nem kedveztek a magyar függetlenségi törekvéseknek. A kor politikusának tehát számot kellett vetni azzal, hogy az átalakulás szükségyszerűsége hatalmas feszültséget, energiát hozott létre, és ezt oly módon kell felhasználni, levezetni, hogy az minél csekélyebb áldozatok árán biztosítsa az ország kapitalista fejlődése számára szükséges tágabb lehetőségeket, mozgásteret.

Amikor a honvédelmi bizottnmány átvette a hatalmat, már sok minden eldőlt. Nyilvánvaló volt, hogy az ország szövetségesek nélkül maradt, hogy a nemzetiségek nem akarnak egyezkedni, hogy Ausztria, ha kell fegyveres úton fogja megakadályozni az elszakadást. Világos volt, hogy rövid idő alatt kell egy ütőképes hadsereget létrehozni, az ország egész életét át kell szervezni, vállalni kell egy olyan harcot, amelynek kimenetele kétséges. Könnyebb volt a magyarországi társadalmi mozgás élére állni, mint vezetni azt.

Fel kellett mérni azonban, hogy ha a harc elbukik, semmivé lesz minden eredmény, amelyet a reformkor kitermelt, az ország polgári kibontakozása megtorpan.

II. A honvédelmi bizottnmány kialakulása.

A Habsburgok az észak-itáliai szabadságmozgalmak leverése után, minden figyelmüket a magyarországi események felé fordíthatták. Elérkezettnek látták az időt, hogy az egyre jobban radikalizálódó országot visszaszerezzék a birodalom számára. Erre azért választották a fegyveres utat, mert az alkudozásoktól komoly eredményeket már nem lehetett várni, s a számukra kielégítő megoldást a magyarok nem fogadták el.

A belső küzdelmek során azok az erők kerültek túlsúlyba, akik az elért eredményekből nem akartak engedni.

A nemzetiségek mozgolódása is látszólag azokat igazolta, akik a megegyezés helyett az ellenállást választották.

KOSSUTH számára nyilvánvaló volt, hogy az ország tovább halad a megkezdett úton, az azt jelenti, hogy az ország visszafordíthatatlanul szembekerül Ausztriával, és vállalnia kell a harcot.

A szeptember 4-én tartott képviselőházi ülésen KOSSUTH kijelentette: „[...] meg vagyok győződve, hogy vagy végének kell szakadni ezen állapotnak, vagy pedig a nemzet kénytelen lesz ideiglenesen olly végrehajtó hatalomról gondoskodni, melly végrehajtó hatalom ne legyen kénytelen a maga eljárásának az eszközeit a törvényből, hanem a haza veszélyéből meríteni. A miniszterium, melly így meg van kötve mint ez meg van kötve, nem mentheti meg a hazát.”²

Ismeretes, hogy a nemesség nagy része mely most még a körülmények hatása alatt KOSSUTHOT támogatta nem akart szembekerülni a királlyal. Ezzel számolnia kellett. Viszont azt is tudta, hogy az idő sürget: „[...] nem várhatunk napokat s heteket [...] gyors határozatot akarunk, dőljön az jobbra vagy balra, hogy számot vethessünk magunkkal, mivel tartozunk a hazának.”³

Több ízben hangsúlyozta, hogy: „[...] rendkívüli hatalmakra lesz szüksége a nemzetnek, s ministerium, mely a törvények korlátaiba van szorítva, nem mentheti meg a hazát.”⁴

KOSSUTHNAK az az indítványa, hogy menesszenek küldöttséget Bécsbe, nyilvánvalóan a mielőbbi szakítást volt hivatva elősegíteni.

Hiába hivatkozott a képviselőház elnöke a király előtt arra, hogy: „Magyarország nem fegyverrel meghódított tartomány, hanem egy olly szabad ország, mellynek alkotmányos szabadságát, önállását, és függetlenségét felséged koronázási esküjével biztosítá és megpecsételé.”⁵

A király elutasító magatartása is azokat igazolta, akik BATTHYÁNY LAJOS politikáját eredménytelennek és károsnak vélték.

Az erőviszonyok azonban még nem billentek egyértelműen KOSSUTH oldalára. BATTHYÁNY tekintélye hallatlanul nagy volt és sokan még mindig reménykedtek.

Annak a folyamatnak, amelynek végső eredménye az volt, hogy Kossuth a hatalmat teljesen a saját kezébe összpontosította, fontos állomása volt a képviselőházban szeptember 17-én tartott ülés.

A párbeszéd, amelyet KOSSUTH és BATTHYÁNY folytatott, azt bizonyítja, hogy BATTHYÁNY nem tartotta helyesnek a hatalom KOSSUTH kezébe kerülését. KOSSUTH ártatlannak tűnő ajánlatára, hogy: „[...] méltóztassanak néhány tagból álló választmányt kinevezni, melly disponibilis erőről, mellyről miniszterelnök úr intézkedhetik magának tudomást szerezvén, ha intézkedésekre van szükség, a háznak javaslatot adhasson.”⁶ BATTHYÁNY így reagált: „[...] kérem, hogy míg állásomban maradok, szabad kezet engedjenek, mihez, ha nem járul a ház, minden pillanatban kész vagyok hivatalomat letenni.”⁷

KOSSUTHNAK nyomban vissza kellett vonulnia: „Én a bizottmányt nem rendelkezés, hanem a haderők állapotáról tudomásszerzés végett indítványoztam.”⁸

Terve végül is sikerült, mert az elnök felszólította a képviselőket, hogy a hat tagból alakítandó bizottmányt tagjaira szavazataikat másnap adják le.

Szeptember 16-án a szavazás alkalmával a többség a bizottmányba KOSSUTHOT és az Erdélyt képviselő liberális PÁLFFY JÁNOS mellett, négy baloldali képviselőt választott meg: MADARÁSZ LÁSZLÓ, NYÁRI PÁL, PATAY JÓZSEF és SEMBERY IMRE személyében.

A szavazás eredményét a képviselőház elnöke csak szeptember 21-én hirdette ki.⁹

A ház naplója csak öt tagot említ, de kétségtelen, hogy a hatodikat PATAYT is akkor választották meg.

Az a tény, hogy a szeptember 15-én elhatározott szavazás eredményét csak szeptember 21-én hirdették ki azt bizonyítja, hogy a személyek körül viták folytak.

A megválasztott tagok NYÁRI PÁLT kivéve, valamennyien KOSSUTH híveinek számítottak, s ez nyilvánvalóvá tette, hogy KOSSUTH akaratát a bizottnányon belül korlátlanul érvényesíteni tudja majd.

KOSSUTH egy nappal a bizottnány névsorának kihirdetése után a szeptember 22-én tartott ülésen a következőket indítványozta: „[...] mondja meg miniszterelnök úr: nem látja e annak szükségét, hogy a ház bizottnány által segítséget nyújtson neki az ország kormányzatának vitelében?”¹⁰

MADARÁSZ LÁSZLÓ ezt még azzal toldotta meg, hogy vajon: „[...] miniszterelnök úr elégségesnek látja-e magát, hogy elhárítsa Magyarországról a veszélyt?”¹¹

DEÁK éppen a nehéz helyzetre hivatkozva kifejtette: „[...] én nem sietnék, hogy másokat rakjak melléje, hogy azokkal tanácskoznék, s azok többségének alá rendelje magát.”¹²

BATTHYÁNY is: „[...] az állandó bizottnány kinevezését teljesen fölöslegesnek és a maga állásával megegyeztethetőnek nem tartja.”¹³

A felsőház szeptember 25-én kijelölt egy bizottságot a honvédelmi bizottnány mellé. A három tag: BÁRÓ PERÉNYI ZSIGMOND, ID. PÁZMÁNDY DÉNES és GRÓF ESZTERHÁZY MIHÁLY.¹⁴

A KOSSUTH javaslatára összehívott szeptember 27-i éjszakai ülésen azt javasolta, hogy LAMBERG kinevezését minősítsék alkotmányellenesnek, és ezt foglalják határozatba.

Az elfogadott határozat végrehajtására a honvédelmi bizottnányt utasították KOSSUTH személyes kérésének megfelelően.

Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottnány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékozdó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá vált.

Másnap a képviselőházban PÁZMÁNDY DÉNES bejelentette, hogy: „[...] [míg GR. BATTHYÁNY miniszterelnök a fővárosból távol lesz [...] a hat tagból álló és rég óta kinevezett választmány, mely a honvédelmi választmány nevezete alatt meg volt bízva a miniszterelnökkel értekezni azon tárgyakról, melyek az ország nyomasztó helyzetében szükségesek, ezen választmánynak három jelenlévő tagjait a ház addig megbizza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden oly intézkedéseknek sikeres megtételére, melyeket jelenleg az ország állapota megkíván.”¹⁵

A következő napon egy újabb javaslattal KOSSUTH ismét közelebb került a célhoz: „[...] szükségesnek hiszem, hogy a két főváros hatóságának a ház nevében adattassék az, hogy tartassék magát ezen bizottnány rendeleteihez alkalmazni.”¹⁶

Az államütkárok szintén tagjai lettek a bizottnánynak, ami a hatalom további növekedését eredményezte.

A képviselőház elnöke október 1-jén javasolta, hogy MÉSZÁROS LÁZÁR hadügymisztert és SZEMERE BERTALANT is rendeljék a választmányhoz.

Október 1-jei keltezéssel már az összes polgári és katonai hatóságokra kötelező rendeletet tett közzé a Közlönyben a bizottnány nevében PÁLLFY JÁNOS és SEMBERY IMRE.¹⁷

A felsőház által kijelölt személyek október 3-án kapcsolódtak be a bizottmány munkájába. A korábban megválasztottak mellé még két személyt: BÁRÓ JÓSIKA MIKLÓST és GRÓF SEMSICH PONGRÁCZ-ot küldte ki a felsőház, ez utóbbi azonban a megbízatást nem vállalta el.¹⁸

A képviselőház október 4-én tartott ülésén az elnök felsorolta a négy tag nevét és hozzáfűzte: „[...] olyan erőt melly csatlakozásra kezet nyújt, minden tekintetben el kell fogadni, miután a választmány az ország több vidékeiről vett tudósítások szerint, némi tekintetben már most gyanusittatik, mintha t. i. a kisebbség kifolyása lenne.”¹⁹

Az adott helyzetben, tehát amikor Magyarország fegyveresen állt szemben a Habsburgokkal valóban egy olyan szervre vagy személyre volt szükség, amely vagy aki vezetni tudja a harcot, koncentrálni tudja az erőket, és az ország életét a hadviselés követelményeihez tudja igazítani.

KOSSUTH alkalmasnak érezte magát arra, hogy az országot vezesse, és a képviselőházban október 8-án tartott ülésén az ehhez szükséges hatalom birtokába jutott. A délelőtt 11 órakor kezdődött ülésen kijelentette: „[...] miután most ministerium nincs, ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra kellene nem csak azon szűkebb kört mely az eddigi jegyzőkönyvben ki van számára jelelve, hanem ideiglenesen az országnak minden kormányzatát ruházni.”²⁰

Ezután ZAKÓ ISTVÁN emelkedett szólásra: „Emlékezetemben vannak KOSSUTH LAJOSNAK épen most mondott szavai, miszerint személyek körül nem kell bibelődni, de azt mégis szükségesnek tartom, miszerint kimondja a ház, hogy a honvédi bizottmány elnöke KOSSUTH LAJOS legyen.”²¹

Az elnök felolvasta a határozatot:

„Végzése a képviselő háznak az: hogy a honvédelmi bizottmány addig míg az ország normális állapotba jövén törvényes kormánya nem lesz, mind azon hatalommal, mellyel az ország kormányának birnia kell felruházatik.

Továbbá, hogy a honvédelmi bizottmány KOSSUTH LAJOS elnöklete alatt önmagát fogja rendezni, és a dolgok menetét akkép elosztani, a mint azt bölcs belátása szerint legjobbnak fogja találni [...] KOSSUTH LAJOS úr mint a választmány elnöke fogja ezen végrehajtó hatalom személyei közt a teendőket mint legjobbnak látja, el intézni.”²²

Utószó

A történelmi események tények, amelyeken nem lehet utólag változtatni. Nem érdemes tehát firtatni, hogy mi lett volna, ha KOSSUTH és BATTHYÁNY vitája másként dől el.

A magyar történelem része a bizottmány megalakulása és működése. Gondolkodni persze szabad arról is, hogy egy politikus honnan merít bátorságot ahhoz, hogy saját elképzeléseihez támogatókat verbuválva egy-egy nép történetét – dicsőséget vagy végetét – alakítsa. Erre a kérdésre nem is próbálok válaszolni.

Tanulságos volt számomra a kor megidézése. Szellemi izgalommal töltött el KOSSUTH és BATTHYÁNY eredeti kézírásának olvasása.

GONDOLATOK AZ ORSZÁGOS HONVÉDELMI BIZOTTMÁNY MEGALAKULÁSÁRÓL

A jegyzőkönyvek tanulmányozásakor a szereplők megelevenedtek, és részese lehettem egy rövid időre – szemlélőként – az eseményeknek.

Barátsággal ajánlom a dolgozatot KILÉNYI professzor úr és a kötet minden olvasója figyelmébe.

JEGYZETEK

¹ Felhasznált Irodalom:

Közlöny 1848/1849 Hivatalos lap. Budapest – Debrecen.

BEÉR JÁNOS (szerk.): *Az 1848/49 évi népképviseleti országgyűlés*. Budapest: Akadémiai Kiadó 1954

Ember Győző: *A honvédelmi bizottmány*. Századok 1948

BARTA ISTVÁN (szerk.): Kossuth Lajos 1848/49-ben III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén. Budapest: Akadémiai Kiadó 1952

BARTA ISTVÁN (szerk.): Kossuth Lajos 1848/49-ben IV. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén. Budapest: Akadémiai Kiadó 1953

EMBER GYŐZŐ: *Az 1848/49-i miniszterium levéltára*. Budapest: Akadémiai Kiadó 1950

MÉREI GYULA – SPIRA GYÖRGY (szerk.): *Magyarország története 1790-1849*. Budapest: Tankönyvkiadó 1975

VÁRADY GÉZA: *Ezerhatszáznegyvennyolc: te csillag*. Budapest: Gondolat 1976

SPIRA GYÖRGY: *A negyvennyolcas nemzedék nyomában*. Budapest: Magvető 1973.

KOVÁCS ENDRE: A nemzetiségi kérdés a régi Magyarországon. Szemben a történelemmel. Budapest: é.n.

² Közlöny 1848/89.sz.

³ Közlöny 1848/89.sz.

⁴ Közlöny 1848/89.sz.

⁵ Közlöny 1848/96.sz.

⁶ Közlöny 1848/100.sz.

⁷ Közlöny 1848/100.sz.

⁸ Közlöny 1848/100.sz.

⁹ Közlöny 1848/106.sz.

¹⁰ Közlöny 1848/107.sz.

¹¹ Közlöny 1848/107.sz.

¹² Közlöny 1848/107.sz.

¹³ Közlöny 1848-550.1.

¹⁴ Közlöny 1848/118.sz.

¹⁵ Közlöny 1848/112.sz.

¹⁶ Közlöny 1848/113.sz.

¹⁷ Közlöny 1848-582.1.

¹⁸ Közlöny 1848-594.1.-599.1.

¹⁹ Közlöny 1848/118.sz.

²⁰ Közlöny 1848/122.sz.

²¹ Közlöny 1848/122.sz.

²² Közlöny 1848/122.sz.

MENTESÜLÉS MENTESÍTÉS NÉLKÜL,

avagy a versenyfelügyeleti eljárás palettájának fakulása

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER

tanszékvezető egyetemi tanár, versenytanács tag GVH Versenytanács

KILÉNYI GÉZA tevékenysége előtt tisztelegve igyekeztem olyan témát választani, amely valamilyen módon kötődik a tekintélyes jogtudós kutatási területéhez. Az általam művelt kereskedelmi jogi témakörben a versenyjog a legerőteljesebb kapcsolódási pont. A versenyjog a közjog és a magánjog határvonalán áll, és talán olyan jogterületnek tekinthető, amely KILÉNYI Professzor Úr és a kötetet kézbe vevők érdeklődésére is számot tarthat.

A versenyfelügyeleti eljárás, melynek mögöttes területe a közigazgatási eljárás, jelentős változáson ment át a közelmúltban. A változások hátterében az áll, hogy a jogalkotó garanciákkal kiépített, gyors és hatékony versenyfelügyeleti eljárást óhajt megalkotni. A módosulás része annak a folyamatnak, amelynek keretében a magyar versenyjog az EK versenyjogához igazodik. Ma már nem áll fenn jogszabályi kötelezettség arra nézve, hogy belső jogunkat közelítsük az európai joghoz, célszerűségi alapon¹ azonban újra és újra bekövetkeznek olyan módosítások, amelyek révén a magyar jogalkotó a közösségi jog változásaira reagál, azokhoz igazítja a belföldi normákat.

A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 2005-ben módosításra került. A 2005. évi LXVIII. törvénnyel bevezetett módosítások zöme 2005. november 1. napján hatályba is lépett. Ebben a fejezetben a kartelltilalom alóli mentesülés megváltozott koncepcióját kívánom bemutatni, néhány megjegyzést a versenyjogi témán túlnyúlóan is téve. A versenyfelügyeleti eljáráson túlmutatóan valamennyi közigazgatási eljárásban felmerülő kérdés az ügyfél-centrikusság, a közigazgatási eljárások egy részében a hatóság egyfajta szolgáltatást nyújt a kérelmező számára. Úgy érzem, hogy a módosítások által a versenyjog kevésbé figyel a vállalkozások szükségleteire. A jogalkalmazó elengedi – a kétségkívül „nagykorú” – vállalkozások kezét. A jogértelmezés nehéz feladatát a vállalkozásokra terhelik, ezáltal a hibás jogértelmezésből fakadó jogellenes magatartás valamennyi következményét is a vállalkozásoknak kell viselniük.

I. Történeti visszatekintés

Mind a magyar, mind az európai versenyjog védi a piacot a kartelltől. A jogalkotó azt az állapotot tekinti ideálisnak, amikor a gazdasági életben a piac törvényszerűségei érvényesülnek. A versenyjog nem engedi, hogy a piaci szereplők az általuk mesterségesen kialakított normarendszerrel helyettesítsék a piaci folyamatokat. A kartellt tilosnak minősítette valamennyi modern magyar verseny törvény, és az Európai Közösség alapdokumentuma a Római Szerződés. A jelenleg hatályos magyar Tpv. és az Európai Szerződés (a továbbiakban: EK Sz.) szerint is összeegyeztethetetlen a kartell a gazdasági versennyel.

1. Az egyedi mentesítés, mint a mentesülés kizárólagos² formája

Az európai versenyjogban a kartelltilalom³ és a tilalom alóli mentesítés⁴ lehetősége a Római Szerződéstől egyidejűleg létező jogintézmények.

Magyarországon az 1984. évi IV. törvény anélkül tiltotta a kartellt, hogy egyedi mentesítésre lehetőséget biztosított volna. 1990.-ben az EK jog hatására a magyar jogban is szabályozták az egyedi mentesítés intézményét.

Az egyedi mentesítés – oly sok más versenyjogi jogintézménnyel együtt – az EK jogából került át a magyar versenyjogba. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) gyakran élt az egyedi mentesítés EK Sz. által biztosított eszközével. Az érdekelt(ek) bejelentésével meginduló eljárás keretében a Bizottságnak alkalmá nyílt arra, hogy a konkrét helyzet sajátosságait, az ügy egyedi körülményeit figyelembe véve precízebben jelölje ki a tilos és megengedett magatartások határát. A Bizottságnak nem volt diszkrecionális mérlegelési joga. A mentesítés megadása során előre rögzített pozitív és negatív feltételeket kellett figyelembe vennie: csak a pozitív feltételek megléte esetén és kizáró okok (negatív feltételek) hiányában hozhatott a kérelemnek megfelelő döntést. Ezt az egyedi mentesítési eljárást honosította meg a magyar jogban az 1990. évi verseny törvény.⁵

2. Az egyedi és a csoportmentesítés párhuzamos érvényesülése

A Bizottság az egyedi mentesítési kérelmekben hozott döntéseinek tapasztalatait csoportba gyűjtve folyamatosan ún. csoportmentesítési rendeleteket alkotott. Ezek a kartellek egy-egy pontosan meghatározott csoportjára vonatkoztak, amelyek tárgyuknál fogva valamilyen pozitív hatással is jártak. Kérelem alapján korábban sokszor részesültek az ilyen típusú kartellek egyedi mentesítésben. A Bizottságot az a szempont is vezette, hogy csökkentse munkaterhét. Abban reménykedett, hogy a csoportmentesítési rendeletben foglaltakat a vállalkozások maguk fogják értelmezni, és ez alapján képesek lesznek – a Bizottság eljárása nélkül – maguk eldönteni, hogy magatartásuk vajon jogszerűnek, vagy jogellenesnek minősül. Ennek elősegítése érdekében a csoportmentesítési rendeletek felsorolták, hogy melyek azok a tipikus versenykorlátozó rendelkezések, amelyek léte kizárja a kartell mentesülését (fekete lista), melyek azok,

amelyek szerepelhetnek a szerződésben anélkül, hogy jogsértővé tennék a megállapodást (fehér lista), sőt bizonyos további feltételek ill. körülmények esetén jogszerűen rendelkezéseket is felsoroltak (szürke lista). A csoportmentesítési rendelet helyettesítette a Bizottság mentesítő határozatát: a kartell résztvevőinek nem kellett kérelmet benyújtani, illetéket fizetni, és várni az egyedi mentesítő határozatra,⁶ ha helyesen értelmezték esetükre a csoportmentesítési rendeletet, akkor külön eljárás nélkül is az egyedi mentesítéssel elnyerhető pozícióhoz hasonló helyzetbe kerülhettek.

A magyar jogalkotó 1997-1999 között folyamatosan beépítette a hazai jogba a csoportmentesítési rendeleteket. A kormányrendeleti formában megalkotott magyar csoportmentesítési rendeletek eredetileg egyszerűbbek voltak, mint a modellként szolgáló európai megfelelőik. Később a helyükbe lépő második generáció (2002-2004) követte az európai csoportmentesítési rendeletek változásait, amelyek szintén az egyszerűbb, rugalmasabb szabályozás irányába mutattak.

A saját jogértelmezésében bizonytalan vállalkozásnak lehetősége volt ún. nemleges megállapítási eljárás keretében a Gazdasági Versenyhivatal deklaratív határozatát kérni arról, hogy a részvételével létrehozott és/vagy működő kartell a csoportmentesítési rendelet alapján valóban mentesül a kartelltilalom alól.

3. A csoportmentesítés kizárólagossága

Az egyedi- és csoportmentesítés párhuzamos rendszere nem működött sokáig. Az 1/2003. (EK) rendelet alapján a Bizottsághoz nem kell és nem is lehet egyedi mentesítési kérelmet benyújtani. Sem a 2005. november 1-től hatályos magyar szabályozás, sem a 17-es rendeletet felváltó 1/2003/EK rendelet nem ismer olyan eljárást, amely a kartell résztvevőinek bejelentése (a mi fogalmaink szerint kérelme) alapján indulna.⁷ A – korábban egyedi mentesítést megalapozó – feltételek⁸ fennállása kivételes helyzetnek minősül, ebben az esetben a kartell eleve jogszerű. A hatályos magyar és európai versenyjog szerint tehát nincs szükség, de nincs is lehetőség arra, hogy az érintett egyedi mentesítést kérmezzen, mivel a GVH, ill. a Bizottság határozata nélkül, ex lege megvalósul a mentesülés a feltételek fennállása esetén.

Fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy a kérelemre adott egyedi mentesítést úgy mellőzi a hatályos európai és magyar versenyjog, hogy ezzel párhuzamosan megalkotta a feltételeknek megfelelő kartell ex lege mentességét.⁹

Közérdekből a Bizottság hivatalból eljárva megállapítja, hogy a kartelltilalom nem alkalmazható a magatartásra, mivel a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének feltételei teljesülnek (1/2003/EK rendelet 10. cikk.). A Bizottság határozata ilyenkor deklaratív, ennyiben tehát hasonlít a magyar nemleges megállapításra.

A csoportmentesítési rendeletekkel érintett kartellekre vonatkozóan nem történt érdemi változás, hiszen ezek a rendeletek folyamatosan segítséget nyújtanak a vállalkozásoknak ahhoz, hogy helyesen értelmezzék vajon a versenyjog mikor ad piros és mikor zöld jelzést az általuk szándékolt magatartás számára. A vertikális kartellek és néhány horizontális kartell tekintetében tehát részletes jogszabályi „kalauz” létezik, a horizontális kartellek nagyobbik részét azonban csak két pozitív feltétel és a két kizáró

ok¹⁰ segíti az eligazodásban. A Bizottság úgy folytatta szolgáltató szerepkörének – a 2. pontban bemutatott csoportmentesítés intézményének kialakításával megkezdett – lefaragását, hogy az egyedi mentesítési kérelmek benyújtásának kizárásával egyidejűleg nem adott olyan részletességű segédanyagot a vállalkozások kezébe, mint amilyenek annak idején a csoportmentesítési rendeletek voltak.

A feltételekkel ill. kizáró okokkal körülírt esetek valójában kivételek. Az EKSz., majd némi késéssel az azt követő Tpv. megőrizte azokat a szempontokat, amelyeken korábban az egyedi mentesítési eljárásban a Bizottság ill. a GVH alkalmazott az egyedi mentesítési határozatról hozott döntése alapult. A jövőben azonban e szempontok törvényi kivételként funkcionálnak. Hiába tényállásszerű a kartell, az nem minősül tilosnak sem akkor, ha csekély jelentőségű, sem akkor, ha a mentesülési szempontok hiánytalanul érvényesülnek.

A vállalkozások számára egyszerre kedvező és kedvezőtlen a változás.

Nem kell bejelentést tenni (a magyar jogi terminológia szerint kérelmet benyújtani), nem merülnek fel költségek, nincs várakozás, és a kivétel mindig a tilalom végleges hiányát eredményezi, szemben az esetleg csak határozott időre szóló mentesítéssel, amit az egyedi mentesítési eljárásban szerezhetek korábban.

Másik oldalról viszont a jogértelmezés feladatát nekik kell elvégezni, és ők viselik a tévedés kockázatát. Nevezetesen, ha helytelenül értelmezték a négy feltételt, akkor később akár a Bizottság, akár egy tagállami versenyhatóság, vagy bíróság jogellenesnek minősítheti a kartellt és megállapíthatja a szerződés semmisségét, esetleg komoly bírságot is fizetniük kell.

A magyar jogban 2005. november 1. napjától szűnt meg az egyedi mentesítés kérésének lehetősége, vele párhuzamosan nemleges megállapítási eljárásra sincs lehetőség. A korábbi állapothoz képest két eljárással kevesebb szerepel a GVH palettáján. Véleményem szerint két eljárás hiányzik a magyar versenyjogból.

A továbbiakban az egyedi mentesítést koncentrálna igyekszem bemutatni ennek funkcióját (II. pont), feltárni a megszűnés okait (III. pont), és végezetül számba venni, hogy milyen magatartások évén lehet minimalizálni a veszteség hátrányos következményeit (IV. pont).

II. Az egyedi mentesítés funkciója elméleti szempontból

1. Az egyedi mentesítés fő joghatása

Első megközelítésben két lehetséges válasz is adódik: az egyedi mentesítés révén a jogalkalmazó lehetőséget kap

- annak kimondására, hogy a kérelmezők által tanúsított magatartás az adott helyzetben nem is jogellenes, vagy
- annak megállapítására, hogy a magatartásra nem kell alkalmazni azokat a jogkövetkezményeket, amelyek egyébként – egyedi mentesítés nélkül – arra irányadóak lennének, mint jogellenesnek minősülő magatartásra.

Az első értelmezés mellett szól az, hogy az egyedi mentesítést követően a vállalkozások folytathatják eredeti magatartásukat, a jövőben is tanúsíthatják azt, a tevékenységet, amire tekintettel az eljárás megindult ellenük.¹¹ A második értelmezést erősíti az, hogy az egyedi mentesítést követően a vállalkozások esetleg csak egy meghatározott ideig, esetleg csak bizonyos feltételek mellett folytathatják a magatartást. A kétfajta értelmezés nyilvánvalóan kizárja egymást. Álláspontom szerint a versenyjogban alkalmazott egyedi mentesítéssel nem azt deklarálták, hogy a vizsgált magatartás jogszerű, még csak nem is azt, hogy a meghatározott feltételek betartásával jogszerűnek tekinthető, hanem csak azt, hogy a konkrét esetben az előnyök és a hátrányok együttes mérlegelése nem indokolja vele szemben a szankciók alkalmazását.

Az elhatárolás nehézségét az adja, hogy a kartellmagatartás nem egyszeri cselekmény, hanem egy hosszasan, folyamatosan tanúsított magatartás. Azzal, hogy az egyedi mentesítés nem pusztán a szankciótól tekint el, de a jövőre nézve – meghatározott ideig, esetleg feltételek között – magának a magatartásnak a tanúsítását is lehetővé teszi, az a látszat keletkezik, mintha a magatartás ezáltal jogszerűvé válna. A jogellenes magatartások folyamatos kifejtését ugyanis a jog általában nem szokta tolerálni. Jelen esetben azonban ez történik. A jogalkalmazó olyan toleranciát gyakorol, amely nem csupán a szankció alkalmazásától tekint el, hanem a magatartás¹² folytatását is megengedi.

2. A generális tilalom, a kivétel és az egyedi elbírálás viszonya

Az egyedi mentesítés a jogalkotói méltányosság és bizonytalanság eredménye.

A jogszabály tilt egy bizonyos magatartást, de a jogalkotó úgy ítéli meg, hogy léteznek bizonyos esetek, amikor nincs szükség a tilalom alkalmazására. Amennyiben jól körülhatárolható az esetscsoport, akkor jogszabályi kivételt kreálnak. A kivételt azonban nem célszerű túlságosan tágan megfogalmazni, hiszen azzal a főszabály szerepét rontaná le a jogalkotó.

A jogszabály és a kivétel mellett jelenhet meg az egyedi elbírálás. Az egyedi mentesítés egyfelől annak a beismerése, hogy vannak olyan élethelyzetek, ahol a főszabály-kivétel technikával sem lehet minden esetet normatív módon megítélni, másfelől rugalmas, de drága megoldás. Szinte minden jogág rákényszerül arra, hogy a konkrét helyzet egyedi körülményeinek értékelésére a jogalkalmazó számára biztosítson valamilyen „kiskaput”. A büntetőjogban az emberölést tiltó norma (főszabály) és a jogos védelem (kivétel) törvényi rögzítését követően a jogalkalmazó kezében még számos eszköz van az egyediesítésre. A Btk. meghatározza ugyan a büntetési tétel minimumát és maximumát, de a bíró kezébe újabb eszközt ad. A bíró értékeli az eset körülményeit és ennek eredményeként, hogy akár a büntetési tétel alsó határa alatti büntetést is kiszabhat, a jogalkotó eredeti elképzeléséhez képest nagyon enyhe szankciót alkalmazhat. A polgári jog a kártérítés általános szabályai kapcsán a károkozás általános tilalmából kiindulva a jogellenesen okozott kár megtérítésére kötelezi a károkozót (főszabály) kivéve, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható (kivétel). A jogalkalmazónak itt is a jogkövetkezmények súlyának megítélése a szerepe: alkalmazhat méltá-

nyosságot, mely által a törvényi következményeket enyhítheti, a kár teljes körű megtérítésére kötelezéstől eltekinthet.

A felhozott példák nem jelentenek tökéletes párhuzamot.

A büntetőbíró juthat olyan következtetésre, hogy bár a vádlott elkövette az emberölést, anélkül, hogy jogos védelmi helyzetben lett volna, mégsem szab ki büntetést, de nem jogosíthatja fel a vádlottat újabb emberölésre. A polgári bíró – mint láttuk – megteheti, hogy bár megállapítja a károkozó felelősségét, de méltányosságból mégsem kötelezi a kár megtérítésére, nem hatalmazhatja fel azonban a károkozót további károkozó magatartásra.

A versenyjoghoz – eljárási szempontból – legközelebb álló jogágban, a közigazgatási jogban előfordul a jogellenesnek tekintett magatartás folytatására adott jogalkalmazói engedély. Az építési engedély nélkül felépített házra – bizonyos körülmények között – fennmaradási engedély adható. A környezetszennyezési tevékenység a tényállás feltárása után is folytatható, ha a körülmények – pl. csak nagyon lassan és költségesen megváltoztatható technológia – nem teszik lehetővé a szennyezés kiküszöbölését. Egyéb érdekek – a ház értéke, a szennyezéssel is járó tevékenységgel előállított termékek iránti igény – indokolhatják tehát jogszabályba ütközőnek minősülő tevékenységek folytatását. A jogalkalmazó nem önmagában szemléli a törvényi követelménybe ütköző magatartást, hanem más szempontokat is mérlegel. A különböző érdekek összemérése alapján a konkrét esetben akár a jogellenes magatartás folytatásának engedélyezése is megfelelő megoldás lehet. Megállapíthatjuk tehát, hogy éppen a versenyjog mögöttes joganyagaként működő közigazgatási jog is igényli azt, hogy a tilalom és a kivétel kettősségen túl más jogintézmény, nevezetesen az egyedi ügyekben gyakorolható méltányosság, alkalmazását.

A méltányosság az esetek egy részében csupán a szankció alkalmazásának mellőzését jelenti. A méltányosság gyakorlásának második területére lépünk, amikor a jogalkalmazó lehetővé teszi a jogellenes magatartás folytatását. A kétféle méltányosság általában nem jár együtt. A büntetőjog és a kártérítés a jogkövetkezmények mellőzését példázza, de a tevékenység ismétlésére, ill. folytatására nem ad lehetőséget. A közigazgatási esetek a magatartás folytatásának engedélyezésére jelentettek példát, de ezekben az esetekben az engedély nélküli építkezőt, a környezet szennyezőjét – jellemző módon – megbírságozzák. A versenyjogban ismert mentesítés, tehát olyan szempontból is sajátos, hogy mindkét méltányossági alakzat – a jogkövetkezmények mellőzése és a magatartás folytatásának engedélyezése – gyakorlására egyidejűleg sor kerül. Egyedi mentesítés esetén mód nyílik arra is, hogy a magatartás veszélyeit csökkentsék, a versenyhatóság feltételeket írjon elő, kötelezettségeket szabjon és ezáltal biztosítsa, hogy a jövőre nézve engedélyezett magatartás már ne ugyanaz legyen, mint amit az eljárás alá vont korábban kifejtett, hanem a verseny szempontjából elfogadható magatartás.

3. Az egyedi mentesítés többletfunkciója a csoportmentesítéshez képest

Mind az egyedi mentesítésnek, mind a csoportos mentesítésnek az a funkciója, hogy a kartelltilalom ellenére lehetővé tegye a magatartás folytatására és arra, hogy az

érintettek elkerüljék a hátrányos jogkövetkezményeket. Egy konkrét magatartást összevetnek egy követelményrendszerrel és a magatartásnak zöld utat biztosítanak, ha minden rendben van, illetőleg az összevetés alapján észlelik, hogy a magatartáson valamit változtatni kell.

Az azonosságok mellett azonban különbségek is vannak.

- Míg az egyedi mentesítés esetén az összevetést egy erre kijelölt szerv (Bizottság, GVH) végzi el, csoportos mentesítés esetén ez a feladat a magatartás tanúsítójára hárul. Nem csupán a feladatot kell, hogy maga a vállalkozás végezze, de neki kell viselni ezzel együtt azt a kockázatot is, hogy rosszul mérlegelt és téves döntést hozott.
- Az egyedi mentesítési eljárás három lehetséges módon zárulhatott, a csoportos mentesítés alapján kétféle végkifejlet létezik. Abban az esetben, ha az egyedi mentesítésre irányuló eljárás során a tervezett kartell megfelelt a pozitív feltételeknek anélkül, hogy a kizáró okok fennállnának, a kérelemnek helyt adva a GVH mentesítette a kartellt. Ha nem állt fenn mindkét pozitív feltétel, vagy valamelyik kizáró ok is bekövetkezett, akkor a GVH elutasította a mentesítési kérelmet. Végezetül volt egy harmadik eset is: ha nem találták a kartellt teljesen jogszerűnek, de az nem volt orvosolhatatlanul jogellenes, lehetőség nyílt arra, hogy a közérdek és a csoportérdek összhangját feltételek szabása révén valósítsák meg.¹³ Az egyedi mentesítés jogintézményének tehát az is funkcióját képezte, hogy a konkrét körülményekhez igazodva meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett a jövőbeni tevékenység már nem ütközik bele a közérdekbe. Az egyedi mentesítés keretében a tagállami versenyhatóság olyan kartelleket is mentesíthetett a tilalom alól, amelyek eredetileg nem feleltek meg a feltételeknek, de a hatóság által szabott feltétel révén igen. A feltételek révén a kartell hátrányait arra a szintre csökkentették, amely elkerülhetetlenül szükséges a gazdaságilag indokolt közös cél eléréséhez, illetőleg az eredetileg is meglévő előnyökből a fogyasztók méltányos részhez jutnak, esetleg a versenykizáró hatást sikerül megszüntetni, vagy még elfogadható szintre csökkenteni.

Ezt a funkciót a csoportmentesítés nem tudja, vagy csak nagyon korlátozott mértékben tudja ellátni. Abban az esetben, ha a csoportmentesítési rendeletet tanulmányozva a tervezett kartell résztvevői ráébrednek, hogy az általuk elképzelt együttműködés jogi tilalom alá esik, módosíthatnak megállapodásuk feltételein, ill. változtathatnak az összehangolt magatartáson. Ehhez a változtatáshoz azonban nem kapnak segítséget szakértő szervtől. Nekik maguknak kell eldönteni, hogy vajon a változtatás elegendő mértékű volt-e. A Bizottság korábbi gyakorlatában a felek között kétirányú kommunikáció zajlott. Az eljárás alá vontak kezdeményeztek valamit, amit, ha a Bizottság nem tartott elegendőnek, akkor volt lehetőség újabb kezdeményezésre, és a folyamat mindaddig nem ért véget, amíg a Bizottság úgy nem találta, hogy a résztvevők által vállalt módosítások elegendőek ahhoz, hogy megengedje a magatartás folytatását, és eltekintsen a szankció alkalmazásától. Noha az eljárási reform egyik célja a jogbiztonság megőrzése

volt¹⁴ – meglátásom szerint – az egyedi mentesítés mellőzése visszalépést jelent a vállalkozások jogbiztonsága szempontjából. Hacsak a Bizottság nem alakítja ki angol mintára egy informális konzultáció lehetőségét¹⁵ az elbizonytalanodó vállalkozások számára, e cégek kénytelenek lesznek maguk kitalálni, hogy milyen változtatásokra van szükség, ill. milyen módosítások után tekinthető már az előnyök figyelembe vételével összességében elfogadhatónak a kartell.

Magam részéről tehát az érdekeltek által kezdeményezett egyedi mentesítési eljárást főként azért fogom hiányolni a jövőben, mert ezáltal megszűnik annak a lehetősége, hogy az érintettek kötelezettség vállalásával kimutathassák érdekeltységüket a kartell jogszerűvé nyilvánításában, amit a versenyhatóság szakmai segítségnyújtással „vizsonoz”. Megítélésem szerint az új eljárásban a jogbiztonság igenis csökken, a vállalkozások esznek egy korábban rendelkezésükre álló szolgáltatástól. A változás a versenyjogra szakosodott ügyvédi irodák helyzetét javítja. A cégek ugyanis vélhetően ügyvédekhez fordulnak majd tanácsért, hogy egy kartellszerződés vajon megköthető-e az általuk elképzelt formában, illetőleg abban milyen változtatásokat célszerű végrehajtani. A vállalkozások azonban a szakmai tanács után sem lehetnek biztosak a következőket illetően:

- egyrészt, hogy a megállapodás¹⁶ vajon tényleg jogszerű-e,
- másrészt, hogy a javasolt változtatás vajon elégséges mértékű-e,
- harmadrészt, hogy az ügyvéd vajon nem javasolt-e több változtatást annál, ami feltétlenül szükséges lett volna.

A mástól kapott információ sohasem azonos értékű az elbíráló hatóság álláspontjával. Véleményem szerint az érintettek által kezdeményezett egyedi mentesítés intézményére szükség volt, annak mellőzése önmagában negatív hatással bír.

Megértem természetesen azt az érvelést, hogy a Bizottság felszabaduló kapacitásait más területeken hatékonyabban állíthatja a verseny szolgálatába. Ezek azonban a Bizottság és a fogyasztók szempontjai. A vállalkozások – álláspontom szerint – inkább vesztesei, mint haszonélvezői ennek a változásnak. Magyarországon nem állnak fenn azok az okok, amelyek a versenyfelügyeleti eljárás változását az EK jogában kiváltották (a GVH korántsem annyira leterhelt, mint a Bizottság). Ehhez képest az egyedi mentesítés funkciója változatlanul fennáll, indokolta volna és ma is indokolná a jogintézmény fenntartását.

4. Az egyedi mentesítés előnyei és hátrányai

Az egyedi mentesítés, mint minden egyedi mérlegelés, jár előnyökkel és hátrányokkal is.

4.1. Előnyök

- Az egyedi mérlegelés lehetősége, a konkrét helyzet, az adott tényállás figyelembe vétele és ehhez a lehető legszélesebb mérlegelési jog biztosítása módot ad a teljes egyéniesítésre.
- A kérelmezők helyzetét javítja, ha a kartelltilalom elbírálására hivatott szerv határozza meg a konkrét ügy körülményeire tekintettel a kartell engedélyezésének feltételeit, ill. e hatóság bírálja el a kérelmező által tett vállalásokat.

MENTESÜLÉS MENTESÍTÉS NÉLKÜL

- Az egyedi mérlegelés lehetősége alkalmat ad arra, hogy a jogalkotó magát a tiltást tágabb körben határozza meg, hiszen ha az elbíráló azt érzékeli, hogy a konkrét ügy nem igényli a jogszabályi tilalom érvényesülését, akkor a tilalmat, ill. annak következményét mellőzni lehet. Ennek különösen olyan helyzetben van jelentősége, amikor az üldözendő magatartás összetett, jogszabályi definiálása bonyolult feladat. Az egyedi mérlegelés lehetősége némi szabadságot is biztosít a jogalkotónak, hiszen a korrekció lehetősége módot ad arra, hogy a tilos cselekményt szélesebben definiálják.
- A benyújtott kérelmek és dokumentumok alapján a versenyhatóság információellátottsága javul. A Bizottság ill. a GVH olyan adatokról szerez tudomást, amelyek ismeretben más ügyeket is nagyobb kompetenciával képes elbírálni.

4.2. Hátrányok

- Külön eljárás keretében történik az egyedi mentesítés, mely a versenyhatóság előtt zajlik. Szemben a csoportmentesítéssel, itt a Bizottság ill. a GVH aktív magatartása szükséges.
- Idő- és energiaigényes az eljárás, mely leköti a versenyhatóság kapacitásának bizonyos részét. A magyar adatok alapján azonban nincs túl sok egyedi mentesítési kérelem, a GVH-ban nem okozott üggyorlódást, vagy akárcsak késedelmet a kérelmek elbírálása. Inkább az ügyfél számára terhes az egyedi mentesítés, részben anyagi szempontból, részben a végző döntéshez szükséges várakozás miatt.
- Azokban az esetekben, amikor a kérelmező a csoportmentesítési rendelet alapján is képes volna megítélni a kartell jogszerűségét, a versenyhivatali eljárás nem vezetett más eredményre, mint ami egyszerűbben is elérhető lett volna számára.
- Bizonyos hátrányok figyelhetőek meg a bíróság előtt zajló perekben. A megállapodás érvénytelenítésére irányuló perben a felperes állíthatja, hogy a kartell jogellenes, hiszen nem csekély jelentőségű, és nem született egyedi mentesítő határozat. Ennek megcáfolása érdekében az alperesnek egyedi mentesítés iránti kérelmet kellett benyújtania és a versenyhatósági mentesítő határozat megszerzéséig a pert szüneteltetni kellett.

4.3. Előnyök és hátrányok mérlegelése, összevetésük

- a) Az egyedi mentesítés 4.1. pontban bemutatott előnyei más módon nem érhetőek el. A piaci információt a versenyhatóság más módon is beszerezhetné, de az valószínűleg költségesebb lenne.
- b) Az egyedi mentesítés 4.2. pontban bemutatott hátrányai – véleményem szerint – Magyarországon elviselhetőek voltak. Úgy kellett volna tekin-

teni, mintha a GVH szolgáltatást nyújtana a kérelmező számára. Az ellenértéket úgy kellett volna kialakítani, hogy az fedezze a hivatal valamennyi költségét. Ezzel a jog megadta volna a lehetőséget a kérelmezőnek, hogy előre meghatározott, a szolgáltatás valódi értékét tükröző ellenszolgáltatás megfizetése mellett igénybe veszi-e a GVH eljárását, vagy olcsóbb, de nem hivatalos tanácsadóhoz fordul, esetleg – vállalva a kockázatot – önmaga próbálja megítélni magatartásának jogszerű ill. jogellenes voltát. A bírói eljárásban jelentkező hátrány valójában csak késedelem, hiszen az alperes a keresetével kézhezvételét követően vélhetően benyújtja az egyedi mentesítés iránti kérelmet, a mentesítő határozat birtokában pedig sikeresen védekezhet. Hazánkban különben sem gyakori – szemben az USA gyakorlatával – a szerződések semmisségére történő versenyjogi alapú hivatkozás, a közvetlen versenyjogi igényérvényesítés. A kérelemre történő egyedi mentesítés mellőzése a magyar jogrendszerből tehát nem érintett sok pert, és ezekben sem eredményezte az eljárás látványos gyorsulását.

- c) Noha előnyei másként el nem érhetőek, vagy csak drágábban elérhetőek, míg hátrányai elviselhetőek voltak, de az EK joghoz való alkalmazkodás rutinja és bizonyos jogi konfliktushelyzetek megelőzése érdekében¹⁷ az egyedi mentesítés intézményét kiiktatták jogunkból. Nincs reális esély arra, hogy ez az intézmény ismét alkalmazásra kerüljön. Ezért – véleményem szerint – azt kell megvizsgálni, hogy hogyan lehetne más módon biztosítani az egyedi mentesítéshez kapcsolódó előnyöket.

III. Egyedi mentesítés a kérelemre történő egyedi mentesítésen kívül

1. Az egyedi mentesítés a magyar jogban és az európai szabályokban

Sem jogszabály, sem hazánkban kiadott könyv, egyetemi jegyzet nem definiálta a mentesítést, ezen belül az egyedi mentesítést. Nyilvánvaló, hogy a mentesítés a kartelltilalom alól történik. Pozitív feltételek fennállása és negatív körülmények hiánya szükséges ahhoz, hogy a kartell mentesüljön a tilalom és ennek következménye a szerződés semmissége alól.¹⁸ Az egyedi mentesítést mindeddig úgy ábrázoltuk, mint az arra feljogosított szerv – a magyar jogban a GVH, ill. az európai versenyjogban a Bizottság – egyedileg mentesítő határozatának eredményeként bekövetkező mentesülést a kartell hátrányos jogkövetkezményei alól.

Az európai és ennek nyomán a magyar versenyjogban bekövetkezett változás indokolja, hogy megvizsgáljuk vajon csak kartell résztvevő(k) által kezdeményezett eljárásban születhet-e egyedi mentesítés.

1.1. „Hivatalbóli egyedi mentesítés” a régi szabályok alapján

- a) A Tpv. ma már nem hatályos 17. § (1) bekezdése szerint „A Gazdasági Versenyhivatal egyedi kérelem alapján hozott határozattal mentesíti a 11.

§-ban foglalt tilalom alól a megállapodást vagy a tervezett megállapodást.” Az idézett rendelkezés alapján úgy tűnhetett, hogy egyedi mentesítésről csak kérelem alapján induló eljárásban lehet szó. Ezt látszott erősíteni a Tpv. 18. § (2) bekezdése is, mely szerint „A Gazdasági Versenyhivaltól kérni kell a megállapodásnak vagy a tervezett megállapodásnak a tilalom alól a 17. § alapján történő mentesítést.” Az egyedi mentesítési hiányában a kartellt – a 11. § alapján – tilosnak kellett tekinteni. Az egyedi mentesítésre irányuló eljárást a Tpv. 67. § (2) bekezdés b) pontja a kérelemre induló versenyfelügyeleti eljárások között említette. A Tpv. 67. § (3) bekezdése szerint viszont „A versenyfelügyeleti eljárás hivatalból is megindítható volt, ha megállapítást nyert, hogy a (2) bekezdésben felsorolt esetekben¹⁹ a versenyhivatali eljárás kérelmezésének lett volna helye, de azt elmulasztották.” Az egyedi mentesítésre tehát a magyar jogban főszabály szerint kérelemre, kivételesen azonban hivatalból megindított eljárásban is lehetőség nyílt, utóbbit a tanulmányban „hivatalbóli egyedi mentesítés”-nek fogom nevezni.

- b) Az európai versenyjogban az EKSz. 81. cikk (1) bekezdésében rögzített kartelltilalom alól ugyanezen cikk (3) bekezdése engedett eltérést.²⁰

A 81. cikk alkalmazására vonatkozó 17-es rendelet a hivatalból induló eljárások mellett a panasz alapján és a bejelentés alapján induló eljárásokat különböztette meg. Az egyedi mentesítés bejelentés alapján indult. Az EK versenyjoga is ismerte azonban a bejelentés nélküli egyedi mentesülést.²¹ A 17-es rendeleten alapuló egyedi mentesítés tehát – hasonlóan a magyar joghoz – főszabály szerint az érintettek kezdeményezésére indult, de kivételesen létezett a hivatalbóli egyedi mentesítés is. A magyar jog széles körben tette lehetővé, hogy az eljáró hatóság kérelem hiányában is a kartelltilalom alól mentesítő konstitutív határozatot hozzon, az európai versenyjog taxatív felsorolt esetekben engedte csak ezt meg.

A hatályos európai versenyjogban létezik egy eljárás, amely mutat közös vonásokat a hivatalbóli egyedi mentesítéssel. Az 1/2003/EK rendelet 9. cikk (1) bekezdése szerint „Ha a Bizottság olyan határozatot szándékozik elfogadni, amely a jogsértés befejezését írja elő, és az érintett vállalkozások olyan kötelezettségvállalásokat ajánlanak fel, hogy a Bizottság által számukra az előzetes értékelésében kifejezett elvárásoknak eleget tesznek, a Bizottság határozatával ezeket a kötelezettségvállalásokat a vállalkozások számára kötelezővé teheti. Az ilyen határozat határozott időre fogadható el, és azt eredményezi, hogy a Bizottság részéről semmilyen további intézkedés nem indokolható.”²² A korábban bemutatott esethez képest tehát itt az EKSz. 81. cikk (3) bekezdésében foglalt pozitív feltételek nem állnak fenn hiánytalanul, vagy a negatív körülmények közül is megvalósult valami. A Bizottság már kifejezésre is juttatta aggályait. Nincs lehetőség, tehát a kartell ex lege mentesülésére. A feltételek bekövetkezte azonban nincs beláthatatlan messzeségben, és a kartellrésztvevők megpróbálják eloszlatni az aggályokat. Ennek érdekében kötelezettségvállalásokat

ajánlanak fel. Amennyiben a Bizottság elfogadja a kötelezettségvállalásokat (úgy találja, hogy a kötelezettségvállalások eredményeképpen megvalósulhat az EK Sz. 81. cikke (3) bekezdésében írt helyzet?), akkor olyan határozatot hoz, amelyben egyrészt az érintettek kötelezettségvállalásait kötelezően előírja, másrészt viszont kinyilvánítja, hogy nincs ok a Bizottság további fellépésére. Ez az eljárás hasonlít a GVH-nak a korábbi magyar Tpv. 17. § (2) bekezdésében ill. inkább a 77. § (2) bekezdésében megfogalmazott lehetőségéhez, amely szerint a mentesítés hatályát a törvény 1996-os szövege szerint feltételhez köthette ill. a 2000-től hatályos szöveg alapján előzetes vagy utólagos feltételhez, vagy kötelezettség előírásához köthette.²³

1.2. Azt kell megállapítanunk az előző pontban látottakra tekintettel, hogy az egyedi mentesítés, mint egyedi kérelem alapján meginduló, kifejezetten a mentesítés elbírálására hivatott eljárás során konstitutív határozattal biztosított jogkövetkezménymentesség vált csak jogtörténeti intézménnyé. Tény, hogy ezt a szűk értelmet szokták tulajdonítani az egyedi mentesítésnek.

Tekintettel arra, hogy ma már nem lehet kérni az egyedi mentességet, megszűnt az a lehetőség is, hogy a kérelem hiányában a GVH hivatalból indítson eljárást, és ennek keretében hozzon egyedi mentesítő határozatot.

Fennáll azonban az a lehetőség, hogy a versenyhatóság által a kartell gyanúja miatt indult eljárásban alkalmazásra kerüljenek a mentesítési szempontok, sőt egy ilyen eljárásban akár a kartell tagjai kötelezettséget vállaljanak, amit a versenyhatóság végzésébe foglal illetőleg feltételeket ír elő. A Bizottságot az 1/2003/EK rendelet 9. cikk (1) bekezdése,²⁴ a GVH-t a 2005-ben módosított Tpv. 75. §-a²⁵ jogosítja fel arra, hogy elfogadja az eljárás alá vontak által ajánlott kötelezettséget és azt beépítse határozatába. A hivatalból induló eljárásban hozott kötelezettségvállalásra kötelező és egyben a Bizottság ill. a GVH további fellépésének szükségtelen voltát deklaráló határozatot de facto mentesítésnek nevezem.

Az egyedi mentesítő határozat a megállapodásnak vagy tervezett megállapodásnak a kartelltilalom alóli mentesítésén túl további tartalmi elemeket is hordozhatott, nevezetesen a GVH előzetes, vagy utólagos feltételt, vagy kötelezettséget írhatott elő. A de facto mentesítés során a határozat szükségképpen tartalmaz kötelezettséget (amelyet a kartell résztvevői vállaltak és a Bizottság elfogadott és határozatba foglalt), de az EK versenyjog nem tesz említést előzetes vagy utólagos feltételről.

Tény, hogy az általam az egyedi mentesítések körébe sorolt EK jog szerinti határozatot sem az EK rendelet, sem a jogirodalom nem tekinti egyedi mentesítésnek, és e határozat jóval szűkebb hatályú, mint az EK jog által korábban egyedi mentesítésként ismert jogintézmény. Az 1/2003/EK rendelet 9. cikk (1) bekezdése alapján hozott határozat közös tartalmi elemeket hordoz a GVH előtt korábban folyó egyedi mentesítési eljárások azon alfajával, amikor a GVH kötelezettséget írt elő, vagy előzetes ill. utólagos feltételt szabott.

IV. Teendők az egyedi mentesítési funkció megőrzése érdekében

1. A mentesülési szempontok figyelembe vétele

A tartalmi rokonságra tekintettel úgy vélem, hogy az előző fejezet végén bemutatott európai esetre is figyelemmel kell lennünk akkor, amikor az egyedi mentesítés megszűnését értékeljük. Látnunk kell, hogy az európai jogalkotó csak a kérelemre induló eljárást mellőzi, de a korábban ott alkalmazott módszerek a jövőben is alkalmazhatóak a hivatalból induló eljárásokban. Ennek kiemelését azért tartom fontosnak, mivel az egyedi mentesítés intézménye helyébe egy törvényi kivétel szabály került a magyar jogban. A kivételt pedig, mint tudjuk, szorosan kell értelmezni. Ebből az következne, hogy a versenyhatóságnak csak azokat a kartelleket lehet kedvezően elbírálni, amelyek mindenben megfelelnek a négy feltételnek. Ehelyett azt szorgalmazom, hogy a magyar GVH is ugyanolyan rugalmasan kezelje a feltételek előírásával ill. kötelezettségek megsabásával történő orvoslást, mint azt az egyedi mentesítési eljárásokban tette korábban. Nem kell tehát szükségképpen másként kezelni azt az eljárást alá vont vállalkozást, akivel szemben a konkurensok bejelentése, vagy a hatóság saját észlelése alapján hivatalból indult eljárás, attól a vállalkozástól, aki maga kezdeményezte az eljárást egyedi mentesítés iránti kérelem benyújtásával. Vegyük észre, hogy a hivatalból induló eljárás keretében is nyílik lehetőség arra, hogy a kartell résztvevői vállalat tegyenek, tehát a kartellt nem kell feltétlenül tilosnak tekinteni. A vállalat és annak elfogadása, vagy feltételek hivatalból történő meghatározása által a korábban inkább jogszerűtlennek minősülő kartell pozitív vonásai felerősödnek és így a tilalom elkerülhető.

A fentiek fényében erősen torzítónak érzem azt a megállapítást, hogy az európai és a magyar versenyjogban megszűnt az egyedi mentesítés. Véleményem szerint csak az a lehetőség ért véget, hogy az érintettek a Bizottságtól konstitutív hatályú egyedi mentesítő határozat kibocsátását igényeljék. A Bizottság ill. a GVH által kezdeményezett eljárásban azonban a jövőben is van mód olyan konstitutív határozat meghozatalára, amely praktikusán azt eredményezi, hogy a hatóság nem tekinti tilosnak a kartellt (azaz a megállapodás de facto mentesül a tilalom alól), feltéve, hogy a kötelezettségvállalásokat betartják.

2. Véleményem szerint a GVH-nak nem csupán a folyamatban lévő eljárásokban kell nagyobb rugalmasságot mutatni az egyedi mentesítési eljárás hatályon kívül helyezésével keletkező űr kitöltése érdekében. Fontosnak találnám, hogy a Hivatal legyen nyitott a gazdasági szférából jövő kérdések megválaszolására. Alakítson ki egy olyan együttműködést a vállalkozásokkal, hogy azok bátran, későbbi eljárásindítás veszélye nélkül megkereshessék a GVH munkatársait annak érdekében, hogy tanácsukat, segítségüket kikérjék egy-egy szerződés versenyjogszerű megfogalmazása érdekében. Ez az angol mintájú versenyhatósági megelőző tevékenység jól egészítené ki a – ma inkább dominánsnak tekinthető – tényállás-megállapító és szankcionáló attitűdöt.

JEGYZETEK

- ¹ Nem gondolom, hogy az „országban belüli” versenyjogi kérdésekben irányadó jognak minden részletében szó szerint azonosnak kellene lennie a tagállamok közötti kereskedelmet érintő ügyekre méretezett európai versenyjoggal. A jogharmonizáció időszakában a jogintézmények és alapvető megoldások átvétele segítette a magyar joggyakorlatot az antitörzst ügyekben megszakadt folytonosság kiküszöbölésében. Vannak előnyei annak a helyzetnek, hogy a jogharmonizáció eredményeként igen nagyfokú hasonlóság jött létre a belső és a külső versenyjog között. Az európai versenyjogot magas színvonalúnak tartom, és így a magyar versenyjog is korszerűvé vált a jogharmonizáció által. Könnyebbéséget jelent a vállalkozások számára, hogy az általuk követendő két jog nem esik egymástól messze. Az európai és a magyar versenyjog teljes azonosságának megteremtését azonban nem tartom szükségesnek. Egyrészt a magyar versenyjog a jövőben kaphat impulzusokat valamely tagállamtól, sőt az Európai Unión kívülről is. Ne zárkózzunk belé! Ne engedjük, hogy az EK versenyjoga kirekesztesen horizontunkról minden más versenyjogot! Véleményem szerint a magyar versenyjog fejlődése igényli, hogy különböző mintákat vegyünk szemügyre. Szögezzük le, hogy a magyar jogalkotó jogosult másként szabályozni a belföldi verseny bizonyos kérdéseit, mint a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége esetén irányadó közösségi versenyjog. A magyar vállalkozások túlnyomó többsége méreténél, belföldi tevékenységénél, továbbá annál a körülménynél fogva, hogy nem áll kapcsolatban külföldi cégekkel, vagy ezek hazai leányvállalataival, fióktelepeivel, sohasem találkozhat az EK versenyjog követelményeivel. Elgondolkodtató tehát az a megoldás, hogy a magyar jogalkotó ezekre a cégekre is kötelezően előírja a nagyvállalatokra szabott versenyjogi „nagykabát” viselését. Véleményem szerint a következő évek versenyjogi jogalkotásának a magyar versenyviszonyok sajátosságaira kell jobban koncentrálni, ebből fakadóan versenyjogunk harmonizáltságának szintje csökkenni fog. Ez nem visszafejlődés. Sőt! Egy kisméretű szereplőre „kiskabát” illik. Ha a jog figyelembe veszi, hogy Magyarországon más az átlagos méret, mint az Európai Unióban, akkor a szabályozás jobban fog illeszkedni a hazai gazdasági szereplőkre.
- ² A későbbiekben a tanulmány szól majd hivatalból való mentesítésről, sőt de facto mentesítésről is. Ezek a lehetőségek már ekkor is jelen voltak a versenyjogban. Az egyedi mentesítés kizárólagos jellegén ebben a pontban csak azt érte, hogy ebben a fejlődési szakaszban még nem létezett csoportmentesítés.
- ³ RSZ 85. Cikkely (1)
- ⁴ RSZ 85. Cikkely (3)
- ⁵ 1990. évi LXXXVI. törvény
- ⁶ Az egyedi mentesítő határozat általában nem született meg, azt többnyire ún. *comfort letter* helyettesítette, amely deklarálta ugyan, hogy a Bizottság nem lát okot arra, hogy tovább vizsgálja az ügyet, de elvben nem zárta ki, hogy egy nemzeti versenyhatóság, vagy bíróság a későbbiekben a kartell esetleg jogellenesnek minősítse.
- ⁷ A rendelet 1. cikk (2) bekezdése szerint: „Nincs szükség megelőző határozatra a Szerződés 81. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó olyan megállapodások, döntések és összehangolt magatartások tilalmának elmaradására, amelyek megfelelnek a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésében foglalt feltételeknek.” Más fordítás szerint: A Szerződés 81. cikkének (1) bekezdése szerinti megállapodások, döntések és összehangolt magatartások, amelyek kielégítik a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének feltételeit, nem tilosak, anélkül, hogy ezt előzetes döntésnek kellene megállapítania.
- ⁸ Az ilyen feltételeknek megfelelő kartellek nem tilosak az 1/2003/EK rendelet 1. cikk (2) bekezdése alapján.
- ⁹ Ex lege mentesség alatt jelen tanulmányban azt értem, hogy az 1/2003/EK rendelet 1. cikk (2) bekezdése szerint: „A Szerződés 81. cikke (1) bekezdése szerinti megállapodások, döntések és összehangolt magatartások, amelyek kielégítik a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének feltételeit, nem tilosak, anélkül, hogy ezt előzetes döntésnek kellene megállapítania.” A rendelet idézett deklarációja jelentősen tovább megy annál, ami a Szerződés (a továbbiakban: EKSz) 81. cikke (3) bekezdésében megállapításra került, nevezetesen: „Az (1) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazásától azonban el lehet tekinteni [...]” Az eltékoztatás még sokféle jogtechnikai megoldás alkalmazását lehetővé tette, a rendelet azonban az ex lege mentesítésre tért át.
- ¹⁰ A Tpv. 17. § (1) bekezdése szerint A Gazdasági Versenyhivatal egyedi kérelem alapján hozott határozattal mentesíti a 11. §-ban foglalt tilalom alól a megállapodást vagy a tervezett megállapodást, ha
- a) az hozzájárul a termelés vagy a forgalmazás ésszerűbb megszervezéséhez, vagy a műszaki vagy a gazdasági fejlődés előmozdításához, vagy a környezetvédelmi helyzet vagy a versenyképesség javulásához,
- b) a megállapodásból származó előnyök méltányos része a fogyasztóhoz jut,
- c) a gazdasági verseny velejáró korlátozása vagy kizárása a gazdaságilag indokolt közös célok eléréséhez szükséges mértékben nem haladja meg, és
- d) nem teszi lehetővé az érintett áruk jelentős részével kapcsolatban a verseny kizárását.

MENTESÜLÉS MENTESÍTÉS NÉLKÜL

- ¹¹ TÓTH TIHAMÉR ebben az értelemben használja az egyedi mentesítést: „A 85. Cikk (3) bekezdése tartalmazza azokat a kritériumokat, amelyek alapján az a versenysértő magatartás, amelyre egyébként az (1) bekezdés megsértése miatt a (2) bekezdés semmisségét és egyéb szankciókat kellene alkalmazni, mégsem fog tilosnak minősülni.” TÓTH TIHAMÉR: *Az Európai Közösség versenyjoga*. Szeged: Jatepress, 1996. 99.
- ¹² Bizonyos esetekben a magatartás a továbbiakban csak feltételek betartása mellett, ill. bizonyos kötelezettségek teljesítésével gyakorolható, melyekre tekintettel a folytatni engedélyezett magatartás már nem is azonos azzal a magatartással, amelyre tekintettel az eljárás megindult.
- ¹³ A Tpv. 77. § (2) bekezdése szerint A gazdasági versenyt korlátozó megállapodást a tilalom alól mentesítő [...] határozatban a kérelem teljesítése feltételekhez köthető, továbbá a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalom alóli mentesítése határidőre is szólhat.
- ¹⁴ „A tervezet célkitűzései az alábbiakban összegezhetők:
– Az egyensúly megteremtése érdekében olyan eljárási keretre van szükség, mely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a legsúlyosabb versenykorlátozásokra tudjon koncentrálni.
– Létre kell hozni a versenyszabályok hatékony, decentralizált alkalmazásának feltételeit, a közösségi politika és jogalkalmazás egységességének fenntartása mellett.
– Könnyíteni kell továbbá a vállalatok és adminisztratív körötségen, a jogbiztonság szavatolása mellett.” – idézi CSÉPAI BALÁZS: A közösségi versenyjog reformja. *Jogtudományi Közlemény*, 2002/2. 94.
- ¹⁵ Magunk részéről nem tartjuk valószínűnek, hogy a Bizottság a jövőben ingyen csinálja azt, aminél ellátására korábban – nem csekély – anyagi ellenszolgáltatás fejében sem volt képes.
- ¹⁶ A megállapodás kifejezést általában én is a Tpv. által használt széles értelemben használom, nevezetesen az összehangolt magatartást és a döntést is értem alatta.
- ¹⁷ A jogalkotó elsősorban attól tartott, hogy az egyedi mentesítés fenntartása esetén előfordul majd olyan helyzet, hogy a GVH esetleg mentesít egy kartellt, amit később a Bizottság tilosnak minősít. A potenciálisan valóban fennálló, bár véleményem szerint aligha túlságosan gyakori konfliktushelyzet másként is feloldható lett volna. El kellett volna kerülni, hogy a GVH olyan esetben is kiadhasson egyedi mentesítő határozatot, ha a kartell európai dimenzióval rendelkezik. Abban a körben viszont, ahol a kartellt csak a magyar jog alapján kell elbírálni, fenntartható lett volna az egyedi mentesítés intézménye. Ilyen kartellek számára az egyedi mentesítés tökéletesen megfelel, hiszen azt mind a GVH., mind a magyar bíróságok elfogadják, az ilyen kartellszerződést érvényesnek, magát a kartellt jogszerűnek tekintik.
- ¹⁸ A magyar versenyjogi feltételeket a Tpv. 17. § (1) bekezdése, míg az EK versenyjoga szerinti feltételeket az EKSz. 81. Cikk. (3) bekezdése rögzíti.
- ¹⁹ A Tpv. 67. § (2) bekezdésében felsorolt kérelemre induló versenyfelügyeleti eljárásokra történt az utalás, melyek közé tartozik az egyedi mentesítési eljárás is (67. § (2) bekezdés b) pontja).
- ²⁰ EKSz. 81. Cikk (3) bekezdés: „Az (1) bekezdés rendelkezéseinek alkalmazásától azonban el lehet tekinteni az olyan esetekben, amikor a vállalkozások közötti megállapodás vagy megállapodások csoportja, a vállalkozások társulásai által hozott döntés vagy döntések csoportja, az összehangolt magatartás vagy összehangolt magatartások csoportja hozzájárul az áruk termelésének vagy forgalmazásának javításához, illetve a műszaki vagy gazdasági fejlődés előmozdításához, ugyanakkor lehetővé teszi a fogyasztók méltányos részesedését a belőle eredő előnyből anélkül, hogy
a) az érintett vállalkozásokra olyan korlátozásokat róna, amelyek a célok eléréséhez nem nélkülözhetetlenek,
b) lehetővé tenné ezeknek a vállalkozásoknak, hogy a kérdéses áruk jelentős része tekintetében megszüntessék a versenyt.”
- ²¹ A 17. sz. rendelet 4. cikke több kivételt is megfogalmazott, majd a kivételek körét a vertikális csoportmentesítésről szóló 1216/1999/EK rendelet kiterjesztette valamennyi vertikális forgalmazási megállapodásra.
- ²² Más fordítás szerint: Ha a Bizottság jogsértés megszüntetését elrendelő határozatot kíván hozni, és az érintett vállalkozások kötelezettségvállalásokat ajánlanak fel a Bizottság által előzetes értékelésében nekik kifejtett aggályok eloszlására, akkor a Bizottság ezeket a kötelezettségvállalásokat határozattal kötelezővé teheti a vállalkozások számára. Az ilyen határozat meghatározott időtartamra is vonatkozhat, és ki kell nyilatítani, hogy nincs ok a Bizottság további fellépésére.
- ²³ Az 1/2003/EK rendelet preambuluma (13) pontjában szerepel egy sajátos mondat: „A kötelezettségvállalásokra vonatkozó határozatoknak meg kell állapítaniuk, hogy már nincs ok a Bizottság fellépésére, anélkül, hogy megállapítanák, hogy sor került-e vagy még sor kerül-e jogsértésre.” Az idézet második fele a rendelet szövegébe nem került bele, ezért a hivataltól induló eljárásban kötelezettségre kötelező határozatot nehéz besorolni a versenyjog ismert jogintézményei közé. Az a körülmény, hogy határozatoknak meg kell állapítaniuk, hogy már nincs ok a Bizottság fellépésére, az egyedi mentesítéssel rokonítja őket. Mintha a comfort letter megoldása „köszönne vissza”, amelyben a Bizottság kifejezésre juttatta, hogy nem lát okot a fellépésre és ténylegesen nem is kezdett

részletesebb vizsgálatot azokban az ügyekben, ahol comfort letter kibocsátására került sor. A rendelet szövegébe be nem vett fordulat: „[...] anélkül, hogy megállapítanak, hogy sor került-e vagy még sor kerül-e jogsértésre” arra utal, hogy a határozat eredményeképpen a kartell nem válik feltétlenül jogszerűvé. Ennyiben tehát a kötelezettségvállalási határozat különbözhet az egyedi mentesítéstől: lehetséges, hogy csupán de facto mentesítést eredményez, azt is csak a Bizottság szempontjából, de a tagállami versenyhatóságoknak és bíróságnak meghagyva a lehetőséget a kartell tilos voltának megállapítására. Az a tény azonban, hogy az idézett fordulat nem került bele a rendelet szövegébe, némiképp elbizonytalanítja az értelmezést. Az is lehetségesnek látszik, hogy a kötelezettségek hatására olyan helyzet alakul ki, amely megfelel az EKSz. 81. cikkely (3) bekezdésében foglaltaknak, és amelyhez a kartell ex lege mentesülése kapcsolódik.

²⁴ A Tanács 2002. december 16-i 1/2003/EK Rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében lefektetett versenyszabályok végrehajtásáról 9. cikk (1): „Ha a Bizottság jogsértés megszüntetését elrendelő határozatot kíván hozni, és az érintett vállalkozások kötelezettségvállalásokat ajánlanak fel a Bizottság által előzetes értékelésben nekik kifejtett aggályok eloszlására, akkor a Bizottság ezeket a kötelezettségvállalásokat határozattal kötelezővé teheti a vállalkozások számára. Az ilyen határozat meghatározott időtartamra is vonatkozhat, és ki kell nyilatítani, hogy nincs ok a Bizottság további fellépésére.”

²⁵ 75. § (1) Ha a hivatalból indult versenyfelügyeleti eljárásban vizsgált magatartás tekintetében az ügyfél kötelezettséget vállal arra, hogy magatartását meghatározott módon összhangba hozza e törvény, illetve az EK-Szerződés 81-82. cikkének rendelkezéseivel, és a közérdek hatékony védelme e módon biztosítható, az eljáró versenytanács végzéssel – az eljárás egyidejű megszüntetésével – kötelezővé teheti a vállalat teljesítését, anélkül, hogy a végzésben a törvénysértés megvalósulását, vagy annak hiányát megállapítaná. A végzés ellen külön jogorvoslatnak van helye (82. §).

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK MEGBÍZATÁSÁNAK MEGSZŰNÉSE

PETRÉTEI JÓZSEF

igazságügy-miniszter, egyetemi docens (PTE ÁJK)

Bevezetés

A köztársasági elnöki megbíztatás megszűnésének eseteit az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény állapította meg. E törvény indokolása szerint az államfői megbíztatás megszűnési esetei – két kivétellel – *megegyeznek a képviselői megbíztatás megszűnésének eseteivel*.¹ Az egyik eltérés a köztársasági elnök esetében az, hogy a *választójog elvesztése helyett az elnöki tisztségtől való megfosztást szabályozta az Alkotmány, a másik pedig – sajátos megszűnési okként – a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapot bevezetése lett. A megszűnési okok bevezetésük óta nem változtak, az alaptörvény ilyen tárgykörben nem módosult.*

A köztársasági elnöki intézmény kialakításához egyébként mintául szolgáló, Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény a megszűnési esetek közül a lemondást, az államfő halálát, valamint a tisztség ellátására egyéb okból való „tartósan képtelenné válást” nevesítette, illetőleg számolt azzal a lehetőséggel, hogy „a köztársasági elnöki szék más okból megüresedik”.² Ez utóbbi megoldás a hatályos Alkotmányban nem szerepel, jóllehet egyértelműen ma sem zárható ki. A felmerülő kérdésekre tekintettel célszerűnek látszik a hatályos szabályozás áttekintése és értékelése.

I. A köztársasági elnök megbíztatása megszűnési eseteinek hatályos alkotmányi szabályozása

Az Alkotmány 31. § (1) bekezdése sorolja fel azokat az eseteket, amelyekben a köztársasági elnök megbíztatása megszűnik. Ezek a következők: a *megbíztatás idejének lejártja, az elnök halála, a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapot, az összeférhetlenség kimondása, a lemondás, valamint az elnöki tisztségtől való megfosztás.*

Az alaptörvény a megszűnési okok felsorolása mellett *három esetben – az összeférhetlenség kimondása, a lemondás és megfosztás kapcsán – további eljárás szabályokat, illetőleg feltételeket* állapít meg. A *többi esetben az Alkotmány eltekint attól, hogy a megbíztatás megszűnésének feltételeit, illetőleg a rájuk vonatkozó eljárás kérdéseket részletezze.*

Az alkotmányi szabályozással kapcsolatban megállapítható, hogy az itt szereplő megbízatás-megszűnési *okok taxatívnek* tekinthetők, mivel az *alaptörvény más helyen nem* tartalmaz rendelkezést a köztársasági elnök megbízatásának megszűnésére vonatkozóan, illetőleg *más jogszabály sem* rendezi (nem is rendezheti) ezt a kérdést. Ha tehát a felsorolt okok bekövetkeznek, ezek az államfő megbízatását megszüntetik. Az alkotmányi szabályozás kapcsán azonban *két kérdést* mindenképpen indokolt felvetni. *Egyrészt* azt, hogy az itt szereplő megbízatás-megszűnési *okok* a szabályozás szempontjából *mennyire* tekinthetők *pontosnak*, vagyis felmerülhet-e velük kapcsolatban olyan kérdés, amire sem az Alkotmány, sem – ezek némelyikének eljárási kérdéseit reguláló – Házsabály nem ad precíz választ. *Másrészt* az Alkotmányban szereplő okok mellett *előfordulhatnak-e olyanok*, amelyek *elvileg szintén megszüntetik* – vagy legalábbis meg kellene szüntessék – az államfő megbízatását, de az alaptörvény ezeket külön nem nevesíti. Ezekre akkor is indokolt kitérni, ha előfordulási esélyük meglehetősen kicsi is, mivel nem lehet egyértelműen kizárni őket.

II. A megbízatás megszűnésének egyes esetei

1. A megbízatás idejének lejárta

Az Alkotmány a megszűnési okok között *első helyen* a köztársasági elnök *megbízatási idejének lejárta*t jelöli meg. Ez feltétlenül helyeselhető, mivel a megbízatás megszűnésének ez az általános esete, normál körülmények között a megbízatás eszerint fejeződik be. Az összes többi esetben ugyanis a köztársasági elnök nem tölti ki a megbízatásának teljes időtartamát. Az alaptörvény szerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja.³ Mivel a *megbízatást a választás* aktusa *keletkezteti*, ezért a *megszűnés az öt év elteltével* következik be. A megválasztástól számított öt év elteltével a *megbízatási idő automatikusan* – az Alkotmány erejénél fogva – befejeződik, mégpedig anélkül, hogy ehhez bármilyen további állami aktusra szükség volna.

Az öt év alatt *nincs lehetőség a megbízatás szüneteltetésére vagy felfüggesztésére*. Nincs olyan tény vagy körülmény, amely a megbízatás idejének számítása szempontjából ilyen értelemben jogilag releváns volna. *Elvileg* elképzelhető lenne az is, hogy a megbízatási időt a köztársasági *elnök hivatalba lépésétől* számítsák, de a hatályos szabályozás szerint erre nincs mód.

2. A köztársasági elnök halála

A köztársasági elnöknek a megállapított megbízatási idő alatt bekövetkezett halála az államfői megbízatás *magától értetődő megszűnési esetének* tekinthető, mivel a tisztség betöltésére megbízást kapott személy élete végleg lezárult, vagyis a továbbiakban nem képes a köztársasági elnöki tisztség megjelenítésére. E magától értetődő tény nem igényelne további magyarázatot, de ebben a situációban felmerül az államfő helyettesítésének⁴ és az új köztársasági elnök megválasztásának problémája.⁵

A *köztársasági elnök halálakor* – az Alkotmány szerint – az új köztársasági elnök hivatalba

lépéséig a *köztársasági elnöki jogkör az Országgyűlés elnökének kell gyakorolnia.*⁶ Ugyanakkor az alaptörvény arról is rendelkezik, hogy az *elnökválasztást az Országgyűlés elnöke tűzi ki.*⁷ Nyilvánvaló, hogy az *államfő halálának ténye azonnal szükségessé teszi a helyettesítés* intézményének alkalmazását, vagyis az Országgyűlés elnöke haladéktalanul és külön aktus nélkül gyakorolja a köztársasági elnök jogkörét.⁸ Ennek következtében viszont *az államfőválasztás időpontjának kitűzését már nem végezheti el*, mert a köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.⁹ Az *új köztársasági elnök választásának időpontját tehát az Országgyűlés elnökét helyettesítő alelnök jogosult kitűni.* A problémát az okozza, hogy az alelnök kijelöléséről az Országgyűlés dönt, vagyis meg kell várni a parlament határozatát arra vonatkozóan, hogy *meghív alelnök* lesz az Országgyűlés elnökének helyettesítője. *Probléma* akkor keletkezik, ha a *parlament bármely okból nem ülésezik*, mert összehívására is csak az Országgyűlés elnöke jogosult, aki viszont éppen a helyettesítés miatt e jogát már nem gyakorolhatja.¹⁰ Ha tehát az államfő halála miatt a helyettesítés szükségessé válik, akkor rendelkezni kellene – legalább a Házsabályban – arról, hogy melyik alelnök jogosult az Országgyűlés összehívására.¹¹ E problémára megoldást jelenthet, ha az Országgyűlés elnökének az államfőt helyettesítő időszakára vonatkozóan a „*tartós akadályoztatás*” szituációját alkalmazzák. Ilyen esetben – a Házsabály szerint – az Országgyűlés elnökét a legnagyobb taglétszámú képviselő-csoporthoz tartozó alelnök – az ő akadályoztatása esetén a következő legnagyobb taglétszámú képviselőcsoporthoz tartozó alelnök – helyettesíti. Azonos taglétszámú képviselőcsoport esetén a helyettesítő alelnököt a Házbizottság jelöli ki.¹² Ez az alelnök *jogosult összehívni a parlamentet* annak érdekében, hogy az Alkotmány 29/E. § (2) bekezdésében előírt helyettesítő alelnökről az Országgyűlés határozhasson. Ez a megoldás minden olyan esetben irányadó lehet, amikor a köztársasági elnök megbízatása idő előtt szűnik meg, és a fent jelzett probléma felmerül.

3. A feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapot

Az *Alkotmány* e megszűnési eset kapcsán *nem tartalmaz eljárási szabályokat*, vagyis nincs alaptörvényi szinten rögzítve, hogy mely esetben, kinek a kezdeményezésére, és ki jogosult megállapítani a köztársasági elnöki feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotot. Erre az Országgyűlés ügyrendje – a *Házsabály* – tartalmaz részletező előírásokat,¹³ amelyek azonban *nem* minden vonatkozásban tekinthetők *egyértelműnek és precíznek.*

- A Házsabály szerint kezdeményezési joga minden országgyűlési képviselőnek van, más szerv vagy személy azonban ilyen indítványt nem nyújthat be.
- A képviselő az indítványt határozati javaslat formájában nyújthatja be, ennyiben tehát alakszerűségi követelmény áll fenn, ami azt is jelenti, hogy a parlamenti ügyrendnek a határozati javaslatra vonatkozó előírásait be kell tartani.
- A határozati javaslat tárgyalásának eljárási szabályai kapcsán az ügyrend előírja, hogy kijelölt bizottságként az Alkotmányügyi bizottság jár el, továbbá a

határozati javaslatához módosító javaslatot nem lehet benyújtani, valamint a határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának szavazata szükséges, és a szavazás titkos.

Az idézett házszabályi rendelkezésekből nem derül ki egyértelműen, hogy a *képviselő mikor kezdeményezheti* a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tévő állapot megállapítását: *meg kell-e várni a kilencven nap elteltét*, vagy ezt megelőzően is lehetőség van a határozati javaslat benyújtására.¹⁴ Amennyiben a *hangsúly a kilencven napon túliságon* van, akkor ezt *ténykérdésként* kell kezelni, és egyértelmű, hogy csak *ennek az időtartamnak a lejáta után* van mód a határozati javaslat benyújtására. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a *kilencven napon belül az elnöki megbízatás ebben a formában nem szüntethető meg*.

Nem világos, hogy a Házszabály a *kezdeményezési jogot* miért szűkíti le kizárólag az országgyűlési képviselőkre, és *miért nem adja meg ezt a jogot a köztársasági elnöknek*, illetőleg a *Kormányának*, amit egyébként az átmeneti akadályoztatás megállapítása esetében lehetővé tesz.¹⁵ Bár a köztársasági elnök ilyen esetben élhet a lemondás intézményével, mégis előfordulhat, hogy az államfő – bizonyos szituációkban – inkább e megszűnési okot választaná.¹⁶

Sem az Alkotmány, sem pedig a Házszabály nem határozza meg, hogy a kilencven napon túl lehetetlenné tévő állapot *okaként mi jöhet szóba*, illetőleg van-e olyan szituáció, amikor e megszűnési ok nem alkalmazható. Ilyen okot az intézmény bevezetését szabályozó alkotmánymódosítás indokolása tartalmaz. Eszerint „nem alkalmazható természetesen ez a szabály akkor, ha az elnököt erőszakkal vagy jogellenes fenyegetéssel akadályozták meg tisztsége ellátásában, továbbá ha az elnök a hatáskörét az ellene folyamatban levő felelősségre vonási eljárás elhúzódása miatt nem gyakorolhatja.”¹⁷ Feltehetően helyeslendő volna, hogy ez a rendelkezés legalább a Házszabályban szerepeljen. Az Alkotmány alapján egyértelmű, hogy ha az elnök a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tévő állapotban van, akkor *megbízatásának meg kell szűnnie*. Mégis – a házszabályi rendelkezés szerint – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges ahhoz, hogy az ilyen szituáció a köztársasági elnök megbízatásának megszűnését eredményezze. E tény megállapítása tehát a *képviselők döntésétől függ*, nyilvánvaló és egyértelmű helyzet esetén is előfordulhat, hogy az indítvány nem kapja meg a szükséges parlamenti többséget, ami ellentmondásos szituációt eredményezhet. *Hevesebb volna, ha* e kérdésben nem az Országgyűlés, hanem *az Alkotmánybíróság hozna döntést*. Természetesen ehhez alkotmánymódosítás, vagy legalábbis az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítása szükséges.

4. Az összeférhetetlenség kimondása

Az összeférhetetlenségi eseteket szabályozó alkotmányi rendelkezés¹⁸ *egyrészt* bizonyos tisztségek és megbízatások, *másrészt* meghatározott tevékenységek vonatkozásában mondja ki a tilalmat. Az *első* esetcsoport inkább *szervezeti-intézményi*, a *második* pedig inkább *tevékenységi összeférhetetlenségnek* tekinthető. A két esetkör azonban nem csak jellegében, hanem következményeit tekintve is *eltér* egymástól, ugyanakkor – bizonyos értelemben – ki is egészíti egymást.

Az Alkotmány a megbíztás megszűnésének esetei között rögzíti, hogy a köztársasági elnöki megbíztás az összeférhetetlenség kimondásával megszűnik.¹⁹ Az alaptörvény az összeférhetetlenség megállapítására vonatkozó eljárásnak a legfontosabb kérdéseit is szabályozza. Eszerint „Ha a köztársasági elnökkel szemben a tisztsége gyakorlása során összeférhetetlenségi ok [30. § (1) bekezdés] merül fel, bármely képviselő indítványára az Országgyűlés határoz az összeférhetetlenség kimondásáról. A határozat meghozatalához a képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.”²⁰

Az összeférhetetlenségi eljárás lefolytatására – az Alkotmány rendelkezéseit részben megismételve – az Országgyűlés Hárszabálya tartalmaz előírásokat. A Hárszabály az eljárásra – utaló szabályként – az országgyűlési képviselők összeférhetlenségi ügyének intézésére meghatározott rendelkezéseit – bizonyos eltérésekkel – írja elő alkalmazandónak.²¹ Tekintettel arra, hogy a képviselői összeférhetlenségi ügyek intézésének hárszabályi előírásai számos esetben az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény²² rendelkezéseire utalnak, ezért a köztársasági elnök összeférhetlenségének eljárási szabályai meglehetősen bonyolultak és néha nehezen értelmezhetők, ami semmiképpen sem felel meg a jogállami követelményeknek. Nem világos ugyanis, hogy a Hárszabálynak az országgyűlési képviselők jogállási törvényére történő utalásait mikor és mennyiben kell a köztársasági elnök összeférhetlenségi eljárása során alkalmazni. Ezért indokolt volna, hogy a köztársasági elnökkel kapcsolatos összeférhetlenség megállapítására vonatkozó eljárás szabályai – az államfői intézmény kiemelkedő közjogi jelentőségére tekintettel – egyértelműek és átláthatóak legyenek.²³

5. A lemondás

Az Alkotmány szerint „a köztársasági elnök az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemondhat megbíztásáról. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges. Az Országgyűlés tizenöt napon belül kérheti a köztársasági elnököt, hogy elhatározását újból fontolja meg. Ha a köztársasági elnök elhatározását fenntartja, az Országgyűlés a lemondás tudomásulvételét nem tagadhatja meg.”²⁴ Az idézett alkotmányi rendelkezés több ponton értelmezésre szorul, mivel a látszólag egyértelmű szabályozás felvet bizonyos kérdéseket.

a) Egyértelműnek tűnik, hogy a köztársasági elnök a parlamenthez intézett nyilatkozatával mondhat le a megbíztásáról, vagyis nem elegendő ezt pusztán a nyilvánosság számára közölni, hanem az Országgyűléshez kell nyilatkozat formájában intézni. A lemondás a megbíztás idő előtti megszüntetésének eszköze, de ez a köztársasági elnök egyoldalú akaratnyilatkozatának minősül: saját elhatározásától függ ugyanis, hogy mikor él ezzel az intézménnyel. Az Alkotmány ugyanakkor nem írja elő, hogy ezt kizárólag írásban kell megtennie, jóllehet e formát nem is zárja ki. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének e) pontja alapján az államfő részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein, tehát a lemondást ezért elvileg akár a plenáris ülésen, akár valamelyik bizottság ülésén szóban is megteheti. Megjegyzendő azonban, hogy a lemondást – ha ez szóbeli formában történik –

csak a plenáris ülésen teheti meg, mert az Országgyűlés feladat- és hatáskörét testületként a plenáris ülésen gyakorolja.²⁵ A szóbeli formában történő lemondást a parlamenti jegyzőkönyv tartalmazza, vagyis ez ekkor is írásban kerül rögzítésre.

Ha a lemondás szóban történik, akkor ennek *egyértelműnek kell lennie*, vagyis *feltételekhez nem köthető*. Ha ezt a köztársasági elnök mégis megteszi, akkor visszaszerezhet helyzetet keletkezhetsz.²⁶ Ezért indokolt volna a lemondást írásbeli formához kötni, jóllehet feltételt írásban is lehet szabni. Ennek elkerülése érdekében azt is elő kellene írni, hogy a lemondás nem köthető feltételhez.²⁷

Kérdésként vehető fel, hogy a szóbeli lemondás esetén a *parlamentnek határozatképesnek kell-e lennie*, vagy nem. Mivel a lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges, ezért a bejelentéskor ez még nem követelmény. Az viszont egyértelmű, hogy az *elfogadó nyilatkozathoz mellőzhetetlen a parlament határozatképessége*: az elfogadás ugyanis az Országgyűlés döntéshozatalát feltételezi. A kérdés csak az, hogy elegendő-e az egyszerű határozatképesség – a képviselők több mint felének jelenléte –, vagy minősített – kétharmados – többség a követelmény. Mivel erről sem az Alkotmány sem pedig a Hárszabály nem rendelkezik, ezért arra a következtetésre kell jutni, hogy *elegendő az egyszerű határozatképesség* megléte.²⁸

b) A lemondás részletesebb – de nem pontosabb – *eljárását a Hárszabály* tartalmazza,²⁹ részben megismételve az Alkotmány előírásait. Megjegyzendő azonban, hogy itt sem került rögzítésre a lemondás írásbeli formája, de ezt a Hárszabály sem zárja (nem is zárhatja) ki.

A Hárszabály szerint ha a *köztársasági elnök* az Országgyűléshez intézett nyilatkozatával lemond a megbízatásáról, a *nyilatkozatára* a határozati javaslatra meghatározott szabályokat kell – bizonyos eltérésekkel – alkalmazni. Így a lemondó *nyilatkozat feletti vitát és szavazást* legkésőbb a lemondó nyilatkozat beérkezésétől számított *tizenöt napon belül* kell megtartani.³⁰ E rendelkezésből *elvileg következtetni lehet* arra, hogy a lemondást *írásbeli formában* kell benyújtani, mivel a tizenöt nap számítása a „lemondó nyilatkozat beérkezésétől” kezdődik, de ez egyértelműen itt sem nyert rögzítést. A lemondó nyilatkozatot nem kell kiadni bizottsági előkészítésre, és a lemondó nyilatkozathoz módosító javaslatot nem lehet benyújtani. *Ha az Országgyűlés* az említett időpontban *nem ülésezik, rendkívüli ülészakot* vagy rendkívüli ülést *kell összehívni*.

c) Az Alkotmány szerint az *Országgyűlés* tizenöt napon belül *kérheti a köztársasági elnököt*, hogy *elhatározását újból fontolja meg*.³¹ A parlamentnek tehát tizenöt nap áll a rendelkezésére arra, hogy az újbóli megfontolásra vonatkozó kéréséről döntsön. Ezzel kapcsolatosan a Hárszabály azt írja elő, hogy *bármely képviselőcsoport vagy legalább tizenöt képviselő* – legkésőbb e napirendi pont tárgyalásának megkezdése előtti napon – *írásban* javasolhatja, hogy az Országgyűlés kérje a köztársasági elnöktől elhatározásának újbóli megfontolását. Ilyen javaslat esetén *először e javaslatról kell szavazni*. E rendelkezés célja és indoka valószínű, hogy *biztosítékot* jelent az államfő számára az – esetleg elhamarkodott vagy nem kellően átgondolt – *lemondás megfontolására*. Ugyanakkor ezzel kapcsolatban *két megjegyzést* indokolt tenni. *Egyrészt a képviselőkön múlik*, hogy lesz-e olyan javaslat, ami a megfontolásra irányul, *másrészt az Országgyűlés döntésétől függ*, hogy az erre irányuló

képviselői javaslatot elfogadja-e. Ha ilyen javaslat nem érkezik, vagy azt a parlament nem fogadja el, akkor – az Alkotmány szerint – az államfő lemondásának érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata szükséges.³² Arról sem az Alkotmány, sem a Házsabály nem rendelkezik egyértelműen, hogy ilyen esetben milyen eljárási lépés következik.³³ Nyilvánvaló azonban, hogy az *Országgyűlés* ebben az esetben *csak a lemondás tudomásulvételéről határozhat*, ami azt jelenti, hogy a *köztársasági elnök megbízatása megszűnik*. Mivel nincs előírva a minősített többség követelménye, erről az Országgyűlés – fő szabály szerint – *egyszerű többséggel határozhat*. A minősített többségnek nem is volna értelme, mert a tisztség megszüntetésére irányuló kezdeményezés az államfőtől indult, és a *parlamententi döntés ezt nem tudja hatálytalanítani, csak késleltetni*.

d) Ha az *Országgyűlés* – képviselői indítványra – úgy dönt, hogy *kéri az államfőt elhatározása újbóli megfontolására*, akkor a *köztársasági elnöknek ismét nyilatkoznia* kell. Az államfő *nyilatkozatának tartalma kétféle lehet: vagy kijelenti, hogy – a parlament kérésének megfelelően – megfontolta a lemondását, és nem mond le, vagy pedig* akként nyilatkozik, hogy *elhatározását fenntartja*. Az *első esetben* értelemszerűen további eljárási lépésre nincs szükség, és ez azt jelenti, hogy a *köztársasági elnök megbízatása lemondással nem szűnik meg*. A *második esetben* – ha az államfő a lemondásra vonatkozó elhatározását fenntartja – az *Országgyűlésnek a lemondást tudomásul kell vennie*, mivel ezt „nem tagadhatja meg”. A Házsabály szerint, ha a köztársasági elnök *elhatározásának fenntartásáról írásban értesíti az Országgyűlést*,³⁴ akkor a parlamentnek a lemondó nyilatkozat feletti vitát és szavazást legkésőbb a lemondó nyilatkozat beérkezésétől számított tizenöt napon belül kell megtartania,³⁵ a lemondó nyilatkozatot nem kell kiadni bizottsági előkészítésre, és a lemondó nyilatkozathoz módosító javaslatot nem lehet benyújtani. Ugyanakkor e kérdésben vitát már nem lehet nyitni, és az Országgyűlés a lemondás tudomásulvételét nem tagadhatja meg.

e) *Nem világos* azonban, hogy az *államfőnek mennyi idő áll a rendelkezésére az ismételt nyilatkozata megtételére*,³⁶ illetőleg *mi történik akkor, ha a köztársasági elnök – a parlamenti kérés ellenére – nem nyilatkozik*.³⁷ Az eljárás lefolyása szempontjából mindkét problémára indokolt volna egyértelmű előírást alkalmazni, mert a mostani szabályozás alapján egyik sem állapítható meg pontosan. Az időhatár egyrészt azért jelentős, mert *ma nem dönthető el, hogy a köztársasági elnöknek mennyi ideje van a lemondás újbóli megfontolására*, illetőleg *mikortól számít a lemondás új lemondásnak*, aminél ismét lehetőség nyílna az Országgyűlésnek arra, hogy ismételt megfontolásra kérje az államfőt. Másrészt az államfő ismételt nyilatkozattétele határidejének abból a szempontból is jelentősége van, hogy *legyen mihez viszonyítani a második problémát*, vagyis megállapítható legyen, hogy a *köztársasági elnök* magatartása mikortól minősíthető úgy, hogy a parlamenti felkérésnek nem tesz eleget, vagyis *egyáltalán nem nyilatkozik*. Ha ugyanis egyértelművé válik, hogy az államfő az ismételt nyilatkozattételnek nem tesz eleget, akkor az Országgyűlés nem tehet mást, mint tudomásul veszi a lemondást.

f) *További probléma* adódik abból, hogy az Alkotmány szerint az Országgyűlés „a lemondás tudomásulvételét nem tagadhatja meg”.³⁸ A Házsabály e rendelkezést szó szerint megismétli.³⁹ Ez azt jelenti, hogy a *képviselők csak a lemondó nyilatkozat elfogadása*

mellett szavazhatnak, mégpedig nyílt szavazással. Ehhez a parlamentnek határozatképesnek kell lennie, de az nem egyértelmű, hogy *mi van* akkor, *ha* ez a követelmény *nem teljesül*. Az sem világos, hogy *ha a képviselők többsége* ugyan jelen van, de *a szavazásban nem vesz részt*, illetőleg nemmel szavaz, vagy tartózkodik, akkor a köztársasági elnök lemondása hatályosulhat-e.

Egyértelműbb volna, ha a megfontolás utáni – a lemondást fenntartó – *államfői nyilatkozatról az Országgyűlés már nem szavazna*, hanem a *köztársasági elnök megbízatása* – a lemondást fenntartó nyilatkozata alapján – *az Alkotmány erejénél fogva szűnne meg*. A lemondás megfontolásának lehetősége miatt indokolt, hogy az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata érvényességi feltétel legyen, de ha a köztársasági elnök fenntartja lemondását, akkor a parlamenti tudomásulvétel felesleges elem, csak az eljárást bonyolítja.

6. Az elnöki tisztségtől való megfosztás

Az Alkotmány akként rendelkezik, hogy „A köztársasági elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti.”⁴⁰ Ez a megszűnési ok tehát akkor következhet be, ha az államfővel szemben felelősségi eljárást folytatnak le,⁴¹ és ennek eredményeként megállapítják, hogy a köztársasági elnök *tisztsége gyakorlása alatt* követte el az *Alkotmányt vagy valamely törvényt szándékos megsértését*. A felelősségre vonási eljárásnak azonban komoly *eljárési korlátai* vannak: csak az országgyűlési képviselők egyötödének indítványa alapján kezdeményezhető, és az Országgyűlés a képviselők kétharmados többségével, titkos szavazással határoz arról, hogy ténylegesen megindítja-e az elnök ellen a felelősségre vonási eljárást. Ha ez bekövetkezik, akkor az alkotmány- vagy törvénysértés megállapítása nem a rendes bírói szervezet, hanem – az államfő kiemelt közjogi helyzete miatt – az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértés tényét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja. A megfosztás tehát csak *meglehetősen összetett és nehézkes eljárás során* érvényesíthető.

III. Az Alkotmányban nem nevesített, de szóba jöhető megbízatás-megszűnési okok

A köztársasági elnök megbízatása megszűnésének Alkotmányban nevesített okai mellett elképzelhetők volnának olyan *esetek* is, amikor az államfő megbízatása megszűnésének – az alaptörvényben megállapított feltételek mellett – *szintén be kellene következnie*. Ezek az esetek az alábbiakban foglalhatók össze.

1. A megválaszthatóság feltételeiben bekövetkező változás

A hatályos Alkotmány *nem tartalmaz rendelkezést* arra az esetre, ha a hivatalban lévő köztársasági elnök a megválaszthatóságának – alaptörvényben előírt – *feltételeit elveszti*, az vajon megbízatását milyen módon érinti. A választási feltételekben bekövetkező változásnak ugyanis elvileg érdemi hatása van a megbízatásra.

A megválasztási feltételek közül valójában *csak a választójog elvesztése* jöhetne szóba,⁴²

és ez is *csak akkor, ha* a köztársasági elnököt *korábban elkövetett bűncselekménye miatt a közügyektől eltiltják*. A megbízási idő alatt – az államfő sajátos mentességére tekintettel – ez nem következhet be, mert az Alkotmány – a tisztségtől való megfosztás esetének kivételével – nem teszi lehetővé a köztársasági elnök büntetőjogi felelősségre vonását. Az alaptörvény 32. § (2) bekezdése szerint ugyanis „A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani.” Az alkotmányi rendelkezések értelmében tehát a köztársasági elnök nem tartozik a büntetőeljárás szabályok személyi hatálya alá: a hivatalban lévő államfőre a rendes bíróságok büntető joghatósága nem terjed ki. Kérdéses azonban, hogy van-e különbség a büntetőeljárás „indítása”, illetőleg „folytatása” között, vagyis ha a büntetőeljárás a megbízatás elnyerése előtt indult, folytatható-e az ellen a személy ellen, akit időközben köztársasági elnökké megválasztottak. Olyan bűncselekményről van tehát szó, amit nem a tisztsége gyakorlása során, illetőleg nem megbízatásának ideje alatt követ el az államfő, hanem azt megelőzően, hogy megválasztották. Az alkotmányi szóhasználatban szereplő „indítás” már hivatalban lévő köztársasági elnökre vonatkozik, míg a folyamatban lévő büntetőeljárás esetén sajátos helyzet áll elő: ilyen ügyekért elvileg az elnök felelősségre vonható lenne, és ennek során a közügyektől eltöltő mellékbüntetés is kiszabható volna, ami választójogának elvesztését eredményezné. Nem lehet kétséges, hogy ennek a köztársasági elnök megbízatását meg kellene szüntetnie. Szóba jöhetne a lemondás is, de kérdéses, hogy mi történik akkor, ha az államfő ennek nem tesz eleget.

Az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése szerint azonban „A köztársasági elnök személye sérthetetlen,” ami egyúttal azt is jelenti, hogy a hivatalban lévő államfő ellen a korábban indított büntetőeljárás nem folytatható, vagyis azt fel kell függeszteni, illetőleg meg kell szüntetni.⁴³ A köztársasági elnöki megbízatás megszűnését követően azonban a büntetőeljárás folytatható, mivel ekkor már a sérthetlenségéből adódó mentessége már nem áll fenn, lévén az államfői megbízatás megszűnt. Nem egyértelmű azonban, hogy a sérthetlenség mikortól illeti meg a köztársasági elnököt: a megválasztásától, az eskü letételétől, illetőleg a hivatalba lépésétől-e. Mivel az államfői megbízatást a választás keletkezteti, ezért a sérthetlenség is ettől az időponttól áll fenn. Ennek ellenére indokolt volna az alkotmányi szabályozás pontosítása és egyértelművé tétele.

2. A megválasztás el nem fogadása, az eskü letételének és a hivatalba lépésnek az elmulasztása

A köztársasági elnök tisztsége választással keletkezik. *Nincs* azonban *szabályozva* az a kérdés, hogy *mi a helyzet* akkor, ha a megválasztott személy – bármely okból – *nem fogadja el a tisztséget*, vagy a hivatalba lépés feltételeként előírt *esküt nem teszi le*, illetőleg az eskü letételét követően *nem lép hivatalba*. *Elvileg a lemondás* ekkor is megszüntetheti az államfői megbízatást, mert a megbízatást a választás ténye keletkezteti. A lemondás viszont a köztársasági elnök *egydalú akaratnyilatkozatát* feltételezi, és ha az államfő erre nem hajlandó, akkor nem világos, hogy melyik megszűnési okot lehet

vele szemben alkalmazni. *Szóba jöhet a megfosztás intézménye, mivel a kialakult szituáció az Alkotmány szándékos megsértéseként fogható fel, de a megfosztási eljárás meglehetősen bonyolultnak és nehézkesnek tűnik az ilyen helyzet feloldására. Nem egyértelmű az sem, hogy konkrétan mely időponttól számítható szándékos alkotmány- vagy törvénysértésnek a választás el nem fogadása, az eskü letételének elmulasztása, illetőleg a hivatalba lépés megtagadása. Ezért helyesebb volna előírni, hogy a köztársasági elnöknek a választást követően – meghatározott időpontig – nyilatkoznia kell a tisztség elfogadásáról, és ha ennek nem tesz eleget, illetőleg meghatározott időpontig az esküt nem teszi le, vagy nem lép hivatalba, akkor megbízatása az Alkotmány erejénél fogva automatikusan megszűnik.*

3. Az életkor kérdése

A meghatározott életkor betöltése csak a tisztség keletkezésénél elvárás, mivel megválaszthatósági feltétel a 35. életév betöltése. A tisztség ellátásának viszont nincs felső korhatára. Ezért meghatározott életkor elérése a tisztséget nem is szünteti meg. Felvethető, hogy vajon nem indokolt-e felső korhatárt megállapítani. Tekintettel arra, hogy a megbízatás-megszűnési okok között szerepel a feladatkör ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapot, illetőleg az, hogy az államfő tisztségéről bármikor lemondhat, ilyen rendelkezés feleslegesnek tűnik. A felső korhatár megállapítását nem teszi szükségessé a köztársasági elnöknek az alkotmányos berendezkedésben elfoglalt helye, illetőleg feladat- és hatásköre sem.

4. Az érdemtelenység, méltatlanság kérdése

Az Alkotmány az érdemtelenység, méltatlanság intézményét a köztársasági elnök esetében nem rögzíti, így az erre tekintettel történő megbízatás-megszüntetési ok sem ismert. Az érdemtelenység, méltatlanság a köztársasági elnök magatartásának értékeléséhez kapcsolódik, és azt fejezi ki, hogy a tisztséget betöltő személy e tisztségre méltó-e, illetőleg érdemes-e. Nehéz pontosan meghatározni, hogy milyen magatartásformák minősülnek a hivatalhoz érdemtelen, méltatlan tevékenységnek, illetve mikor beszélhetünk a köztársasági elnök esetében olyan magatartásformáról, ami nem meríti ki ugyan az alkotmány- vagy törvénysértés fogalmát, de – tekintettel a magatartás erkölcsi megítélésére – tisztségével nem egyeztethető össze. A magatartás értékelése során a cselekmények vagy mulasztások enyhébb vagy súlyosabb jellegüként is minősíthetők, így akár rangsor is felállítható volna közöttük. Kérdés, hogy az általánosan meghatározott érdemtelenység, méltatlanság ad-e nagyobb teret a köztársasági elnök – jogszabálysértést nem jelentő – magatartásának megítélésére.

Az Alkotmány elvileg előírhatná, hogy a köztársasági elnök nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan volna, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. E követelmények az államfő jogállásából levezethetők, mivel közjogi helyzetének, az államszervezetben és a kormányzati rendszerben elfoglalt helyének értékeléséből adódnak. A tisztséget betöltő személy tevékenysége ugyanis nem veszélyeztetheti az

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK MEGBÍZATÁSÁNAK MEGSZŪNÉSE

államfő pártatlan, befolyástól mentes funkcióellátását, illetőleg a köztársasági elnök nem kerülhet a hivatalához, tisztségéhez méltatlan helyzetbe.

Ennek ellenére – mivel az *Alkotmány expressis verbis ilyen megbízatás-megszűnési okot külön nem nevesít* – a köztársasági elnök megbízatása ilyen jogcímen nem szüntethető meg. Nincs tehát mód arra, hogy az államfői funkciót betöltő személy érdemtelen, méltatlan magatartása esetén megfosztható legyen közfunkciójától, illetőleg azt sem lehet megakadályozni, hogy a köztársasági elnöki funkcióra méltatlan személy e funkciót ne tölthesse be.

JEGYZETEK

- ¹ Vö. az 1989. évi XXXI. törvény 16. §-hoz fűzött indokolásával. (6. pont).
- ² Vö. az 1946. évi I. törvény 15. § (1) és (2) bekezdéseivel.
- ³ Alk. 29/A. § (1) bek.
- ⁴ Vö. PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök helyettesítéséről. *Magyar Jog*, 2005/8. 449-457.
- ⁵ Vö. PETRÉTEI JÓZSEF: On the regulation in force of the election of the President of the Republic. In NÓRA CHRONOWSKI (Ed.): „*Adamante Notare*”. *Essays in honour of professor Antal Adám on the occasion of his 75th birthday*. Pécs: Publ. University of Pécs Faculty of Law, Kódex ny. 2005. 144-165.
- ⁶ Alk. 29/E. § (1) bek.
- ⁷ Alk. 29/C. § (2) bek.
- ⁸ Természetesen az Alkotmány 29/E. § (1) bekezdésében megjelölt korlátozásokkal.
- ⁹ Alk. 29/E. § (2) bek.
- ¹⁰ A Házzsabály csak az átmeneti akadályoztatás esetén rendelkezik arról, hogy ennek megállapításáról és a köztársasági elnököt helyettesítő országgyűlési elnök feladatát ellátó alelnök kijelöléséről az Országgyűlés egyszerre határoz. Hsz. 133. § (4) bek.
- ¹¹ Ha az Országgyűlés ülésezik, akkor az Országgyűlés alelnökei az elnök által meghatározott rendben helyettesítik az Országgyűlés elnökét a feladatai végrehajtásában. Hsz. 20. § (1) bek.
- ¹² Hsz. 20. § (2) bek.
- ¹³ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban Hsz.) 133. § (5) bek.
- ¹⁴ Ha a köztársasági elnök valamilyen okból – pl. súlyos balesetből, betegségéből kifolyólag – olyan állapotba kerül, hogy előreláthatólag kilencven napon túl sem lesz képes feladatát ellátni, akkor lehetőség van-e a kilencven nap lejárta előtt képviselői kezdeményezés benyújtására.
- ¹⁵ Vö. a Hsz. 133. § (4) bekezdésével.
- ¹⁶ Annál is inkább, mivel a lemondás során alkalmazott eljárás – a vonatkozó alkotmányi szabályozás miatt – hosszabb időt vesz igénybe.
- ¹⁷ Vö. az 1989. évi XXXI. törvény 16. §-hoz fűzött indokolásával. (6. pont).
- ¹⁸ Alk. 30. § (1) bek.
- ¹⁹ Alk. 31. § (1) bek. d) pont
- ²⁰ Alk. 31. § (2) bek.
- ²¹ Vö. a Hsz. 133. § (1) bekezdésével.
- ²² 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról (továbbiakban Já.tv.)
- ²³ A köztársasági elnök összeférhetetlenségével kapcsolatos eljárási szabályok feldolgozására területi okok miatt ehelyett nincs lehetőség. A kérdést részletesen tárgyalom „A köztársasági elnök összeférhetetlenségéről” c. írásomban. *Magyar Jog*, 2005/6.
- ²⁴ Alk. 31. § (3) bek.
- ²⁵ Az Alkotmány egyértelmű abban a tekintetben, hogy a nyilatkozatot az Országgyűléshez kell intézni.
- ²⁶ Ha pl. az államfő törvényt kezdeményezett, és parlamenti felszólalásában úgy nyilatkozik, hogy ha az Országgyűlés az általa javasolt törvényt nem fogadja el, akkor megbízatásáról lemond, de ezt a törvényjavaslat elutasítása-kor mégsem teszi meg, nem világos, hogy e szituációt hogyan kell értékelni.
- ²⁷ A legegyszerűbb megoldást az jelentené, ha a Házzsabály a lemondó nyilatkozat formáját is meghatározná.
- ²⁸ Mind az Alkotmány, mind pedig a Házzsabály külön nevesíti azokat az eseteket, amikor a megszűnéshez két-harmados többség kell, ezért az elfogadáshoz elegendő az egyszerű többség is, ami a képviselők több mint felé-

nek jelenlétét kívánja meg a határozatképességhez. Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy a lemondás a köztársasági elnök egyoldalú akaratnyilatkozataként indul.

- ²⁹ Vö. a Hsz. 133. § (2) bekezdésével.
- ³⁰ Hsz. 133. § (2) bek. a) pont
- ³¹ Alk. 31. § (3) bek. 3. mondat
- ³² Alk. 31. § (3) bek. 2. mondat
- ³³ Az Alkotmány és a Hárszabály is csak azt az eljárási lépést szabályozza, hogy ha a köztársasági elnök – a parlamentnek a lemondás megfontolásra vonatkozó kérése ellenére – fenntartja elhatározását, akkor a lemondás tudomásul vételét az Országgyűlés nem tagadhatja meg. Vö. Alk. 31. § (3) bekezdésének 4. mondatával, és a Hsz. 133. § (2) bek. d) pontjával.
- ³⁴ Ebben az esetben a Hárszabály egyértelműen az írásbeli formát követeli meg.
- ³⁵ Ha az Országgyűlés nem ülésezik, rendkívüli ülészakot vagy rendkívüli ülést kell összehívni.
- ³⁶ Az Alk. 31. § (3) bekezdésének 3. mondatában szereplő tizenöt napos időtartam nem a köztársasági elnökre vonatkozik, hanem az Országgyűlésnek az elhatározás újbóli megfontolásra rendelkezésre álló idejére. Elvileg e rendelkezés értelmezhető volna úgy is, hogy a köztársasági elnöknek szintén ezen az időtartamon belül kell ismételt nyilatkoznia, de figyelembe véve a parlamenti eljárást – főleg ha az Országgyűlés nem ülésezik – akkor a szabályozásnak azt kellene egyértelművé tennie, hogy a parlamentnek úgy kell az ismételt megfontolásra vonatkozó kérését az államfőhöz eljuttatnia, hogy ő még ezen az időtartamon belül nyilatkoznia tudjon.
- ³⁷ Előfordulhat olyan szituáció, amikor a köztársasági elnök – bármely okból – lemond, és a továbbiakban ezt a maga részéről lezártnak tekinti.
- ³⁸ Alk. 31. § (3) bek. 4. mondat
- ³⁹ Hsz. 133. § (2) d) pont
- ⁴⁰ Alk. 31. § (4) bek.
- ⁴¹ Terjedelmi okok miatt a felelősség és a felelősségre vonás részletes szabályainak tárgyalására helyütt nincs lehetőség.
- ⁴² A választójog elvesztését eredményezi az állampolgárság megszűnése is (lemondás).
- ⁴³ Vö. a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 552. § (1) és (2) bekezdéseivel.

A HATÁROKON ÁTNYÚLÓ EURÓPAI EGYÜTTMŰKÖDÉSI CSOPORTOSULÁS

*Egy fontos lépés a határokon átnyúló együttműködés egységes jogi modelljének
megteremtése felé**

PINTÉR EDIT

doktorandusz (SZEgy)

I. Az európai kohéziós politika célkitűzései – területi együttműködés új kontextusban

Az Európai Bizottság 2004. februárjában elfogadta a kibővített Európai Unió 2007-2013 időszakra szóló költségvetését. Az ún. Harmadik kohéziós jelentés egyik fő prioritásként kezeli a *gazdasági és társadalmi kohézió* megerősítését és elmélyítését¹ a teljes uniós területen. A gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló törekvések a 2002-2006-os költségvetési időszakban is fontos szerepet kaptak, a 2007-től kezdődő periódus azonban még nagyobb szerepet szán a területi együttműködések megerősítésének. A transznacionális, a határokon átnyúló és a régiók közötti együttműködés az Unió egyik új célkitűzése² lesz 2007-től, amelynek megvalósítását az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) strukturális pénzügyi eszközökből fogják finanszírozni.

Az Európai Unió Állam- és Kormányfői 2000. márciusában Lisszabonban tartott ülésükön fogalmazták meg azt a fő célkitűzést, hogy az Európai Uniónak egy sikeres és versenyképes tudásalapú gazdasággá kell válnia. A regionális versenyképesség növeléséhez, a fenntartható fejlődés eléréséhez, egy tudásalapú gazdaság megvalósításához nélkülözhetetlen a határokat átlépő területi együttműködés kellő jogi megalapozása és működésének elősegítése.

A Harmadik Kohéziós Jelentés – hasonlóan számos korábbi jogi dokumentumhoz – egyértelműen rámutat a határon átnyúló együttműködések fontosságára. Rendkívül nehéz feladat olyan közös jogi keretek kialakítása az együttműködések számára, amelyek mindegyik fél számára elfogadhatóak és megvalósíthatóak az eltérő jogi és közigazgatási rendszerek mellett. Jelen értekezés részletezi, hogy milyen jogi dokumentumokkal segítették eddig a határon átnyúló együttműködéseket. Ezen kívül bemutat egy új jogi formulát, a határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulást, amely egy jelentős lépés az egységes határon átnyúló kooperáció jogi modelljének megteremtése felé vezető úton.

* A tanulmány az OTKA T/47311 számú kutatás keretében készült.

II. A határokon átnyúló együttműködést segítő jogi dokumentumok rendszere

Az Európai Miniszterek Konferenciája (CEMAT) már az 1970-es években felhívta a figyelmet a határmenti régiók területfejlesztésének fontosságára. 1974-ben a Miniszterek Tanácsa határozatot fogadott el a Határmenti Helyi Közösségek közti együttműködésről, amelyben az Európa Tanács tagállamai számára számos, a jogi fejlődést elősegítő ajánlás került megfogalmazásra. A dokumentum szerint a helyhatóságok közötti európai együttműködést a helyi szempontból jelentős területen szükséges fejleszteni a nemzeti jog eszközeivel; meg kell tenni a szükséges lépéseket a nemzeti törvényhozás szintjén a helyhatóságok közötti határmenti együttműködés akadályainak elhárítása érdekében; rugalmasabb adminisztratív szabályok bevezetésére van igény, amely végső soron a helyhatóságok közötti, a határmenti együttműködéssel kapcsolatos védelmi eljárások gyorsítását és egyszerűsítését eredményezi. A határozat szerint a határmenti együttműködéshez szükséges, a helyhatóságok számára nyújtott megfelelő (jogi) eszközök biztosítása alapvető a hosszú távú együttműködés keretfeltételeinek megteremtéséhez.³

Az Európa Tanács már a hetvenes évek folyamán nagy gondot fordított arra, hogy a határon átnyúló együttműködés jogi eszközeit kialakítsa. 1980. május 21-én, a Madridban kelt *Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény* (European Outline Convention on Transfrontier Cooperation Between Territorial Communities or Authorities) megteremtette az európai régiók határon átnyúló együttműködésének jogi alapját. Több mint 20 ország ratifikálta, Magyarországon az 1997. évi XXIV. törvény hirdette ki, amely 1997. április 25-től hatályos.⁴

Az egyezmény célja a települési, regionális közhatalóságok gazdasági, társadalmi, kulturális együttműködésén keresztül a régiók fejlődésének serkentése, a lakosok európai összetartozásának erősítése.⁵ A Konvenció 1. cikkelye⁶ szerint „[az] egyes Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy előmozdítják és ápolják a saját, valamint a többi Szerződő Fél joghatóságán belül lévő területi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti határmenti együttműködést.”

A határmenti együttműködések kapcsán sokat emlegetett Madridi Konvenció egyértelműen felértékeli a régiók nemzetközi szerepvállalását azzal, hogy már a Preambulumában hangsúlyozza a határmenti területi önkormányzatok és közigazgatási szervek együttműködésének fontosságát olyan területeken (például városfejlesztés, környezetvédelem, infrastruktúra, lakossági szolgáltatások), amely feladatok ellátására korábban a nemzeti határokon belül, a nemzeti jog által szabályozott környezetben került sor.

A Konvencióban foglalt határmenti együttműködés intézményesítésére tett jogi ajánlások kétségtelenül kezdeti lépések voltak, hiszen a kooperációk tényleges létrejöttéhez minden esetben két-, vagy többoldalú államközi megállapodások voltak szükségesek. Mégis a Konvenció legnagyobb érdeme, hogy függeléke olyan jogi modelleket

ajánl az együttműködő partnereknek, amelyek segítségével szolgálhatnak az államközi és a helyi hatóságok közötti, jogi kötődő nélküli szerződések megkötéséhez.

A határmenti területek egyre szorosabb együttműködésének megteremtésében szerepet játszott az Európai Határmenti Térségek Szövetségének (AEBR), az Európai Bizottságnak, valamint az egyes országok kormányainak munkája. Az AEBR 1981-ben elfogadott egy nyilatkozatot, az Európai Határmenti Térségek Chartáját, amely a regionális politika alapelveinek rögzítésével méltán tekinthető a regionalizmus egyik alapidokumentumának.⁷

Az Európai Miniszterek Konferenciája 1983-ban elfogadta az Európai Regionális Területfejlesztési Chartát és hangsúlyozta a Madridi Keretmegállapodás fontosságát, alkalmazásának szükségességét.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) támogatta, hogy a helyhatóságok megfelelő jogosítványokkal rendelkezzenek saját hatáskörükben, a jog keretei között, más helyhatóságokkal való együttműködésük során. A 10.3 cikkely alapján a társulás joga határozottan kiterjed a nemzetközi szintre is, miszerint a helyhatóságok a jog által biztosított feltételek szerint jogosultak a más állambeli partnerekkel való együttműködésre.⁸ A helyhatóságok számára biztosított hatáskörbeli felhatalmazás a Magyar Köztársaság Alkotmányában is rögzítésre került, miszerint „a helyi képviselő-testület szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek.”⁹

A határmenti együttműködési megállapodások jogi természetének és alkalmazási területének tisztázására 1987-ben Spanyolországban szerveztek egy egyetemi szimpóziumot az Európa Tanács égisze alatt. A konferencia szerint fellelhetők azok a megfelelő technikai megoldások, amelyek összhangban állnak mind a nemzetközi anyagi joggal, mind a helyi, nemzeti szintű törvényhozással:

- Minden európai ország alkotmánya hivatkozik arra, hogy a nemzetközi kapcsolatok kialakításában mely szervek, milyen hatáskörökkel vehetnek részt. A helyi és a regionális hatóságoknak meg kell adni a lehetőséget arra, hogy a határ másik oldalán fekvő partnereivel kapcsolatot ápoljon;
- Jogi oldalról tekintve az államok megállapodhatnak olyan elvek lefektetésében, amely alapján az illetékes regionális vagy helyi hatóságok jogosultak a határon átnyúló kapcsolatfelvételre, szerződések aláírására. A hatóságok csak olyan, a hatáskörükbe tartozó ügyben járhatnak el, amelyet az adott állam közjoga számukra kijelöl.¹⁰

A Madridi Konvencióhoz fűzött két jegyzőkönyv, amely az Európa Tanács keretében látott napvilágot, az ún. 1995-ös „Additional Protocol”¹¹ és az 1998-as „Secondary Protocol”¹² a régiók számára valódi jogi alapot határozott meg, és kétségtelenül a régiók nemzetközi szerepvállalásának erősítését eredményezte. Már az 1995-ös protokoll „[elismeri], és biztosítja a területi közösségek vagy hatóságok azon jogát, hogy hatáskörükben és az eljárási szabályoknak megfelelően,

határmenti együttműködésre lépjenek *központi kormányzatuk előzetes hozzájárulása nélkül.*"¹³ Ez a rendelkezés átütő erejű, hiszen a protokollt ratifikáló állam elfogadja, hogy a nemzetállami szint alatt működő helyi (regionális) hatóság, közigazgatási szerv, helyi önkormányzat nemzetközi szerződéseket köthet külön állami beleegyezés nélkül. Németországban jelenleg is működik olyan régió, amely jogi kötelezettséget keletkeztető nemzetközi szerződést köthet az állam előzetes beleegyezése nélkül.¹⁴

Az 1995-ös protokoll lehetőséget nyújt a helyi hatóságok számára, hogy jogosultak legyenek rendszeres határon átnyúló kapcsolatok kialakítására, szerződések aláírására, illetőleg feladatkörükön belül a megfelelő hatóságokkal való közös intézkedések kezdeményezésére, lebonyolítására. Közös intézkedésre akkor kerülhet sor, ha a helyi hatóság erre a belső jogi szabályozás szerint megfelelő kompetenciával rendelkezik.

A két protokoll elismerte a helyi hatóságok jogát arra, hogy határmenti kapcsolatokat létesítsenek (állami beleegyezés nélkül), és azt tartósan fenntartsák. A határmenti együttműködés számára olyan jogi eszközöket javasolt, mint az állandó együttműködési testület létrehozása, amely alapot adott ahhoz, hogy jogi egy-egyben lehessen kezelni a határmenti együttműködéseket. Az első protokollt aláíró államok nemzeti joguk által elismerik, hogy a határmenti együttműködésben létrehozott testületek határozata ugyanolyan kötelező erejű az együttműködő felekre nézve, ugyanúgy alkalmazandó, mintha a nemzeti jog része lenne.

Az eddigiek alapján látható, hogy a két kiegészítő jegyzőkönyv a Madridi Konvencióban megfogalmazott jogokhoz képest olyan jogi kereteket jelöl ki, amely a helyi szint hatáskörét alapjaiban módosítja, a helyi szervezetek súlyát növeli, és kellő jogi alapot teremt az önálló határon átnyúló cselekvésre. A kiegészítő jegyzőkönyvek már egy határozott lépést tesznek abba az irányba, hogy az eurorégiók jogi státuszát rendezzék, és a helyi önkormányzatok nemzetközi szerződéskötési jogosultságát elismerjék.

Hangsúlyozzuk azonban, hogy a Madridi Konvencióhoz tartozó két protokollt Magyarország mindeidáig nem írta alá. A magyar közigazgatási rendszerben nincsenek meg a feltételek ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok megfelelő hatáskörökkel rendelkezzenek az interregionális ügyek önálló intézéséhez, vagy nemzetközi szerződések megkötéséhez.

Az eurorégiók jogi státuszát szabályozó Madridi Konvenció csak ajánlásokat fogalmaz meg, amelyek az aláíró államokra nézve nem kötelezőek. A kiegészítő protokollokat számos európai állam nem ratifikálta, minden bizonnyal olyan megfontolásból, hogy a regionális hatóságok ne befolyásolják az állami hatásköröket. Ezzel ellentétes az az európai igény, hogy a határmenti együttműködés hatékonyságát növeljék, amelynek elengedhetetlen feltétele a helyi hatáskörök bővítése.

E fenti dokumentumok hatására Európaszerte megnövekedett a határon átnyúló együttműködések szerepe, de a mai napig nem sikerült olyan jogi eszközt kidolgozni, amely ezeket a kooperációkat egységes, részletesen szabályozott jogi modellben tudná

A HATÁROKON ÁTNYÚLÓ EURÓPAI EGYÜTTMŰKÖDÉSI CSOPORTOSULÁS

kezelni. Az 1960/70-es években már nyilvánvaló volt, hogy az euroregionális szerveződések és a helyi struktúrák jogi szabályozására szükség van. Az állam azonban nem támogatta a helyi szervek előretörését. A regionális hatóság szerephez jutását olyan eszköznek tartották, amely megfosztaná az államokat kizárólagos jogaitól az állam rendszerén belüli hatalomgyakorlás során, másrészt zavart okozna a nemzetközi kapcsolatokban olyan kötelezettségek bevezetésével, amelynek nincs egyértelmű, tisztázott jogi értéke.¹⁵ Ezzel szemben érezhető volt a helyi és regionális hatóságok egyre erősödő hatáskörszerzési törekvése. Azzal érveltek, hogy a határmenti kapcsolatok fejlesztésében *erősebb jogi pozícióra* van szükség ahhoz, hogy a határmenti feladatokat megfelelően ellássák. Az államok részéről érezhető volt egyfajta igény arra, hogy a regionális szervek jogi együttműködését szabályozzák, de a hatásköröket az állam nem kívánta kiadni a kezéből, ezért a Madridi Konvenciót ratifikáló államok fölénye, ereje a helyi struktúrákkal szemben vitathatatlan maradt.

III. Egy új jogi eszköz – a határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás (*European Grouping of Cross-border Cooperation – EGCC*)

A helyhatóságok kompetenciaszerzési törekvése az elmúlt évek során tovább erősödött, és az Európai Unió részéről is megteremtődött az az igény, hogy a helyhatóságok szerepét növeljék. Ennek hatására az Európai Parlament és az Európai Bizottság egy javaslatot¹⁶ (továbbiakban: Javaslát) dolgozott ki a *határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás (EGCC)* létrehozására. Jelen tanulmány ezen új jogi eszköz főbb jellemzőit a Javaslát szövege alapján mutatja be.

1. A Javaslát Memoranduma és Preambulum-tervezete¹⁷

Az Európai Unió tagállamai, a helyi és regionális hatóságok (önkormányzatok) felismerték azt a problémát, hogy a határon átnyúló, a transznacionális és az interregionális együttműködések megvalósítása, kivitelezése, végrehajtása a mai napig számos akadályba ütközik. Ennek oka elsősorban az, hogy az együttműködésben résztvevő szomszédos területeken jelentősen eltérő jogi és közigazgatási szabályok érvényesülnek. A Javaslát rámutat arra, hogy nem elegendő helyi szinten kezelni ezeket a problémákat, a közösség szintjén is meg kell teremteni az együttműködéshez szükséges megfelelő jogi eszközöket annak érdekében, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósulhasson. A kohézió erősítése azért is szükséges, mert az Európai Unió tagállamainak száma ugrásszerűen megnövekedett a 2004. május 1-jei csatlakozással, és további államok csatlakozására kerül sor a közeljövőben. A tagállamok számának növekedésével a határmenti területek és a perifériaterületek száma is növekedett, és az uniónak csökkentenie kell a jelentős területi különbségeket. A Javaslát kidolgozásánál megfogalmazódott az a cél, hogy az Európai Unió intézményeit közelebb kell vinni az uniós polgárokhoz, a helyi, regionális és a közösségi szintekhez, ezzel is népszerűsítve a területfejlesztési kezdeményezéseket.

Az Európai Parlament és a Tanács egy olyan határon átnyúló jogi eszköz létrehozását tűzte ki célul, amely a Közösséggel együtt, különös tekintettel a strukturális alapok keretében finanszírozott, határokon átnyúló, valamint transznacionális és interregionális programok megvalósításában működik közre; másrészt a tagállamok, illetőleg a régiók és a helyi önkormányzatok egyéni kezdeményezése alapján, közösségi támogatás nélkül képes határon átnyúló együttműködés megvalósítására.

A határon átnyúló együttműködést az eddigiekben is számos jogi eszköz segítette. A Javaslat Preambuluma utal az ún. Európai Gazdasági Érdekközösségre¹⁸ (EEIG) amely a határ két oldalán lévő különálló vállalatok, vagy más jogi személyek egyesülését teszi lehetővé közös gazdasági tevékenység végzése céljából. Ez a jogi eszköz a gazdasági növekedést, a versenyképesség fokozását, valamint a technológia-fejlesztést segíti elő. Az EEIG kizárólag gazdasági tevékenységek támogatására jött létre, jogi helyzetét tekintve egy közösségi jogalanyiségű társasági formát alkot. Ez az egyesülés, mint közösségi jogi forma a tagállami jogoktól független, jogi elismertsége közvetlenül a közösségi jogtól származik, ez teszi lehetővé a formáció tagállami határokat átlépő viszonylag szabad mozgását.¹⁹ A Javaslat azonban rámutat arra, hogy a létező jogi eszközök, így az EEIG is alkalmatlannak bizonyult a strukturális alapok programjainak keretében a strukturált együttműködések megszervezésére. Az EGCC kialakításánál így az is célkitűzés volt, hogy olyan jogi eszközt alkossanak, amely a Közösség által támogatott programok megvalósításához megfelelő közeget tud biztosítani.

2. *A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás jogi természeté*²⁰

Az EGCC együttműködési csoportosulást az Európai Unió területén hozhatják létre a felek a rendelet-tervezetben foglalt feltételekkel és módozatok szerint. Az EGCC *jogi személy*, amelynek célja, hogy elősegítse és előmozdítsa a tagállamok, a helyi és a regionális szervek határon átnyúló együttműködését azzal a céllal, hogy a gazdasági, szociális és területi kohéziót megerősítse.

A csoportosulás arra törekszik, hogy ezeknek a céloknak a megvalósítását ne csak határon átnyúló, hanem a transznacionális és interregionális kapcsolatokban is előmozdítsa.

3. *A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás összetétele*²¹

Az EGCC tagja valamely tagállam, regionális, vagy helyi hatóság (Magyarországon a helyi önkormányzat, vagy más helyi közintézmény) lehet. Az EGCC-hez történő csatlakozás önkéntes. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a rendelet-tervezetre vonatkozó véleménye²² szerint hasznos lenne, ha az EGCC létrehozásában nemcsak az említett tagok, de a helyi és regionális gazdasági, és társadalmi szereplők, így a civil szervezetek is érdemben részt vehetnének, amely szervezetek legalább annyira fontos kezdeményezői és szereplői a határon átnyúló együttműködéseknek, mint a tagállamok, vagy a helyi, regionális szervezetek.

Az EGCC tagjainak kezdeményezésére jön létre. Nem egy kötelezően létrehozandó együttműködési formuláról van szó. A Bizottság egy *fakultatív*, választható eszközt kínál a határmenti ügyek közös intézésére hivatott struktúra létrehozására.

A HATÁROKON ÁTNYÚLÓ EURÓPAI EGYÜTTMŰKÖDÉSI CSOPORTOSULÁS

A tagok döntésétől függ, hogy a határon átnyúló európai együttműködési csoportosulást, mint önálló jogi entitást hozzák létre, vagy a meghatározott feladatkörök elvégzésére valamely tagot jelölik ki.

4. A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás hatásköre²³

Az európai csoportosulást létrehozó tagok a rendelet-tervezet alapján az ún. Megállapodásban (*továbbiakban: Megállapodás*) rögzítik az EGCC hatáskörét, és feladatait. Hatáskörén belül, feladatai ellátása során az EGCC tagjainak érdekében és nevében tevékenykedik. Az európai csoportosulás a nemzeti törvények által a jogi személyek esetében elismert jogképességgel rendelkezik.

Fontos hangsúlyozni, hogy a helyi és regionális hatóságoknak a köz feletti hatalomgyakorlás eszközeit, különösen a rendőrségi és a jogszabályalkotó hatásköreit az EGCC nem veheti át, ilyen hatásköri felhatalmazásra a Megállapodásban nem kerülhet sor.

A javaslat szerint az európai csoportosulás a határon átnyúló együttműködési cselekvési programok megvalósításával ruházható fel, függetlenül attól, hogy az adott határon átnyúló programot a Közösség kofinanszírozza-e vagy sem.

5. Megállapodás a határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás létrehozására²⁴

A csoportosulás létrehozására a Feleknek (tagoknak) Megállapodást kell kötniük. A dokumentum meghatározza az EGCC feladatkörét, működésének időtartamát és felszámolásának feltételeit.

A Megállapodás kizárólag arra a határon átnyúló együttműködésre korlátozódik, amelyet a tagok meghatároztak. A Megállapodásban kerülnek rögzítésre a felelősségi kérdések: a tagok felelőssége az EGCC felé, valamint harmadik személyek irányában.

A Megállapodásban jelölik ki a végrehajtás és az értelmezés során irányadó jogot. Az alkalmazandó jog az egyik tagállam joga kell legyen. A Felek között kialakult vitákban is a kikötött jog szerinti jogszolgáltatás az irányadó.

A Megállapodás az ellenőrzések esetében megállapítja a kölcsönös elismerés módjait.

Azokat a feltételeket, amelyek a határokon átnyúló együttműködés címén az EGCC számára engedélyezett közszolgáltatások koncessziója vagy átruházása esetén alkalmazandók, az irányadó nemzeti jogszabályok alapján határozza meg a Megállapodás.

A tagok által aláírt Megállapodásról értesítik valamennyi csatlakozó tagot, valamint a tagállamokat.

6. A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás Alapszabálya²⁵

Az EGCC készíti el saját Alapszabályát a Megállapodásban foglaltak alapulvételével. Az Európai Bizottság nem kívánta a Megállapodást minden részletében kidolgozni. A rendelet-tervezet szabad utat ad a tagállamoknak, pontosabban az EGCC tagjainak, hogy az Alapszabályt maguk fogalmazzák meg.

Az Alapszabály tartalmazza:

- a tagok listáját,
- az EGCC célkitűzéseit, és feladatkörét, valamint kapcsolatát a tagjaival;
- nevét, székhelyét;
- szerveit és azok hatáskörét, funkcióját; valamint a tagoknak a szervezethez delegált képviselőinek számát;
- az EGCC határozathozatali eljárására vonatkozó részletszabályait;
- a munkanyelvet, vagy munkanyelveket;
- működésének módozatait, különös tekintettel a személyzeti ügyek irányítására, a személyfelvétel módjára, az együttműködési cselekvési programok stabilitását garantáló munkaszerződés természetére;
- a tagok pénzügyi hozzájárulását, valamint az alkalmazandó költségvetési és számviteli szabályokat;
- független szervezet kijelölését, amely a pénzügyi ellenőrzést és a külső könyvvizsgálatot végzi.

Amennyiben az EGCC feladatkörét valamely tagra ruházzák át, az Alapszabály a Megállapodás része. Az EGCC az Alapszabály jóváhagyását követően járhat el.

7. A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás szervei²⁶

A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás élén az igazgató áll, aki a szervezet nevében, és érdekében jár el. A csoportosulás a tagok képviselőiből álló közgyűlést hozhat létre. Ezen túlmenően az Alapszabály további, kiegészítő szervek felállításáról is rendelkezhet a csoportosulás működésének előmozdítása céljából.

8. A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás költségvetése²⁷

A rendelet-tervezet szerint fontos pénzügyi és költségvetési szabályok kerülnek megfogalmazásra. Az EGCC költségvetési tervet terjeszt elő, amelyet a tagok fogadnak el. Az EGCC éves beszámolót is készít, amelyet a tagoktól független szakértők hagynak jóvá.

A tagok pénzügyi felelősségét is kimondja a Javaslat, miszerint minden tag pénzügyi hozzájárulásának arányában mindaddig felelős, amíg az EGCC tartozása kielégítést nem nyer.

Az Európai Bizottság az új jogi eszköz segítségével nem kívánt szabályozni más pénzügyi aspektusokat, így az adórendszerre vonatkozó szabályokat. Az EGCC a Megállapodásban kikötött tagállam adórendszerét fogja alkalmazni.²⁸

9. A határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás kihirdetése²⁹

Az EGCC létrehozásáról szóló Megállapodás az Európai Unió Hivatalos Lapjában, az „Official Journal of the European Union” lapban kerül közzétételre. A közzététel tartalmazza az EGCC nevét, célkitűzését, tagjainak listáját, és székhelyadatait. A csoportosulás a közzétételt követően kezdeti meg működését, feltéve, hogy már

elfogadott Alapszabálya van. A közzététel pillanatától fogva az EGCC jogképességét minden tagállamban elismerik.

10. *Hatálybalépés*³⁰

A rendelet-tervezet – amennyiben elfogadásra és a Hivatalos Lapban kihirdetésre kerül –, 2007. január 1-jétől alkalmazható az Európai Unió tagállamaiban. A rendelet nagy előnye, hogy 2007-től alkalmazható lesz anélkül, hogy meg kellene várni a tagállamok jogszabályainak esetleges uniós felülvizsgálatát, hiszen a rendelet a tagállamokban kötelező és közvetlenül alkalmazandó, külön implementációra nincs szükség.

IV. *Határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás – az eurorégiók helyett, vagy mellett?*

Az Európai Szociális és Gazdasági Bizottság egyértelműen rámutatott arra, hogy az EGCC olyan jogi eszköz, amely nem állja útját a szervezetenként fejlettebb határon átnyúló együttműködési kooperációknak. A határokon átnyúló csoportosulásnak nem célja, hogy az eurorégiós együttműködéseket helyettesítse, inkább egy további lehetőséget nyújt a helyi és regionális szereplőknek a szomszédos területekkel való kapcsolat kiépítésére és elmélyítésére.

Az euroregionális együttműködésben résztvevő szereplők az EGCC-hez hasonlóan a helyi társadalomhoz tartoznak, és döntő mértékben az önkormányzatok vagy a fejlesztéssel kapcsolatos szervezetek közül kerülnek ki. A gazdasági szektor szereplői, így a kamarák is gyakori résztvevői az eurorégióknak. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményének elfogadása esetén a gazdasági szektor szereplői az EGCC-hez is tagként csatlakozhatnak.

Az eurorégió szervezeti felépítését tekintve az EGCC-hez képest összetettebb, komplexebb struktúrát alkot. Míg az EGCC élén egy igazgató áll, és egyebekben a tagok döntésére van bízva a szervezeti struktúra kialakítása, addig az eurorégióknak már egy letisztult, stabilnak mondható szervezetrendszer van. Az eurorégió legfőbb döntéshozó szerve egy választott testület (általában a tanács), amely a tagok képviselőiből áll. Az elnökség döntési és képviseleti szervként funkcionál a tanács ülései között, végrehajtja a tanács döntéseit, és minden olyan ügyben illetékes eljárni, amely nem tartozik a tanács kizárólagos hatáskörébe. A titkárság az eurorégió adminisztrációs szerve. A tényleges szakmai munkát a munkacsoportok végzik. Egyelőre kérdéses, hogy az EGCC milyen szervezeti struktúrában fog működni a gyakorlatban és milyen hatékonysággal.

Az eurorégiók esetében a jogi személyiség kérdésköre nem tisztázott. A magyar részvételű eurorégiók között is jelentős különbségek mutatkoznak. A Kárpátok Eurorégió Alapszabálya például rögzíti, hogy a Kárpátok Eurorégió „[egy] olyan jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amely megteremti az interregionális együttműködés lehetőségének kereteit”.³¹ A West/Nyugat Pannon Eurorégió Alapszabálya ezzel szemben úgy fogalmaz, hogy az „[Érdekközösség], amely nem jogi személy, összhang-

ban kell álljon a belső jogi rendelkezésekkel”.³² Az EGCC esetében a jogalanyiség problémája nem merül fel, hiszen a rendelet-tervezet szerint szabályosan alapított, a Hivatalos Lapban kihirdetésre került EGCC a tagok és a tagállamok által elismert jogi személy.

Végső soron mind az euroregionális együttműködés, mind az EGCC egy kiváló eszköz arra, hogy az új és a régi tagállamok régiói közötti egyenlőtlenségeket csökkentsék, illetőleg felszámolják. Az Európai Parlament képviselői részéről már megfogalmazódott az az igény, hogy az eurorégiók és a határon átnyúló európai együttműködési csoportosulás számára tegyék lehetővé, hogy 2007-től kezdődően a nemzeti intézményekkel közösen, az európai szomszédsági és partnerségi eszközzel, illetőleg az előcsatlakozási támogatási eszközzel (IPA) összhangban határokon átnyúló uniós programokat dolgozzanak ki, valósítsanak meg és irányítsanak.³³

A következő évek folyamán kaphatunk választ arra, hogy a határon átnyúló együttműködést létrehozni kívánó partnerek melyik jogi eszközt látják megfelelőnek arra, hogy határon átnyúló programjaikat minél hatékonyabban, és egyszerűbben tudják megvalósítani. Az eurorégiók és az EGCC-k egyaránt lehetőséget kínálnak a határokon átnyúló, tartós kapcsolatok kialakítására.

V. Következtetések

A rendelet-tervezet olyan jogi szabályozást fogalmaz meg, amely az arányosság elvének szem előtt tartásával csak a szükséges mértékben határozza meg az EGCC optimális működéséhez szükséges keretfeltételeket, amelyet a tagállamok hatékonyan képtelenek lennének megteremteni. A Közösség szintjén rendeletbe foglalt szabályok jobban biztosíthatóak. A Madridi Konvencióhoz hasonlóan egy keretszabályozást fogalmazott meg az Európai Bizottság, amelyet helyi szinten a tagállamoknak, illetőleg a csoportosulást létrehozó tagoknak kell részletszabályokkal kitölteniük. Az Európai Bizottság e jogszabályalkotás során teljes egészében tiszteletben tartotta a tagállamok alkotmányos rendjét, tekintve, hogy az EGCC-hez való csatlakozás önkéntes.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a határon átnyúló együttműködések rendkívül sokféle formában, a legkülönbözőbb jogi eszközök alapulvételével működnek, ezért úgy tűnik, hogy részletekbe menő jogi modell kidolgozása nem lehetséges.

A határon átnyúló együttműködés új jogi eszközének bevezetése lehetőséget teremt arra, hogy az Európai Unióban mind horizontálisan, mind vertikálisan elmélyítsék a párbeszédet a Közösség, a tagállamok, a helyi szint és az uniós polgárok között egyaránt. A területi együttműködés kereteinek pontos megfogalmazása, a városhálózatok közötti szorosabb kapcsolatrendszer kialakítása, a megfelelő stratégiára épülő területfejlesztés támogatása elősegíti az elmaradott térségek fejlődését és egy területileg egységesebben kezelhető európai kohéziót fog létrehozni.

A HATÁROKON ÁTNYÚLÓ EURÓPAI EGYÜTTMŰKÖDÉSI CSOPORTOSULÁS

A következő évek tapasztalata mutatja meg, hogy ezt az új jogi eszközt előszeretettel alkalmazzák-e a tagállamok, illetőleg a helyi és regionális szervezetek. Elképzelhető, hogy a 2007-2013 közötti költségvetési periódusra meghirdetett területi együttműködési politika előtérbe kerülése oly mértékben népszerűsíti és támogatja a határon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködéseket, hogy a későbbiek folyamán a részletekbe menő jogi modell kidolgozására is lehetőség nyílik.

JEGYZETEK

- ¹ http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_part1_cocosoc_hu.pdf
- ² http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_hu.pdf
- ³ VASIL HUDÁK: Történelmi, politikai és jogi fejlődés. In VASIL HUDÁK: *Új Európát építünk – Határmenti együttműködés Közép-Európában*. Kelet-Nyugati Tanulmányok Intézete, IEWS Kiadvány, 1996. 20-21.
- ⁴ 1997 évi XXIV. törvény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről
- ⁵ <http://rs1.szif.hu/~szabor/D206RegioKEU.doc>
- ⁶ Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény 1. cikkelye
- ⁷ RECHNITZER JÁNOS: Határmenti együttműködések Európában és Magyarországon. In RECHNITZER JÁNOS – NÁRAI MÁRTA (szerk.): *Eltvárszt és összeköt a határ*. Pécs-Győr: MTA Regionális Kutatások Központja, 1999. 17.
- ⁸ VASIL i. m. 22-23.
- ⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 1949. évi XX. törvény; 44/A § (1) bekezdés h.
- ¹⁰ VASIL i. m. 22-23.
- ¹¹ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities. Strasbourg, 9.XI.1995.
- ¹² Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. Strasbourg, 5.V.1998.
- ¹³ Additional Protocol i. m.
- ¹⁴ BALLER BARBARA előadása alapján. Külügyminisztérium, Nemzetközi Jogi Főosztály, 2003. február.
- ¹⁵ NICOLAS LEVRAT: A határmenti együttműködések jogi megközelítése. 1996. 40. Forrás: Külügyminisztérium, Regionális Főosztály, 2003.
- ¹⁶ Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC). Brussels, 14.7.2004 COM(2004) 496final. 2004/0168 (COD).
- ¹⁷ Explanatory Memorandum and the Preamble of the Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC). Brussels, 14.7.2004 COM(2004) 496final. 2004/0168 (COD).
- ¹⁸ Miniszterek Tanácsa 2137/85. számú rendelet a „European Economic Interest Grouping” létrehozásáról.
- ¹⁹ BERKE BARNA: Az Európai Közösség társasági jogi jogalkotása. In MISKOLCZI BODNÁR PÉTER (szerk.): *Európai Társasági Jog*. Budapest: KJK-Kerszöv Kft., 2002. 117.
- ²⁰ Nature of the EGCC (Article 1 of the Proposal for EGCC).
- ²¹ Composition (Article 2 of the Proposal for EGCC).
- ²² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ECO/149. sz. véleménye az EGCC felállítására vonatkozó európai parlamenti és tanácsi rendeletről. Brüsszel, 2005. április 11.
- ²³ Competence of the EGCC (Article 3 of the Proposal for EGCC).
- ²⁴ Convention of European cross-border cooperation (Article 4 of the Proposal for EGCC).
- ²⁵ Statues of European cross-border cooperation (Article 5 of the Proposal for EGCC).
- ²⁶ Organs of European cross-border cooperation (Article 6 of the Proposal for EGCC).
- ²⁷ Budget of European cross-border cooperation (Article 7 of the Proposal for EGCC).
- ²⁸ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ECO/149. sz. véleménye i. m.

PINTÉR EDIT

²⁹ Publicity of European cross-border cooperation (Article 8 of the Proposal for EGCC).

³⁰ Entry into force (Article 9 of the Proposal for EGCC).

³¹ Alapszabály (Alapító Okirat) Kárpátok Eurorégió Interregionális Együttműködés. 1995. III/5. cikkely (Regionális terület).

³² Keretszerződés az Eurégió West/Nyugat-Pannónia: Burgenland, Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala megye Együttműködéséről. 1999. 2.cikkely.

³³ http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/059-3036-335-12-48-910-20051128IPR02963-01-12-2005-2005--false/default_hu.htm

FELSŐ KORHATÁR SZABÁLYOZÁSA A MUNKAVÉGZÉSEL KAPCSOLATBAN

RADNAY JÓZSEF

professor emeritus

A foglalkozás szabadsága kiterjed munkaszerződés megkötésének és tartalma meghatározásának szabadságára is, de nem foglalja magában a saját választása szerinti munkahely rendelkezésre bocsátására irányuló jogot.

Az ennek megfelelő foglalkoztatási jog megilleti a munkáltatót is.

A felek tárgyalási egyensúlyának hiánya miatt az állami szabályozás a szerződési szabadság korlátozása útján beavatkozhat a felek jogviszonyának az előbbiek szerinti alakításába. A foglalkozás/foglalkoztatás szabad megválasztásának joga nemcsak a foglalkozás megkezdésére, hanem annak folytatására és befejezésére is kiterjed. Az állam az említett alapjogból az utóbbiakkal kapcsolatos kötelezettségeinek különösen a felmondásvédelmi jogszabályok útján tesz eleget. Ezzel függ össze foglalkozási, illetve foglalkoztatási felső korhatár meghatározása, amely általában határozatlan időre kötött munkaviszonyhoz kapcsolódik és országonként eltérő jelentőséggel bír. Ezen az úton-módon ugyanis elkerülhető a felmondásvédelem és a foglalkozási szabadság is megszorítást szenvedhet.¹ Ezen, a közigazgatási jogot és a munkajogot egyaránt érintő kérdéskör áttekintésével szeretnék hozzájárulni a közigazgatási jog és a munkajog közötti összefüggések tisztázásához, egyben DR. KILÉNYI GÉZA professzor iránti nagyrabecsülésem kifejezéséhez.

A felső korhatárral kapcsolatos *Németországban* a Szövetségi Alkotmánybíróság egyik korai határozata, amely szerint a szülésznőkről szóló törvény végrehajtási rendeletének 1. §-ában a foglalkoztatásra megállapított 70. éves öregségi korhatár nem sérti az alaptörvény a személyiség szabad kibontakoztatásáról szóló 2. cikkének (1) bekezdésében, valamint annak a foglalkozási szabadságról szóló 12. cikke (1) bekezdésében foglalt rendelkezését.²

Németországban a felmondásvédelmi jogszabályokkal összefüggésben olyan gyakorlat alakult ki, amely a határozott időre szóló (kollektív vagy egyéni) szerződéses kikötés érvényességéhez tárgyi indokot kíván meg.³ Az erről szóló határozat szerint az egyént a foglalkozási szabadság alapjoga védi olyan (közalkalmazott esetében: állami) intézkedésekkel szemben, amelyek őt meghatározott munkahely feladására kényszerítik, ezért a munkaviszony védelme kiterjed arra is, hogy a határozott időre szóló kikötések tárgyi indokhoz kötöttek. A munkaszerződés hatá-

rozott időre szóló kikötése tehát érvényes, kivéve, ha e kikötés megállapításakor erre nézve tárgyi ok nem állt fenn. Ebben az esetben a munkáltató nem hivatkozhat a munkavállalóval szemben a határozott időt megállapító kikötésre, ha az a munkavállalótól megvonja a mellőzhetetlen felmondási védelmet. Ha azonban a határozott időre szóló megállapodás érvényesen létrejött, a munkaviszony fennállása alatt bekövetkezett terhesség nem akadályozza meg a munkaviszonynak a határozott idő elteltével bekövetkező megszűnését. A nyugdíjjogosultság önmagában nem képez tárgyi indokot. Utóbb külön törvény 2002.01.01. napjával megerősítette ezt az álláspontot, amely mind határozott idő, mind pedig bontó feltétel esetén tárgyi okot kíván meg (TzBfG 14 I, 21. §).

A gyakorlat ezt az elvet alkalmazta a munkahely elvesztésére vezető olyan felső korhatár-megállapodásra is, amely kollektív szerződéses vagy üzemi megállapodáson alapult.⁴ Például a szövetségi (köz-)alkalmazottak kollektív szerződésének 60. §-a (1) bekezdésében meghatározott esetben, amely szerint a közalkalmazott munkaviszonya felmondás nélkül megszűnik annak a hónapnak az elteltével, amelyben a közalkalmazott a 65. életévét betöltötte.

A német társadalombiztosítási rendszer keretében az 1972. október 16-i törvény (ún. RRF) flexibilis öregségi korhatárt vezetett be. Ez a törvény arról is rendelkezett, hogy olyan megállapodás, amely a munkavállaló munkaviszonyának felmondás nélküli megszüntetését írja elő olyan időpontban, amikor a munkavállaló 65. életévének betöltése *előtt* öregségi nyugdíj iránti igényt terjeszthet elő, a munkavállalóval szemben a 65. életév betöltésének időpontjára szól, kivéve, ha a munkavállaló az igénylés legkorábbi lehetséges időpontját megelőző utolsó három évben a megállapodást írásban megerősítette.

E nyugdíj-reform törvény alapján az ítélkezési gyakorlat nem minősítette aggályosnak az olyan kollektív szerződéses szabályt, amelynek értelmében a munkaviszony a munkavállaló 65. életévének betöltésével felmondás nélkül megszűnik. Az ilyen szabályozást ugyanis a nyugdíj-reform törvénynek a flexibilis öregségi korhatárról szóló rendelkezése nem érintette. Ezért az a munkavállaló, akinek munkaviszonyát kollektív szerződéses szabály időbelileg korlátozza, például akként, hogy a munkaviszony felmondás nélkül megszűnik annak a hónapnak a végével, amelyben a munkavállaló a 65. életévét betölti, eltérő különös rendelkezés hiányában nem igényelheti, hogy munkaviszonya a 65. életéve betöltését követően a 67. életéve betöltéséig folytatódjon. Mindez ugyanis ismert volt a törvényhozó előtt az 1972. évi nyugdíj-reform törvény meghozatalakor, hiszen e törvény 6. cikk 5. §-a második bekezdésének kifejezett rendelkezése szerint az öregségi nyugdíjnak a 65. életév betöltése *előtti* igénybevétele nem szolgálhat a munkaviszony közös megállapodásos megszűnése alapjául.⁵

Az ilyen megállapodások érvényességét, amelyek sem az Alkotmány 2., illetve 12. cikkelyébe, sem a felmondásvédelmi jogszabályok kötelező rendelkezésébe nem ütköztek, a bírósági gyakorlat ismételten elismerte, rámutatva arra, hogy ha a munkavállalót a 65. életévének betöltését követően határozott idejű szerződés alapján

továbbfoglalkoztatják, a jogviszony megszakítás nélkül folytatódik mindaddig, amíg az a megállapodásnak megfelelően meg nem szűnik.⁶

Ezek szerint a munkavállaló munkavégzési jogviszonyának meghatározott életkor elérésevel történő megszűnése mindenekelőtt olyan esetekben következhetett be, amikor a megszűnés jogszabály rendelkezésén alapul (például köztisztviselőnél, bírónál). Az említett megszűnés azonban az előbbieken túlmenően olyan esetekre is kiterjedhetett, amikor a felső korhatárt nem jogszabály, hanem kollektív szerződés vagy üzemi megállapodás, esetleg egyéni munkaszerződéses kikötés foglalja magában. Ilyenkor az alapjogi védelem megkívánja, hogy nem a munkavállaló döntésén alapuló felső korhatár a foglalkozási követelményeken alapuljon, illetve azoknak megfeleljen.⁷ Az alapjogi követelményekből következik az is, hogy a munkavállalónak a munkaviszony megszüntetésére irányuló joga méltánytalanul ne legyen megnehezíthető ilyen esetben fizetési kötelezettség vagy más hátrány előírásával sem.⁸ Ezzel kapcsolatos az a gyakorlat is, amely szerint felső korhatárban való megállapodás esetén a munkaszerződés továbbra is határozatlan időre szól, az nem teszi a szerződést határozott időre szólóvá, vagyis a jogviszony felmondással továbbra is megszüntethető.⁹ Ugyanakkor az ilyen megállapodásos kikötést az ítélkezési gyakorlat előbb előrehozott megszüntető szerződésnek, majd utóbb bontó feltételnek tekintette.¹⁰ Irodalmi vélemények inkább időhatározást látnak a korhatárhoz kötésben, ami azonban nem jelenti határozott idő kikötését, hiszen a korhatár el nem érése a feltétel kiesése folytán nem a jogviszony fennmaradásával, hanem megszűnésével jár.¹¹

Az 1992. január 1-jén hatályba lépett szociális törvénykönyv VI 41. §-a (1)-(3) bekezdésében felemelte a nyugdíj-korhatárokat, mely rendelkezéseket jelenleg a 236. és köv. §-ok foglalják magukban. Ezzel összefüggésben a korábbi szabályokat módosító és 1992.01.01-től 1994.07.31-ig hatályos jogszabályok szerint, ha megállapodás folytán a munkaviszony olyan időpontban szűnik meg, amikor a munkavállaló öregségi nyugdíjra jogosult, a megállapodás csak akkor érvényes, ha azt az előbbi időpontot megelőző három évben kötötték, vagy azt ebben az időben a munkavállaló megerősítette (SGB VI 41. § (4) bek. 3. mondata). Az első fordulat esetében a korhatárra vonatkozó megállapodás érvényességéhez egyéni szerződéses megállapodás volt szükséges.

Ez az 1992. évi új szabályozás a nyugdíj igénybeviteléhez szükséges életkor felemelése mellett támogatni kívánta a munkavállalót abban, hogy maga határozza meg foglalkozási tevékenységének idejét, lehetőleg dolgozzon tovább és járuljon hozzá a járulék-fizetők és a nyugdíjasok helyes arányához – fejt ki az 1992. nyugdíj-reform törvény indokolása.¹²

A Szövetségi Munkaügyi Bíróságnak a szociális törvénykönyv említett §-át értelmező, 1993. évben hozott AP 3.számú az SGB VI 41. §-ához fűzött határozata szerint olyan kollektív szerződéses általános öregségi korhatár, amelynek elérésevel a munkaviszony automatikusan megszűnik, sérti a szociális törvénykönyv (SGB) VI 41. §-ának rendelkezését. Ilyen megállapodáshoz ugyanis a munkáltató és a munkavállaló közötti olyan munkaszerződéses megállapodás szükséges, amelyet az öregsé-

gi korhatár elérése előtti utolsó három évben kötöttek meg, illetve amelyet ebben az időben a munkavállaló megerősített. A kollektív szerződést kötő felek jogainak ezzel a korlátozásával a törvényhozó nem sértette meg a felek kollektív szerződéskötési jogának lényegét.

Ezt a döntését a Szövetségi Munkaügyi Bíróság később is fenntartotta AP 4. számú az SGB VI 41. §-ához fűzött határozatával, amely szerint a 65. életév betöltéséhez kötött, olyan általános kollektív szerződéses öregségi korhatár, amelynek az elérésével a munkaviszony automatikusan megszűnik a törvénybe (SGB VI 41. § (4) bek. harmadik mondatába) ütközik.

A szociális törvénykönyvnek ezt a rendelkezését 1992. január 1. napjától kezdődően alkalmazni kellett minden munkaviszony tekintetében, tekintet nélkül arra, hogy az öregségi korhatárban mikor állapodtak meg. Az ebben megnyilvánuló visszaható hatály alkotmányjogilag megengedettnek minősült.

Ezen 1992. évtől hatályos szabályozás szerint minden megállapodás, amelynek alapján a munkaviszony abban az időpontban megszűnik, amikor a munkavállaló öregségi nyugdíjra válik jogosulttá, csak akkor érvényes, ha munkáltató és a munkavállaló a megállapodást ezen időpont előtti utolsó három évben kötötték, vagy azt a munkavállaló az előbbi időben megerősítette. Ennek hiányában a Szövetségi Munkaügyi Bíróság 1993. évben az ilyen kollektív szerződéses rendelkezéseket megsemmisítette, ha a munkaszerződéses felek közötti megállapodás vagy megerősítés hiányzott. Ezért a munkáltatók csak jelentős végkielégítések árán tudták álláspontjukat érvényesíteni és az álláshelyek felszabadítását elérni.¹³

Ez a szabályozás a szociális törvénykönyv 1994.07.26-i törvénnyel történt módosításával 1994.08.01-től megváltozott akként, hogy a törvényhozó a rendelkezést azokra a megállapodásokra korlátozta, amelyek a 65. életév betöltése *előtti* időre szóltak, s ezzel visszatért az 1972. évi törvénnyel történt szabályozáshoz. E rendelkezéseket az 1997.12.16-i, majd az 1998.04.06-i törvénnyel történt módosítást követően, jelenleg a szociális törvénykönyv VI 41. §-ának első-második mondata tartalmazza.

A szociális törvénykönyv hatályos szabályai értelmében öregségi nyugdíj annak jár, aki a 65. életévét betöltötte és az általános várományi idővel rendelkezik (SGB VI 35. §). Az öregségi nyugdíjra való igény megszerzése azonban nem szolgálhat alapul arra, hogy a munkaviszonynak a munkáltató által a felmondásvédelmi törvény szerint történő felmondását megalapozza. A megállapodáson alapuló megszüntetés korlátozása jelenleg abban áll, hogy olyan megállapodás, amely a munkavállaló munkaviszonyának felmondás nélkül történő megszűnését olyan időpontban írja elő, amikor a munkavállaló a 65. életévének betöltése *előtt* öregségi nyugdíj iránt igényt terjeszthet elő, a munkavállalóval szemben a 65. életévének betöltésére nézve megkötöttnek tekintendő, kivéve, ha a megállapodást a felek a megjelölt időpontot megelőző utolsó három évben kötötték meg vagy azt a munkavállaló ebben az időben megerősítette (SGB VI módosított 41. §).

A hatályos törvény szóhasználata szerint a rendelkezés hatálya csak a felmondásvédelmi törvény hatálya alá eső munkavállalókra terjed ki, vagyis azokra, akiknek

az üzemmel a munkaviszonya hat hónapot meghaladó ideje áll fenn. Ebből következik az is, hogy az öregségi nyugdíj iránti igény fennállásához minden előfeltételnek adottnak kell lennie, kivéve az igénybejelentést.¹⁴

Önmagában a társadalombiztosítási öregségi korhatár betöltése tehát nem vezet a munkaviszony megszűnéséhez, ide nem értve a korábbi törvényekben meghatározott kivételeket. A 65. életév betöltése előtt az előbbi említett külön törvényben meghatározottak szerint, tehát további tényállás-clem és a 65. életév betöltésével való esedékesség, illetve a 65. életév betöltésével enélkül helye van a munkaviszony megszűnésében való egyéni szerződéses megállapodásnak, mindkét esetben tárgyi ok esetén.¹⁵

Továbbra is érvényesül az az elv, hogy az öregségi nyugdíj-igény egymagában nem alapoz meg felmondást, ehhez felmondási tárgyi indok, például a személyzet ésszerű korösszetételének biztosítása szükséges.¹⁶ Tárgyi indok hiányában a határozott időre történő foglalkoztatás legfeljebb két évre szólhat a részmunkaidős foglalkoztatásról szóló törvény (TzBfG) 14. §-ának (2) bekezdésében meghatározott esetekben. Mindettől külön törvény eltér annyiban, hogy ha a munkavállaló az 52. életévét betöltötte, vele tárgyi indok és felső határ nélkül köthető 2006.12.31-ig határozott időre szóló munkaszerződés az előbbi törvényhely (3) bekezdése értelmében. Ezt a szabályozást az EU-Bíróság legújabban hozott határozatával diszkriminatívnak minősítette.¹⁷

Az e szabályozáshoz fűzött kommentárok szerint a kizárólag nyugdíjbiztosított munkavállalókra vonatkozó szabályból annyi mindenesetre következik, hogy egyéni szerződéses megállapodással 65. évi öregségi korhatár megállapítható akként is, hogy e korhatár elérésével a munkaviszony minden további nélkül megszűnik, és az ezt megelőző időben kötött megállapodások is jogszerűek, ha az öregségi nyugellátás rendelkezésre áll és a megállapodást a törvényben meghatározott időben kötötték, illetve megerősítették.¹⁸

Kisebbségi vélemény szerint az ilyen megállapodás sérti a foglalkozási szabadság alkotmányos jogát, mégis sok esetben elfogadható.¹⁹

A 65. év betöltése előtti munkaviszony megszűnéséről szóló megállapodás a nyugdíjigénnyel való összefüggés nélkül nem esik a törvény hatálya alá és általában nem megengedett. Ez alól kivételt képez a légi cockpit-személyzet.²⁰ Vezető-állásúak részére az öregségi korhatárnak a 65. évhez képest a csökkenő teljesítőképességükre való hivatkozással történő előrehozatala alig indokolható. Ugyanez áll a profi-sportolókkal történő öregségi korhatár-megállapodásokra.²¹

Véglegesen nem tisztázott, hogy az alaptörvény 12. cikkével összeegyeztethető-e az öregségi korhatár (mellette BAG NZA 97, 1290). A német antidiszkriminációs törvény-tervezet szerint az öregség miatti eltérő, megengedett bánásmód olyan megállapodáson is alapulhat, amely a foglalkoztatási jogviszony felmondás nélküli megszűnését olyan időpontban rendeli, amikor a foglalkoztatott öregségi nyugdíjra tarthat igényt (ADG 10. § 5.p., NZA 2005/22/1270). Ezt egyesek a korhatár kollektív szerződéses vagy üzemi megállapodásos megengedésének,

mások meg nem engedésének tekintik (ellene különösen Waltermann NZA 2005/22/1270.). Egyéni szerződéses korhatárral szemben nem állnak fenn aggályok (uo.).²²

Az üzemi tanácsokról szóló törvény 75. §-a értelmében a munkáltatónak és az üzemi tanácsnak örködni kell atekintetben, hogy az üzemben tevékenykedő személyekkel a jog és a méltányosság szerint bánjanak, továbbá ügyelni kell arra, hogy a munkavállalókat meghatározott korcsoport meghaladása miatt ne érje hátrány. A BetrVG 88. §-a alapján üzemi megállapodásban 65. évi felső öregségi korhatár megállapítható, amennyiben megtartják a kollektív szerződés elsődlegességét (BetrVG § 77 III), más nézet szerint ez vitatott.²³ Az üzemi megállapodásban meghatározott öregségi korhatár azonban nem jelent foglalkoztatási tilalmat a korhatárt követően.²⁴ A Római szerződés 141. cikkének a férfi és a nő egyenlő bérezéséről szóló szabálya nem terjed ugyan ki a törvényben foglalt társadalombiztosítási rendszerekre, de az üzemi járadékokat érinti annyiban, amennyiben azokat 1990.05.17-e utáni foglalkoztatási időre teljesítették.²⁵ Ezzel kapcsolatban a gyakorlat jogszerűnek ismert el olyan üzemi gondoskodási rendszert, amely a szolgáltatást attól tette függővé, hogy a kedvezményezett életkora a vállalati munkaviszony kezdetekor meghatározott életkort még nem haladt meg.²⁶ Megengedi a gyakorlat a szociális tervben annak a munkavállalónak az átlagosnál hátrányosabb elbírálását, aki előrehozott öregségi nyugdíjra már jogosult.²⁷

A német gyakorlat szerint, ha szerződéses megállapodás alapján meghatározott életkor elérésével a munkaviszony megszűnik, ennél alacsonyabb életkor nem határozható meg a megszűnésre későbbi üzemi megállapodással.²⁸ Ha a munkaviszonynak a 65. életév elérésével történő megszűnését üzemi megállapodás írja elő, a megszűnés minden további nélkül akkor következik be, ha a munkavállalónak a meghatározott életkor elérésével öregségi nyugdíjra nyílik igénye.²⁹

A *brit jog* szerint a munkavállalónak joga van arra, hogy a munkáltató tiszteségtelenül ne szüntesse meg a munkaviszonyát.³⁰ Ez a rendelkezés nem alkalmazható azonban, ha a munkavállaló a megszüntetés napján vagy azt megelőzően

- a) elérte azt a normális felső korhatárt, amely a munkáltatónál a munkavállaló által betöltött munkakörre nézve a munkavállaló nemére tekintet nélkül normális felső korhatárként volt meghatározva, illetve
- b) egyéb esetben betöltötte a 65. életévét.³¹

Megszüntetés napján rendes felmondás esetében a felmondási idő utolsó napját kell érteni.³² A *b)* pont csak abban az esetben alkalmazható, ha a munkakörre nincs normális felső korhatár megállapítva.³³ Ha a szerződés meghatároz nyugdíjkorhatárt, ezt kell normális felső korhatárnak tekinteni, kivéve, ha a tényleges nyugdíjazásra eltérő korhatár érvényesül a gyakorlatban. Ha pedig a szerződéses korhatár nem érvényesül és egységes gyakorlat sem állapítható meg, a törvény *b)* pontja alapján a 65. évi korhatár az irányadó.³⁴

A *magyar jogban* a határozatlan időre szóló munkaviszonyt a törvényben meghatározott egyéb eseteken felül csak felmondással lehetett megszüntetni. A felmondás

hatályosságához külön jogcím kimutatása nem volt szükséges.³⁵ Ezért nyugdíjazás esetén is a felmondási időre járó illetmény megfizetése alól a munkáltató nem mentesült.³⁶

A II. Mt. alapján az a gyakorlat alakult ki, hogy az öregségi nyugdíj jogosultság megszerzése a munkáltatói rendes felmondás alapos oka lehet, feltéve, hogy a munkavállaló a felmondás közlésekor, illetve a felmondási idő kezdetekor a nyugdíj jogosultság mindkét feltételével (a korhatár elérése és a szolgálati idő megszerzése) rendelkezik (203.MüM-SZOT állf.). Hasonló rendelkezés szerint felmondási tilalomra sem lehet hivatkozni, ha a munkavállaló legalább 25 évi szolgálati idő alapján nyugdíjra jogosultságot szerzett (II. Mt. 27. § (2) bek.). Ebben az időben olyan rendelkezés is érvényesült, amely szerint a munkáltató indokolás nélkül mondhatott fel annak a munkavállalónak, aki egy évnél rövidebb ideje állt munkaviszonyban a munkáltatóval, kivéve, ha a munkavállalónak ez az első munkaviszonya vagy a munkavállaló a felmondás indokolását kérte (II. Mt. 26. § (2) bek.).

A III. Mt. hatályos rendelkezései alapján általában

- a határozatlan idejű munkaviszony való és okszerű indok alapján rendes felmondással,
- a határozott időre szóló munkaviszony a hátralévő időre, legfeljebb azonban egy évre történő átlagkereset-fizetés mellett egyoldalú nyilatkozattal szüntethető meg a munkáltató által (Mt. 89. § (2) bek., 88. § (2) bek.).

Az előbbi első albekezdéstől eltérően a határozatlan idejű munkaviszonyt a munkáltató indokolás nélkül szüntetheti meg, ha a munkavállaló öregségi nyugdíjban vagy azzal egy tekintet alá eső nyugellátásban részesül, ide értve az előrehozott, a csökkentett összegű előrehozott vagy a korengedményes nyugdíjat is (Mt. 89. § (6) bek.). Ez lényegében azt jelenti, hogy az öregségi nyugdíj-jogosultság minden további nélkül megalapozza a munkaviszony a munkáltató által rendes felmondással történő megszüntetését. A II. Mt. 27. § (2) bekezdésének szabálya is tovább él jogunkban azáltal, hogy a felmondási tilalom nem vonatkozik olyan esetre, amikor a munkavállaló nyugdíjasnak minősül (III. Mt. 90. § (3) bek.).

Ez az előrebocsátottak szerint közvetve a kor alapján történő hátrányos megkülönböztetéssel jár és nem felel meg annak az elvnek sem, hogy a megszüntetéshez tárgyi indok szükséges, s ilyenek az öregségi nyugdíj jogosultság a munkaviszony megszüntetése szempontjából nem tekinthető.³⁷

JEGYZETEK

¹ Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfGE 84, 133, 146; MünchArbR 2.kiadás (Richardi, Reinhard, 10. § 60-61)

² Szövetségi Alkotmánybíróság 1 BvR 71/1957. számú határozata – BVerfGE 9, 338, NJW 59, 1579.

³ BAG 1960. évben hozott GS AP 16. számú határozata a BGB 620. §-ához Befristeter Arbeitsvertrag – NJW 61, 798.

⁴ MünchArbR/Richardi § 10 62/, BAG 1984. évben hozott AP 9. számú határozata a BGB 620. §-ához Bedingung.

⁵ BAG 1977. évben hozott AP 1. számú határozata a BAT 60. §-ához.

⁶ A Szövetségi Munkügyi Bíróság 1975. évben hozott AP 1. számú határozata MTL II 63. §-ához, AP 2. számú határozata ATO 18. §-ához.

- ⁷ BAG AP 5. számú határozata a BGB 620. §-ához Altersgrenze.
- ⁸ MünchAbR /Richardi § 10 62/
- ⁹ MünchArbR /Richardi § 44 32/.
- ¹⁰ BAG AP 5. számú határozata a BetrVG 1952 57. §-ához, illetve AP 9. számú határozata a BGB 620. §-ához Bedingung, AP. 2. számú határozata a BGB 620. §-ához Altersgrenze. A részmunkaidőben történő foglalkoztatásról szóló törvény óta a korhatárhoz kötött szerződés határozott időre szóló munkaszerződés (ErfK/Müller-Glöge TzBfG § 14 77.ff.; ell.: BAG AP 3. számú határozata a TzBfG 17. §-ához), és a 65. életév betöltéséhez kötött szerződés sem kizárt, ez azonban egymagában nem képezheti a megállapodás tárgyi okát (BAG AP 3. számú határozata a TzBfG 17. §-ához).
- ¹¹ MünchArbR /Richardi § 44 51/.
- ¹² ErfK/Rolfs SGB VI § 41 1/.
- ¹³ ErfK/Rolfs SGB VI § 41 3/.
- ¹⁴ ErfK/Rolfs SGB VI § 5-6/.
- ¹⁵ HANAU, PETER – ADOMEIT, KLAUS, Arbeitsrecht. 13.kiadás. Luchterhand, 2005. 897., Dütz, Wilhelm, Arbeitsrecht. 10.kiadás. München: Beck, 2005. 278.p., ErfK/Rolfs SGB VI 41. § 12/.
- ¹⁶ BAG AP 1 a KSchG 1. §-ához Personenbedingte Kündigung, BAG AP 2 a BGB 620. §-ához Altersgrenze, ErfK/Rolfs SGB VI 41. § 9-10/.
- ¹⁷ EU-Bíróság 2005.11.22-i C-144/2004. számú határozata – NJW 2005/51/3595).
- ¹⁸ ZÖLLNER, WOLFGANG – LORITZ, KARL-GEORG, Arbeitsrecht. 5.kiadás. München: Beck, 1998. 270.
- ¹⁹ Loritz, Karl-Georg – Zöllner, Wolfgang, i. m. 407.
- ²⁰ Cock-pit: pilótafülke
- ²¹ ErfK/Müller-Glöge TzBfG § 14 80.
- ²² BAG 1997, 1290.
- ²³ ErfK/Kania BetrVG 75. § 8/.
- ²⁴ BAG BB 92, 1790.
- ²⁵ EuBság AP 14. számú határozata a BetrAVG 1. §-ához Teilzeit, ErfK/Schlachter EU 141. cikkéhez fűzött 25/
- ²⁶ BAG AP 5. számú határozata a BetrAVG 1. §-ához Gleichbehandlung.
- ²⁷ BAG AP 45. számú határozata a BetrVG 1972 112. §-ához, ErfK/Kania BetrVG 75. § 8/.
- ²⁸ BAG GS AP 46. számú határozata a BetrVG 1972 77. §-ához).
- ²⁹ ErfK/Kania BetrVG 77. § 82/.
- ³⁰ ERA s. 94 (1) bek.
- ³¹ ERA s.109.
- ³² ERA s. 97.
- ³³ Barnet London Borough v Nothman (1979) IRLR 35.
- ³⁴ Waite v Government Communication Headquarters (1983) IRLR 341.
- ³⁵ VINCENZI GUSZTÁV: A munka magánjogi szabályai. Budapest: Grill, 1942. 204.
- ³⁶ Kúria P.II.1030/1931 – BERNHARD MIKSA – SOVÉNYHÁZY NEUHOLD FERENC – BERNHARD LÁSZLÓ: A magánalkalmazotti jogviszony. Budapest: Orion, 1938. II/224.
- ³⁷ Ezzel összefüggésben Ld. az Európai Bíróság 2005. november 22-i C-144/2004. számú határozatát – NJW/ 2005/51/3695.

A KIZÁRÓLAGOS TÖRVÉNYHOZÁSI TÁRGYAK

de lege lata és de lege ferenda

SALAMON LÁSZLÓ

címzetes egyetemi docens (PPKE JÁK)

A magyar Országgyűlés meglehetősen tág törvényalkotási hatáskörének történelmi tradíciói vannak. Ennek gyökerei az ország Mohács utáni helyzetére vezethetők vissza, közelebbről az idegen fejű és olykor abszolútikus jellegű végrehajtó hatalommal és annak bécsi adminisztrációjával szemben a magyar pozícióknak, az ország önállóságának a birodalmi keretek közötti lehető legnagyobb mértékű megőrzését szolgáló törekvésekre. E törekvések eszközei helyi szinten a vármegyék, központi szinten pedig az Országgyűlés voltak. A társadalmi és politikai viszonyok alakításában a külföldön székelő, magát itthon helytartó útján képviselő, más országok, tartományok trónját is betöltő uralkodó rendeletalkotásával szemben a szokásjog védőburka mellett az önálló döntési kompetencia alternatíváját a törvényalkotás jelentette.

A törvénnyel illetve a királyi rendeletalkotással történő szabályozás kérdése az uralkodó és a nemzet között a XVI. századtól kezdődően vissza-visszatérően felmerülő, olykor konfliktusokkal párosuló ellentétek tárgyát képezte. A polgári átalakulás korszakáig nyomon követhető az Országgyűlés arra irányuló több-kevesebb sikerrel járó törekvése, hogy a központi adminisztrációval szemben minden fontos ügyet a törvényhozás hatáskörébe vonjon. Törvényalkotásunkban a nemzet és az uralkodó összeütközései is nyomot hagytak. Az országgyűlések olyan tárgykörökben nyúlnak törvényalkotási formához, mint a rendi felkeléseket lezárt békekötések, királyválasztás, koronázás, hitlevél kiadása, kiegészítve ezzel az egyébként hagyományosnak tekinthető törvényalkotási ügyek (egyes életviszonyok szabályozása, adómegajánlás, ujjoncállítás, stb.) katalógusát. A XVIII. században megjelennek törvényhozásunkban az Ausztriával való viszonyt szabályozó közjogi törvények is. Az uralkodó szentesítési jogköre ugyan korlátja az országgyűlés törvényalkotásának (közjogi értelemben az országgyűlés az uralkodóval együttesen alkotja a törvényt),¹ de igazán szabad kezét a király az országgyűlés megkerülésével igyekszik biztosítani a maga számára, amivel gyakorta él. Olyan pátensek jelzik ezt, mint az Urbarium, a Ratio educationis, vagy a türelmi rendelet, illetve az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverése utáni abszolútizmus korában a magyar alkotmány intézményes féltetétele mellett kiadott úrbéri pátens, telekkönyvi rendtartás stb.

A magyar törvényhozás védekező reakciójára az abszolútikus hatalomgyakorlás egyébként természetes politikai elutasításán túl jellemző példa a rendeleti kormányzást elvető 1791. XII. tc. megalkotása, mint ahogy a rendeleti kormányzás tagadása fejeződött ki az Ideiglenes Törvénykezési Szabályoknak az Országbírói Értekezlet által törtenő megállapításában is.

A szívós nemzeti törekvések eredményeként az Országgyűlés és vele a törvényalkotás a magyar államszervezet életében (kontinentális viszonylatban is) kiemelkedő jelentőségűvé vált, és ez a helyzet a modern korra politikai-közjogi hagyománnyá szervesült. A törvénytől rendeletalkotás a kiegyezést követően csak forradalmi állapotok idején, illetve a jogfolytonos államműködés megszakadásával vagy más, kivételes, a provizórikusság jegyeit viselő helyzetben jelentkezik ismét, mégpedig sajátos jogforrási formában; *expressis verbis* átruházott, illetve helyettesítő jogkörben gyakorolt „törvényalkotási” formában. Jellegzetes példája ennek a Károlyi Mihály nevével fémjelzett polgári demokratikus forradalom, illetve a tanácsköztársaság korszaka.

Előbbi esetben a Nagy Nemzeti Tanács átmeneti időre felhatalmazta a „népkormányt” „néptörvények” alkotására, és ezzel a tulajdonképpeni törvényalkotási hatáskört átruházta a kormányra.² A tanácsköztársaság államszervezetében pedig a Központi Intéző Bizottság képében feltűnik a parlament szerepét formálisan megjelenítő Tanácsok Országos Gyűlése helyettesítésének lehetősége, azáltal, hogy a Központi Intéző Bizottság feljogosítást nyer a Tanácsok Országos Gyűlése „együtt nem léteben” többek között „a legfőbb törvényhozói hatalom” gyakorlására.³ Ezek a különleges jogforrási formák az őszirózsás forradalom előtti alkotmányos rend helyreállításával megszűnnek.⁴

A második világháború befejező szakaszában, majd azt követően az Ideiglenes Nemzetgyűlés működése alatt ismét a törvényt pótló rendeletalkotás válik a legmagasabb szintű jogalkotás eszközévé,⁵ de a koalíciós időszakban később is jelentős szerepet játszik a felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás.

Az újabb cezúrát az 1949-es esztendő képezi, amikor is a tiszavirág életű polgári demokratikus rendszer felszámolása után, a kommunista párt egyeduralmára épülő totalitárius rendszer szovjet mintát követve általános jelleggel – az Elnöki Tanács által alkotandó törvényerejű rendeletek formájában – újból intézményesítette a törvénytől rendelet eszközét.

A konstrukciót megteremtő Alkotmány által zárójelbe tett Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége gyakorlatilag elsorvadt. Egyetlen kizárólagos törvényhozási tárgy maradt csupán, mely az Országgyűléstől, mint a törvényhozó hatalom most már csak elvi értelemben vett gyakorlójától és letéteményesétől törvényerejű rendelettel nem volt elvonható: maga az Alkotmány módosítása, illetve új alkotmány megalkotása, ami az alaptörvény tartalmi jellegét tekintve nem is nevezhető valódi törvényhozási tárgynak, hiszen az Országgyűlés számára intakt módon meghagyott eme normaalkotó hatáskör dogmatikai értelemben: alkotmányozás.

A kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmát a rendszerváltozás előszeleként jelentkező közjogi reformtörekvések teremtették meg. Ezek körében a legelső lépést

az Országgyűlés szerepének felértékeltetése jelentette, mely a diktatúra koordináta rendszerén belül ugyan, mégis legalább formális értelemben valamelyest elmozdulást jelentett az alkotmányosság vonásait viselő alkotmányjogi modell irányába. Az Országgyűlés szerepének újragondolása tarthatatlanná tette az Elnöki Tanács törvénypótló rendeletalkotási jogkörének korlátlanágát, és a jogalkotási törvény által bevezetett, az Országgyűlés számára fenntartott törvényalkotási tárgyak meghatározása – bár anélkül, hogy a valóságban népszuverenitásról lehetne beszélni – az alkotmányjogi terminológia szerint a népszuverenitás „letéteményesének” minősített parlament számára védett törvényalkotói hatáskört biztosított.

A rendszerváltozás a törvényalkotás területén mind az Országgyűlés törvényalkotói hatáskörét, mind pedig a törvényalkotás gyakorlati szerepét illetően merőben új helyzetet teremtett, mely a kizárólagos törvényhozási tárgyaknak a jogalkotási törvényben történt meghatározását más megvilágításba helyezte. Egyfelől megszűnt az Elnöki Tanács és új törvényerejű rendeletek kibocsátásának lehetősége. Másrészt az 1989. évi XXXI. törvénnyel, illetve az 1990. évi XL. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítások előbb az alkotmányerejű törvények majd a helyükbe lépő kétharmados törvények intézményesítésével az Alkotmányban kizárólagos törvényalkotási tárgyakat létesítettek, anélkül, hogy ezekkel a jogalkotási törvényben felsorolt kizárólagos törvényhozási tárgyakat tartalmazó szabályozást összhangba hozták volna. Az alkotmánymódosítások során továbbá az Alkotmányban több rendelkezés is megjelent, melyek egyes kérdéseket egyszerű törvények útján rendelték szabályozni. Ezeknek a rendelkezéseknek a megjelenése további kizárólagos törvényhozási tárgyak létrehozását jelentette megint csak az Alkotmány és jogalkotási törvény összhangjának biztosítása nélkül. Mindezekről függetlenül változatlan maradt az Alkotmánynak az a szabálya, amely az Országgyűlést általában feljogosítja a törvények alkotására.

A jogalkotás helyzetének egészét illetően nagyon lényeges, hogy a rendszerváltozás közjogi síkon elvi és dogmatikai értelemben is más alkotmányjogi viszonyokat teremtett a jogalkotási törvény megszületésekor, 1987-ben még fennállott helyzethez képest.

Ennek következtében a jogalkotási törvény egészében, ezen belül a kizárólagos törvényhozási tárgyakra vonatkozó szabályozást illetően is elavult, az egyes rendelkezéseinek értelmezése, sőt adott pontokon tényleges érvénye vitatható.⁶

Az Országgyűlés törvényalkotási tevékenysége a számára fenntartott törvényhozási tárgyakon túlmenően is rendkívüli mértékben megnövekedett. Ez több okra is visszavezethető. A rendszerváltozás előtt alkotott és az új alkotmányos berendezkedés működése kezdetekor még nagy számban hatályban levő törvényerejű rendeletek szabályozási tárgyát képező életviszonyokat csak törvényekkel lehetett (lehet) megváltoztatni, ez pedig mintegy kényszerpályát jelent a törvényalkotás irányában. A korábbi rendszer jogalkotási anomáliájának visszahatásaként általános törekvésként jelentkezett a törvényalkotásnak mind szélesebb területekre történő kiterjesztése, melyet a törvényjavaslatok leggyakoribb előterjesztőjeként a különböző kormányok gyakorlattá

tettek. A törvények nagyon sok esetben bocsátkoznak részletkérdések túlzottan aprólékos és mélyreható szabályozásába. Az Országgyűlés a részletezett okokból az életviszonyok igen nagy részét szabályozza maga, törvényalkotás útján, mind több szabályozási területet „foglal le” a törvényhozás számára, és ennek folytán a Kormány legfelsőbb szintű szabályozási funkciója mára gyakorlatilag marginalizálódott, és az esetenkénti felhatalmazásra történő rendeletalkotás köre is szűkebbé vált. Az Országgyűlés évente általában száznál több, olykor lényegesen több törvényt alkot.⁷ Ez a törvényalkotási mérték egészében megfelel a jogállami működés követelményeinek és annak a közjogi modellnek, mely – szemben például a francia megoldással – a társadalmi viszonyok legmagasabb szintű rendezésére általánosságban – nyitott hatáskör megteremtésével – a törvényalkotást intézményesíti.

Mindezek mellett is a törvényalkotás életviszonyokat rendező szerepe túllépi az optimálisan szükségesnek és indokoltnak látszó mértéket, ami a parlament tényleges tartalmi működésével összefüggésben érzékelhető bizonyos kiüresedési tendenciák tükrében mostani vizsgálódási tárgyunkon túlmutató megközelítéseket tehet indokolttá.⁸

Részben a törvényalkotás e gyakorlati jellemzői, elsősorban azonban a kizárólagos törvényhozási tárgyak szabályozásának alkotmányjogi helyzete már néhány évvel a rendszerváltozás után kiváltotta a jogtudomány és a politika érdeklődését a törvényalkotás és rendeletalkotás viszonya tekintetében, illetve a vizsgálódások előterébe helyezte a kizárólagos törvényalkotási tárgyak kérdését. A Kormány a jogalkotás problémáinak elemzése kapcsán odáig jutott, hogy a 2003-ban előterjesztett alkotmánymódosító csomagban a csomag részét képező új jogalkotási törvény tervezetében a kizárólagos törvényhozási tárgyak felsorolását mellőzni javasolta, vagyis de lege ferenda megelégedne azzal, hogy a kizárólagos törvényhozási tárgyak az Alkotmányban nevesített kétharmados és egyszerű törvényekre korlátozódjanak.⁹

A jogalkotási törvénnyel kapcsolatos kritikák jogossága vitathatatlan. Elvi és gyakorlati elavultságára számos példa hozható a témánkat képező kizárólagos törvényhozási tárgyakra vonatkozó szabályozási köréből is.

A törvény például a kizárólagos törvényalkotási tárgyak felsorolásánál az állampolgárok alapvető jogai fogalmának körébe vonja az alapvető emberi jogok kategóriáját is, vagy olyan, a mai alkotmányjogi fogalomkörből kikopott fogalmakat használ, mint „társadalmi rend”, illetve „gazdasági rend”, vagy „középtávú népgazdasági terv”, továbbá olyan, ma már meghaladott viszonyról rendelkezik, mint gazdálkodó szervezet állami irányítása. Ráadásul a törvény a fent említett „társadalmi”, illetve „gazdasági rend”, továbbá az „állampolgárok alapvető jogai” gyűjtőfogalomnak kibontását nem taxációval, hanem példálódzó felsorolással végzi el, ami a törvényhozási tárgyak kizárólagosságának éppen eme jellegéből adódóan vet fel az egzakt szabályozás követelményével kapcsolatosan jogos aggályokat. Az így előállott jogi szabályozás összefésületlen állapotának jellemző példáját láthatjuk, ha az alapvető jogok törvényi szabályozására vonatkozó Alkotmányban előírt általános rendelkezést (8. § (2) bek.) összevetjük a jogalkotási törvényben a kizárólagos törvényhozási

A KIZÁRÓLAGOS TÖRVÉNYHOZÁSI TÁRGYAK

tárgyak körében csak – bár példalódzó felsorolással – megemlített egyes alapvető jogok nevesítésével.¹⁰

Mindezekre tekintettel aligha vitatható, hogy a jogalkotási törvény a kizárólagos törvényhozási tárgyak szabályozása körében is gyökeres revízióra szorul. A Kormány említett törvényjavaslatának ismeretében az a kérdés merül fel, hogy valóban elegendő-e a törvényhozási tárgyak meghatározásaként az Alkotmány most hatályos rendelkezéseivel beérni, vagy szükség van emellett a jogalkotási törvényben e törvényalkotási tárgyakat az Alkotmányban szereplő körhöz képest szélesebb terjedelemben kodifikálni. Ebben a kérdésben a közelmúltban éles polémia zajlott le az Országgyűlésben a törvényjavaslat parlamenti vitájában.¹¹

Az egyik nézet a Kormány javaslatát támogatva arra hivatkozott, hogy az Alkotmányban szereplő kizárólagos törvényhozási tárgyak egyetlen kivétellel (mégpedig a büntetés-végrehajtás kivételével) teljes mértékben lefedik a jogalkotási törvényben szereplő kizárólagos törvényhozási tárgyakat, a taxáció módszere pedig csak joghézagokat eredményezne. A másik nézet vitába szállt azzal, hogy az Alkotmány jelenlegi szabályozása kiválthatná a kizárólagos törvényhozási tárgyak jogalkotási törvényben történő, szélesebb körű taxatív felsorolását. Emellett külön vita bontakozott ki azon, hogy a társadalmi viszonyok törvényhozás általi jelenlegi nagymértékű szabályozottsága és a törvények alkotásának nem korlátozott lehetősége mellett indokolt-e a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározásának nagyobb jelentőséget tulajdonítani.

Ez a kérdés más oldalról úgy fogalmazható meg, hogy az Alkotmány rendelkezései értelmében a törvényi szabályozási terület parlamenti szinthez nem feltétlenül kötött egyes részeinek az Országgyűlés általi tudatos (a törvényalkotási terület karcsúsítását szolgáló) feladása lehetséges-e egyáltalán, és így megteremthető-e ezek Kormány általi átvétele. Az egyik nézet szerint ez nem lehetséges, és ezért olyan helyzet, mely miatt a törvényalkotási hatáskör kvázi leadásával szemben a kizárólagos törvényhozási tárgyak kimerítő szabályozásával kell megteremteni az alkotmányjogi biztosítékokat, nem képzelhető el.

A másik nézet szerint szükség van a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározásával garantálni azt, hogy a törvénytől rendeletalkotás modelljéhez való visszatérést kizárjuk.

Az a kiindulópont, hogy az alkotmányi szabályozás lefedi a jogalkotási törvényben szereplő kizárólagos törvényhozási tárgyakat, nézetünk szerint nem megalapozott. A lefedésre hivatkozó álláspont képviselői egyes, a jogalkotási törvényben szereplő, kizárólagos törvényalkotási tárgyakat tételesen azonosítják az Alkotmányban említett törvényalkotási tárgyakkal. A nem azonosítható törvényalkotási tárgyakat pedig az alapjogokkal való összefüggés okán tekintik az Alkotmány rendelkezései alapján védett törvényalkotási területnek. Közelebbről az Alkotmány 8. § (2) bekezdésben foglalt szabályra hivatkoznak, akként érvelve, hogy a jogalkotási törvényben felvett kizárólagos törvényhozási tárgyak közül azok, amelyeket az Alkotmány egyedileg nem említ meg, olyan összefüggést mutatnak az alapvető jo-

gokkal, hogy az Alkotmány említett rendelkezése, ti. hogy az alapvető jogokat törvényben kell szabályozni, mindezen, az Alkotmányban egyedileg nem említett tárgyakat a kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmi körébe vonja.

Ha szemügyre vesszük a jogalkotási törvényben felsorolt kizárólagos törvényhozási tárgyak egynémelyikét, akkor könnyen beláthatjuk ennek az érvelésnek a megalapozatlanságát. A jogalkotási törvényben kizárólagos törvényhozási tárgyként említett „egészségügyi ellátás és társadalombiztosítás” fogalomkörébe tartozó kérdések például egyáltalán nem biztos, hogy mindenben lefedettek az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésben foglalt egészséghez való alapvető jog fogalmával. Ha ezt a Kormány így értelmezné, aligha tehetné meg, hogy az egészségüggyel kapcsolatos privatizáció kérdéseit illetően a törvényi szabályozást – az erre vonatkozó törvényalkotási kísérlet megghiúsulása után – megkerüli. (Az más kérdés, hogy ez az eljárás a jogalkotási törvény hatályos rendelkezésével sincs összhangban.)

A példa kapcsán figyelemmel kell lennünk az Alkotmánybíróságnak az alapjogok törvényi illetve rendeleti szabályozásának problematikája kapcsán kialakított gyakorlatára is. Ismeretes, hogy ennek értelmében az alapjogokkal való összefüggés nem mindenfajta formája teszi kötelezővé a törvényi szintű szabályozást. Ha az alapjoghoz kapcsolódó egyes kérdések csak közvetett, vagy távoli összefüggést mutatnak az alapvető joggal, a szabályozás rendeleti szinttel is megvalósítható.¹² Ha a törvényhozási tárgy kizárólagosságát az adott körben csak magához az alapjoghoz kötjük, legalábbis bizonytalan választ eredményező értelmezési kérdéssé válik a hozzá fűződő intézményekre, működési kérdésekre vagy más részletekre vonatkozó szabályozás törvényhez kötöttsége.

Ennek kapcsán arról a bizonytalanságról is említést kell tennünk, mely az alapvető jogok fogalmi körének pontos meghatározásával kapcsolatosan esetenként észlelhető vagy észlelhető volt. Ismeretes, hogy magának a jognak az elnevezése, az Alkotmányban elfoglalt helye nem feltétlenül orientáló az alapvető jog eme jellegét illetően, és arra is adódott példa, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata megváltozott az adott jog alapjogi jellegének megítélését illetően. Alkotmányjogi körökben mindezek tanulságaként némi iróniával megfogalmazódott az a vélemény, hogy alapvető jognak az tekinthető, amit az Alkotmánybíróság annak minősít.¹³ A kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározásához fűződő alkotmányjogi érdekekkel és céllal az ilyen bizonytalanságok aligha összeegyeztethetők.

Nyilvánvaló, hogy a kizárólagos törvényalkotási tárgyak fogalmát úgy kell meghatározni, hogy ezek egzakt és konkrét azonosításában az eltérő értelmezés lehetősége a lehető legnagyobb mértékben legyen kizárt. Megjegyezzük, ennek a követelménynek a most hatályos törvényi rendelkezés példálódzó felsorolása sem felel meg.

Kiüresíthető-e az Országgyűlés törvényalkotási hatásköre a kizárólagos törvényhozási tárgyakon kívül eső törvényalkotás tekintetében?

A kérdés megválaszolása a Kormány alkotmányos jogalkotási lehetőségének terjedelmétől függ. Ha a Kormány rendelkezik olyan széleskörű alkotmányos felhatal-

mazással, mely lehetővé teszi a rendeleti szabályozást olyan területeken, melyeket ma törvény szabályoz, de amelyek egyébként nem képeznek kizárólagos törvényhozási tárgykört, akkor ennek a lehetősége politikai akarat és jogi technika kérdése. A végrehajtó hatalom megnövekedett súlya és a rendeleti jogalkotás gördülékenyebb lehetőségei elvben magukban hordozzák e „könnyebb megoldás” kísértését. Különösen a mai magyar törvényalkotás teremtette viszonyok mellett, ahol kétségtelenül túltengővé vált a törvényalkotás, azaz éppenséggel valós érveket lehet felhozni a törvényalkotás terjedelmének korlátozása mellett.

A felvetett lehetőséggel szemben felmerülhet az a jogi ellenérv, hogy a Kormány általános rendeletalkotási hatáskörét erőteljesen behatárolja a megkötés, miszerint a Kormány „feladatkörében” bocsáthat ki rendeleteket. Illúzió volna azonban ennek a korlátozásnak túlzott jelentőséget tulajdonítani. Az Alkotmány ugyanis a Kormány feladatkörét rendkívül tág, mondhatni jóformán parttalan módon határozza meg. Elég végigtekinteni az Alkotmány 35. §-t ahhoz, hogy felmérjük ezeknek a korlátoknak alig betekinthető kitégíthatóságát. Olyan feladatmeghatározó rendelkezések, mint például, hogy a Kormány „védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait”, vagy „biztosítja a társadalmi gazdasági tervek kidolgozását” és – ez lesz példánk szempontjából a lényeges: – „gondoskodik megvalósulásukról”, arról nem is beszélve, hogy „ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket a törvény a hatáskörébe utal;” a Kormány feladatkörét a szó szoros értelmében csaknem határtalanná teszi. Talán nem állunk messze a valóságtól azzal az állításunkkal, hogy végül is minden olyan állami feladat kormányfeladatnak tekinthető, melyet az Alkotmány kifejezetten nem utal más állami illetve önkormányzati szerv hatáskörébe.

Nem megnyugtató az a jogi ellenérv sem, hogy alkotmányos rendszerünk a jogalkotói hatáskör subdelegációját nem teszi lehetővé. Ez ugyan valóban így van, azonban igénybe vehető olyan jogi technika is, ami a törvénnyel érintett szabályozás subdelegációja helyett a törvényi szint végrehajtási rendelettel történő kiüresítését, vagy a törvényi szabályozás megszüntetését eredményezheti olyan szabályozási területeken, melyen a törvényalkotás megengedett, de nem kötelező. A lehetőség tehát elvileg adott: önmagában nézve nincs alkotmányos akadálya annak, hogy megfelelő politikai akarat és jogi technika igénybevétele mellett a kormányrendelet az Alkotmány korlátai között átvehessen ma még törvényalkotási tárgykört képező terület szabályozását.

Összegezve a kizárólagos törvényhozási tárgyakkal kapcsolatos kérdéseket, miként általánosságban, úgy a kizárólagos törvényalkotási tárgyakra vonatkozó szabályozást illetően is a jogalkotási törvény felülvizsgálatra szorul. Nem osztjuk azt a felfogást, hogy az Alkotmányban törvényhozási útra terelt törvényalkotási tárgykörök elégséges módon és pontosan lefedik azokat a politikai, gazdasági és társadalmi életviszonyokat, kulturális és egyéb kiemelkedően fontos tárgyköröket, amelyek szabályozását a magyar alkotmányos megoldás modelljére is figyelemmel indokolt az Országgyűlés számára kétharmados törvény biztosítékával körülbástyázottan fenntartani.

Ezért mellőzhetetlennek tartjuk a jogalkotási törvény vonatkozó szabályozásának az Alkotmánnyal összhangban történő felülvizsgálatát, módosítását és e kétharmados törvényben történő újraszabályozott fenntartását. A szabályozás átalakítása során megnyílhatna a törvényalkotás és a rendeletalkotás viszonya újragondolásának lehetősége is.

JEGYZETEK

- ¹ 1791. XII. tc. a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról, illetve Ld. még: DEÁK FERENC: *Adalék a magyar közjoghoz* Pest: 1865. 19.
- ² Magyarország Nemzeti Tanácsa Néphatározata IV. cikk. (*Belügyi Közlöny*, XXIII. ért., 1918. III. kötet; 1675.)
- ³ A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság Alkotmánya 20. §. (*Belügyi Közlöny* 1919/II. 1081.) A konstrukció ebben a formában nem működött. A tanácsköztársaság alatt a Kormányzótanács útján rendeleti kormányzás érvényesült.
- ⁴ 1920. I. tc. az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.
- ⁵ Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. december 22-i ülésén adott felhatalmazás alapján (Ld. Ideiglenes Nemzetgyűlés Naplója 33.). A legfontosabb rendeleteket az Ideiglenes Nemzetgyűlés utóbbi törvénybe foglalta.
- ⁶ A jogalkotási törvény elavultságával kapcsolatos vélemények általánosnak mondhatók. Ld. pl. KUKORELLI ISTVÁN (szerk.) *Alkotmánytan I.* Budapest: Osiris Kiadó, 2005. 78. illetve VÁGVÖLGYI PÉTER: A jogalkotásról szóló törvény átfogó felülvizsgálatának célja és fő irányai. In FOGARASI JÓZSEF – GALAMBOS KÁROLY (szerk.): *Közigazgatás és társadalom*. Budapest: [Közvetési a] Magyar Közigazgatási Kar. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1998. 133-136.
- ⁷ 1993-ban például 121, 1996-ban 130, 1997-ben 159, 1999-ben 126, 2000-ben 147, 2001-ben 122, 2003-ban 133, 2004-ben 140 és 2005-ben 200 törvény született.
- ⁸ A törvényalkotási teher problematikáját illetően Ld. SÁRI JÁNOS: A rendeleti jogalkotás. *Társadalmi Szemle*. 1993.7. 30-38.
- ⁹ Ld. a jogalkotásról szóló T/4488 irományszám alatt a 2002/6-os országgyűlési ciklusban benyújtott törvényjavaslat 20. §-t.
- ¹⁰ A jogalkotásról szóló 1987. XI. törvény 4-5. §
- ¹¹ Ld.: A 2002/6-os Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 13885-13908; 14916-14937; 33232-33252; 33272-33289.
- ¹² 64/1991. (XII.7.) AB határozat, 56/1993 (X.28.) AB határozat, 7/1994 (II.18.) AB határozat
- ¹³ KILÉNYI GÉZA–HAJAS BARNABÁS (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005. 52.

A SZEMÉLYISÉG POLGÁRI JOGI VÉDELME NEK NÉHÁNY KÉRDÉSE

SALLÓS ISTVÁN

ny. legfőbb ügyész

A személyiségi jog gyökerei évszázadokra nyúlnak vissza, egyes elemei már a római jogban is fellelhetők. A személyiségi jogok polgári jogi védelme azonban csak a 19. században került előtérbe. A személyek polgári jogi védelme, összefonódva az emberi jogok védelmével, az elmúlt fél évszázadban mind nemzetközi, mind hazai viszonylatban egyre nagyobb hangsúlyt kapott. Ezt támasztják alá az emberi jogok érvényesülését garantáló nyilatkozatok és nemzetközi egyezmények, amelyek közül elegendő itt utalnunk az 1948. évben elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, az ENSZ Közgyűlése által 1966. decemberében elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekkel összhangban határozza meg az alapvető jogokat és kötelezettségeket, ennek keretében a személyek polgári jogi védelmére vonatkozó leglényegesebb szabályokat. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó alkotmányos szabályozás tágabb a személyiségi jogoknál, magába foglalja az alapvető szociális és politikai jogokat, amelyek nem tartoznak a személyiségi jogok körébe.

Az Alkotmánynak az alapvető jogokról szóló rendelkezései alapul szolgálnak a különböző jogterületeken e jogokra vonatkozó törvényi szabályozásnak. A személyiségvédelem komplexitását hangsúlyozta SÓLYOM LÁSZLÓ is 1979-ben megjelent tanulmányában.

A személyhez fűződő jogokat komplex védelemben kell részesíteni és ebben valamennyi jogágnak, így a polgári jognak is – a többi mögött vagy mellett – a maga sajátos eszközeivel részt kell vállalnia.¹

Ennek az alkotmányos követelménynek megfelelően a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó polgári és büntető jogi szabályok mellett a közigazgatási, munkajogi, társadalombiztosítási, valamint egyes eljárásjogi jogszabályok is tartalmaznak a személyiségi jogok védelmére vonatkozó rendelkezéseket.

Az egyes jogágak a maguk sajátos eszközeivel vesznek részt ebben a védelemben. A rendelkezésükre álló eszközök és azok alkalmazásának súlya, hatékonysága eltérők. A védelem komplexitásából következik, hogy a különböző jogterületeken rendelkezésre álló eszközök egymás mellett is igénybe vehetők, így pl. a sajtó útján

elkövetett rágalmozás miatti büntető feljelentés mellett sajtó-helyreigazítás is kérhető. Az ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy az utóbbi években – a nem vagyoni kártérítésre is figyelemmel – a polgári jog egyre nagyobb szerepet kap a személyiség védelmében.

Dolgozatomban a személyiség polgári jogi védelmének néhány kérdésével kívánok foglalkozni.

I. A személyhez fűződő jogok általános védelme

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. (Ptk.) törvény eredeti szövege szűkebb és hézagosabb szabályozást adott a személyiségi jogok védelmére. Az 1977. évi novella a jogvédelem kereteit bővítette, új személyiségi jogokat vont be a szabályozás körébe már meglévő egyes jogokra részletesebb szabályozást adott, bevezette a nem vagyoni kártérítés intézményét.

Az 1977-es Ptk. novella a személyiség polgári jogi védelmében kétségtelenül új fejlődési szakaszt nyitott. Az azóta bekövetkezett társadalmi, politikai változások hatására a személyiségi jog felértékelődött, ugyanakkor megnőtt a személyiség elleni támadások súlya, elterjedtsége is. A jelenlegi viszonyok között a hatályos szabályozás nem nyújt hatékony védelmet, indokoltnak látszik a védelem kereteinek kiterjesztése.

A személyiség elleni támadások új területeken is jelentkeznek. Elegendő itt utalnunk a széles körben kibontakozott reklám tevékenységre, amely nem egyszer sértett személyiségi jogokat. Ennek hatására iktatta be a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 23. § *b)* pontja a Ptk. 84. § (3) bekezdését, amely szerint a 84. §-ban foglalt szankciók alkalmazandók akkor is, ha a jogsértés tilos reklám közzétételével történt.

1. A személyiségi jog fogalma

A személyiségi jogok védelmének általános megfogalmazását a Ptk. 75. § (1) bekezdése adja. E szerint a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.

Ezzel a megfogalmazással a Ptk. a személyiségi jogok valamennyi formáját védi, nem határozza meg, hogy milyen magatartások tartozhatnak ebbe a körbe. A személyiségi jogok védelmének általános jellege tehát kifejezésre jut egyrészt abban, hogy védelmet nyújt minden személyiségi jogot sértő magatartással szemben, nem korlátozódik a Ptk.-ban megfogalmazott egyes személyiségi jogokra, másrészt abban, hogy nemcsak egyes személyek, hanem mindenki köteles a személyiségi jogokat tiszteletben tartani. A jogsértéstől való tartózkodásra vonatkozó rendelkezés tehát mindenkire kötelező érvényű. Az a rendelkezés, hogy a személyiségi jogok a törvény védelme alatt állnak, azt juttatja kifejezésre, hogy védelmükre a törvényben meghatározott valamennyi eszköz igénybe vehető.

Az általános személyiségi jog fogalmát az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogként határozta meg. Ennek tartalmát a különböző határozatokban az

„általános cselekvési szabadságban”, az „önrendelkezés szabadságában”, a „magán-szférában való jogban”, a „személyiség szabad kibontakozásához való jogban” jelölte meg. Ezek a meghatározások a személyiségi jog egy-egy részterületére vonatkoznak, az általános személyiségi jog fogalmi meghatározásaként nem fogadhatók el.

Az általános személyiségi jog fogalmi meghatározásaként az emberi méltósághoz való jog sem elfogadható. A jogi személyek nem vonhatók a fogalom körébe, a jogi személyekre vonatkozóan az emberi méltóság kifejezés nem értelmezhető. A jelenlegi bírói gyakorlat az emberi méltóság formulát szűkebb körben használja. A Ptk. 75. §-ában foglalt meghatározás továbbra is alkalmazhatónak látszik a személyhez fűződő jogok általános védelmére.

2. A személyhez fűződő jog személyiessége

A személyiségi jog további jellemzője a személyhez fűződő jogok személyessége. Ez azt jelenti, hogy személyhez fűződő joga csak jogképes személynek (létező jogi személynek) lehet, ezek a jogok a jogosult személyétől nem választhatók el. E jogok érvényesítése ugyancsak személyhez kötött – meghatározott kivételektől eltekintve – csak maga a jogosult érvényesítheti.

A személyiségvédelem általános jellegéből következik, hogy az igény terjedelmét nem csökkenthetük a sérelmet szenvedett fél személyes körülményei, így például az, ha életfunkciói baleset következtében beszűkültek, és nem képes felfogni az őt ért sérelmet, illetve annak nagyságát. Ez a felfogás érvényesül a bíróságok gyakorlatában is. A Legfelsőbb Bíróság egyik határozatában elvi élel fejtette ki, hogy „Az egyenlő teljes és korlátozhatatlan jogképeség (Ptk. 8. §-a) alapvető elvéből is nyilvánvaló, hogy nem vagyoni kárpótlás iránti jogai csorbíthatatlanul fennmaradnak annak a személynek is, akit – amint az a jelen per adataiból megállapítható – belátási képességének állandó jellegű, teljes hiánya miatt cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyeztek”. (L.B. Pf.III.20.343/1982.)

A személyiségi jogokra vonatkozó szabályozás a magánszemélyeket megillető jogokból indul ki. A jogi személyekre azok a rendelkezések nem alkalmazhatók, amelyek – jellegüknél fogva – csak a magánszemélyeket illetik meg.

Jogi személyeknél nyilvánvalóan nem kerülhet szóba az emberi méltóság, az élet, a testi épség védelme, a személyes szabadság korlátozása, stb.

Szólnunk kell még arról, hogy vannak olyan jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, amelyek jogképeséggel rendelkeznek. A személyiségi jogok védelme – nézetünk szerint – ezeket a társaságokat is megilleti a jogi személyekkel azonos módon.

3. Jogellenességet kizáró okok

A személyiségi jogot ért sérelem megállapításának egyik feltétele a magatartás jogellenessége.

A személyiség fogalmára figyelemmel jogellenes minden magatartás, amely az emberi önmegvalósulást biztosító feltételektől az egyént megfosztja (beavatkozás a

magánszférába), illetőleg az ember értékminőségének bármilyen hátrányos megváltozását okozza.²

A személyiségi jog megsértésének jogellenességét kizáró okok közül a Ptk. 75. §-a csak a jogosult hozzájárulásáról rendelkezik. A hozzájárulás azonban csak akkor tekinthető érvényesnek, ha megadása társadalmi érdeket nem sért vagy nem veszélyeztet. A személyhez fűződő jogokat egyébként korlátozó szerződés vagy egyoldalú nyilatkozat semmis. Az emberi méltósághoz való jog, mint alkotmányos alapjog korlátozása nyilvánvalóan sérti a társadalmi érdeket, az ilyen magatartáshoz való hozzájárulás érvénytelen. Általában nem érvényes az ember életének, egészségének, testi épségének korlátozásához adott hozzájárulás sem. Ez alól azonban vannak kivételek, ilyen pl. a betegnek a műtét előtt a műtét elvégzéséhez adott hozzájárulása. A bírói gyakorlat szerint ilyen esetekben nem elegendő a beteg beleegyezését nézni, vizsgálni kell azt is, hogy a beteget a műtét elmaradásának a következményeiről a műtéti kockázatról felvilágosították-e.

Sporttevékenységnél számos sportágban a sportolással együtt jár a testi épség kockáztatása. Ezzel kapcsolatban alakult ki olyan álláspont, hogy a beleegyezés együtt jár a sportolási tevékenységgel.

A magatartás jogellenességét a személyiségi jogi sérelmeknél is kizárhatja jogszabály rendelkezése, a jogos védelem vagy a szükséghelyzet.

A személyhez fűződő jogot közérdekből számos esetben korlátozza törvény. Korlátozásra sor kerülhet büntetőjogi védelem érdekében (személyes szabadság korlátozása, házkutatás, kitiltás, stb.) közegészségügyi okokból (járványveszély).

A jogos védelem és a szükséghelyzet a személyiségi jogot ért támadásoknál ritkán fordul elő.

II. A jogvédelem objektív eszközei

A Ptk. 84. § (1) bekezdés a)-d) pontja határozza meg azokat az objektív személyiségvédelmi eszközöket, amelyek a személyiség bármilyen jellegű megsértése esetén igényelhetők. Ezek igénybevételének feltétele a személyiségi jogsérelem, továbbá, hogy a sérelem és a jogsértő magatartása között legyen okozati összefüggés. A sérelmet okozó személy jó vagy rosszhiszeműsége, magatartásának felróhatósága a jogsértés megállapítása szempontjából irreleváns. A személyiséget ért sérelmet akkor is orvosolni kell, ha a jogsértés senkinek fel nem róható tévedés folytán történt. Az objektív személyiségvédelmi eszközök külön-külön vagy együttesen is érvényesíthetők a jogsértés jellegétől függően. Az igény érvényesítésére a törvény nem szab háttáridőt, kivéve a sajtó-helyreigazításra vonatkozó eltérő szabályokat.

A késedelmes igényérvényesítésnek azonban jelentősége lehet a jogsérelem orvoslására szolgáló intézkedések meghatározásakor, mivel lehetnek olyan intézkedések, amelyekre az időmúlása miatt már nincs szükség, pl. a jogsértéssel előállított dolog már megsemmisült, megsemmisítésének elrendelésére nincs szükség, csupán a jogsértés megtörténtét állapíthatja meg a bíróság és esetleg kártérítést ítélhet meg.

1. Jogsértés bírósági megállapítása

A Ptk. 84. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt, a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítására vonatkozó rendelkezésnek kettős szerepe van. A jogsértés bírósági megállapítása egyrészt feltétele a személyiségi jogsértés miatt tehető intézkedések alkalmazásának, másrészt önálló jogvédelmi eszközként is igénybe vehető. Elsősorban az emberi méltóság, a becsület, a hírnév megsértése esetén a jogsértés bírósági megállapítása önmagában alkalmas lehet a jogsértő állapot megszüntetésére, erkölcsi elégtételt nyújthat a sértett fél számára.

2. Elégtétel adására kötelezés

A sérelmet szenvedett fél követelheti, hogy a bíróság a jogsértőt kötelezze elégtétel adására. Az elégtétel adása történhet szóbeli vagy írásbeli nyilatkozattal vagy más megfelelő módon. Az elégtétel adás módját a jogsértés jellegétől, helyétől, idejétől függően kell a bíróságnak megválasztania. Az elégtételt adásnak a jogsértés elismerésén túl a jóvátételre irányuló szándékot is tartalmaznia kell.

A jóvátétel adás további kritériuma a megfelelő nyilvánosság biztosítása. A bíróságnak tehát vizsgálnia kell azt is, hogy a jogsértés milyen körben vált ismertté. Ha a jogsértés nagyobb nyilvánosság előtt történt, az elégtétel nyújtásánál is ennek megfelelő nyilvánosságot kell biztosítani.

A bíróság kötelezheti a jogsértőt, hogy maga gondoskodjon a nyilvánosság biztosításáról, de történhet úgy is, hogy a bíróság rendeli el a nyilvánosság biztosítását a jogsértő költségére.

A sajtó útján való jogsértés esetén az elégtétel adásának is hasonló nyilvánosságot kell biztosítani. Ennek megfelelő módja a bíróság ítéletében meghatározott tartalmi nyilatkozat sajtóban történő közlésének elrendelése. Ezzel biztosítható, hogy a jogsértést a lapból megismerő olvasói kör ugyanabból a lapból szerezzen tudomást az elégtétel adásáról is. A sajtó helyreigazítási eljárás és a Ptk. 84. §-a alapján indított személyiségi jogvédelmi per nem zárja ki egymást.

3. Restitúció kötelezések

A restitúció igények között szereplő hatékony személyiségvédelmi eszköz az abba-hagyásra kötelezés és az eltiltás. Abba-hagyásra folyamatos, a határozathozatal időpontjában is fennálló jogsértés esetén kötelezi az elkövetőt a bíróság, eltiltásra az ismétlődés veszélyének fennállása esetén kerülhet sor. Ezek a szankciók a legkülönbözőbb jogsértés-névviselés, jóhírnév sérelme, képmással, hangfelvétellel való visszaélés, stb. esetén alkalmazásra kerülhetnek.

A sérelmet szenvedett fél kérelmére a bíróság elrendelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását, továbbá a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését, jogsértő jellegétől való megfosztását.

Abban az esetben, ha a személyiségi jogot sértő magatartás jogsértő állapotot hoz létre, pl. jogtalan névhasználat, téves adat nyilvántartása, a sérelmet szenvedett fél követelheti, hogy a bíróság elrendelje a jogsértő állapot megszüntetését, a jogsértő állapot helyreállítását, továbbá a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését, jogsértő jellegétől való megfosztását.

dett fél kérheti a jogsértő állapot megszüntetését. A bíróság a sérelmes állapot megszüntetése mellett indokolt esetben elrendelheti a jogsértés előtti állapot helyreállítását is.

A törvény lehetőség ad arra is, hogy a bíróság elrendelje a személyiségi jogot sértő tárgyi eszköz (könyv, folyóirat, képfelvétel, hangfelvétel) megsemmisítését vagy jogsértő jellegétől való megfosztását. Erre akkor kerülhet sor, ha a jogsértő állapot abbahagyására kötelezéssel, eltiltással nem szüntethető meg, a jogsértés előtti állapot helyreállítására nincs lehetőség.

A megsemmisítésnek, illetve a jogsértő jellegtől való megfosztásnak a módját a bíróságnak kellő körültekintéssel, a jogsértés körülményeinek, a döntése következményeinek mérlegelésével kell megállapítania. Adott esetben elegendő lehet egy könyv jogsértő részeinek eltávolítása, az érintett lapok kiemelésével, a jogsértő szövegrész olvashatatlanná tételével. A könyv különböző részeiben nagyobb számban előforduló jogsértés esetén azonban indokolt a könyv megsemmisítése.

A jogsértéssel előállított dolog megsemmisítése, jogsértő jellegétől való megfosztása azonban nem minden esetben nyújt hatékony védelmet a jogsértő magatartásokkal szemben.

A bíróság ítéletében csak a jogsértést elkövető, a perben félként szereplő személlyel szemben hozhat kötelező rendelkezést. Elvileg a könyvet, hanglemezt megvásárló, birtokló személyek is perbe vonhatók és velük szemben is hozható megsemmisítést elrendelő ítélet. Gyakorlatilag azonban a – többnyire ismeretlen – vásárlók elleni perindítás nem kivitelezhető, a megsemmisítés a kiadó, a terjesztők birtokában lévő példányokra korlátozódik.

III. Kártérítési igény

A személyiségi jogában sértett fél az előzőekben tárgyalt restitució eszközök mellett kártérítést is követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint. Vagyoni kár megtérítésének feltételei a kártérítési felelősség általános szabályainak megfelelően a magatartás jogellenessége, a kár bekövetkezése, okozati összefüggés a jogellenes magatartás és a kár között, továbbá – az objektív felelősség eseteit kivéve – a felróhatóság. Személyiségi jog megsértése miatt vagyoni kártérítésre viszonylag ritkábban kerül sor, ilyen igényt főként a testi épség, egészség megsértése esetén érvényesítenek, de más személyiségi jog megsértése is okozhat vagyoni kárt, pl. a kiskereskedő hírnévrontás miatt elveszti vevőkörét.

1. Nem vagyoni kár szabályozása

A személyhez fűződő jogok védelmét szolgáló eszközök között jelentős szerepe van a nem vagyoni kártérítésnek. Mielőtt a jelenlegi szabályozást és gyakorlatot vizsgálnánk, szükségesnek tartom e jogintézménnyel kapcsolatos nézetek és rendelkezések tekintetében az elmúlt évtizedekben végbement változások áttekintését. A Magánjogi törvényjavaslat rendelkezett a nem vagyoni kárról, az 1114. §-a szerint a károkozó a nem

vagyoni kárért is megfelelő pénzbeli kártérítéssel – elégtétellel – tartozott, amennyire az eset körülményeire tekintettel a méltányosság ezt megkívánta.

A nem vagyoni kártérítés intézményét a Legfelsőbb Bíróság 1953-ban a III. sz. Polgári Elvi Döntvényével megszüntette. A személyi érdekek árúvá minősítését nem tartotta összeegyeztethetőnek az akkori társadalmi berendezkedéssel. Ennek a felfogásnak megfelelően az 1959. évben elfogadott Polgári Törvénykönyv sem tartalmazott rendelkezést a nem vagyoni kárra vonatkozóan. Ezen a téren az 1977. évi novella hozott áttörést, a 354. § lehetővé tette nem vagyoni kárpótlás megítélését olyan esetben, ha a károkozás a károsultnak a társadalmi életben való részvételét vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti. Nem vagyoni kártérítés jogi személy részére is megállapítható volt, ha a károkozás a jogi személynek a gazdasági forgalomban való részvételét hátrányosan befolyásolta.

A jogalkotó a nem vagyoni kár fogalmát tételelesen nem határozta meg.

A gyakorlatban felmerült elvi kérdések megoldására a Legfelsőbb Bíróság 16. számú Irányelve adott iránymutatást, amelyet a 21. számú Irányelv hatályon kívül helyezett. A 16. számú Irányelv elsősorban a testi sértést és egészségromlást eredményező károkozások esetén támasztott nem vagyoni kártérítési igények helyes és egységes elbírálásának kialakítását tartotta szem előtt, és kevés figyelmet fordított a személyiségi jogok védelmére. Az Irányelv hatályon kívül helyezésével a Legfelsőbb Bíróság lehetőséget kívánt adni a személyiség minden oldalú védelmét, az erkölcsi értékeket szem előtt tartó, jogfejlesztő bírói gyakorlat kialakítására.

Az Alkotmánybíróság a Ptk. 354. § részlegesen megsemmisítette. Az eredeti szövegből annyi maradt hatályban, hogy „A károkozó köteles megtéríteni a károsult nem vagyoni kárát”.

Az 1993. évi XCII. törvény a Ptk. 354. §-ának hatályban tartott rendelkezését is hatályon kívül helyezte és a nem vagyoni kár megtérítésére vonatkozó rendelkezést a Ptk. 355. §-ában helyezte el.

A 355. § (1) bekezdése szerint a kárért felelős személy köteles az eredeti állapotot helyreállítani, ha pedig ez nem lehetséges, vagy a károsult azt alapos okból nem kívánja, köteles a károsult vagyoni és nem vagyoni kárát megtéríteni.

2. Kárfelelősség megállapítása

Az ismertetett változások alapján megállapíthatjuk, hogy a nem vagyoni kár jogintézményének tartalmi szabályozása jelenleg teljesen hiányzik. Az új Polgári Törvénykönyvben feltétlenül szükségesnek látszik a jogintézmény átfogó szabályozása. Addig viszont a bíróságnak kell kialakítania az Alkotmánybíróság határozatában foglalt követelményeknek megfelelő, a nem vagyoni kár megállapításához szükséges jogi feltételeket.

A nem vagyoni kárért való felelősség vizsgálatánál abból a megállapításból kell kiindulnunk, hogy nem vagyoni kártérítés kizárólag személyi sérelem esetén állapítható meg, ez tehát a személyiségi jogok megsértésének szankciója. A nem vagyoni kártérítés folytán a személyiségi jogok nagyobb hangsúlyt kapnak.

A nem vagyoni kárért való felelősség megállapításánál gondot okoz a jogellenesség és a kár megállapítása. Vagyoni kárnál a kár bekövetkezése önmagában megalapozza a jogellenességet, mivel minden károkozás jogellenes. Ez a formula – materiális kár hiányában a személyiségi jogot sértő magatartásoknál nem alkalmazható, a jogellenességet más megközelítésből lehet megállapítani.

PETRIK FERENC megfogalmazása szerint jogellenes minden magatartás, amely az emberi önmegvalósulást biztosító feltételektől az embert megfosztja (beavatkozás a magánszférába), illetőleg az ember értékminőségének bármilyen hátrányos megváltozását okozza.³

Más megfogalmazásban, a jogellenesség alapja az, hogy a törvény a személyek személyhez fűződő jogait is – vagyoni jogaikkal egy sorban – védelem alá helyezi, s mindenkit arra kötelez, hogy a személyhez fűződő jogokat tiszteletben tartsa.

A nem vagyoni kártérítés megállapításánál a „kár” fogalmának meghatározása ugyancsak nehézséget okozott az elméletben és a gyakorlatban is. Petrik Ferenc a kár fogalmát az ember értékminőségének csökkenéséből vezeti le. „Ez a csökkenés akkor állapítható meg, ha a személyiséget jellemző helyzet kedvezőtlenül – a korábbiakhoz képest hátrányosan – megváltozik.”⁴

Hasonló megfogalmazást ad SÓLYOM LÁSZLÓ is, aki a kár fogalmát az emberi személyiség testi vagy lelki életminőségének hátrányos megváltozásában jelöli meg.⁵

A hivatkozott álláspontokból következően nem vagyoni kár a testi, lelki, érzelmi jogsértéssel okozott hátrány. Ezeknek a hátrányoknak az immateriális jellegéből következik, hogy nincs pénzben is kifejezhető egyenértékük.

A nem vagyoni kár megállapítása tekintetében a bírói gyakorlat nem volt egységes. Volt olyan álláspont, hogy a személyiségi jogsértés megállapítása esetén a nem vagyoni kár minden további vizsgálódás nélkül megállapítható.

A Legfelsőbb Bíróság gyakorlata – ettől eltérően – szükségesnek tartja a kár bekövetkezésének vizsgálatát. Egyik határozatának indokolásában kifejtette: „a személyhez fűződő jog megsértése esetén a sérelmet szenvedett személy csak akkor tarthat igényt nem vagyoni kárpótlásra, ha olyan hátrányt bizonyít, amely indokolja nem vagyoni kárpótlás megállapítását”. (BH 1997/9. sz. 435.)

Azzal azonban a Legfelsőbb Bíróság is adós maradt, hogy mi az a hátrány, ami indokolja a nem vagyoni kárpótlás megállapítását.

A jogalap megállapítása mellett a gyakorlatban nehézséggel jár az összecszerűség megállapítása is. Nem vagyoni kár esetén pénzben kifejezhető kárról nem beszélhetünk. Az eszmei, erkölcsi sérelmet kell pénzbeli kárpótlással ellensúlyozni.

A bíróságnak elsősorban azt kell vizsgálnia, hogy a jogsértő magatartás a károsultra nézve milyen hátrányos következményekkel járt.

A bíróság az ügy körülményeinek körütekintő mérlegelésével állapíthatja meg, hogy milyen összegű kárpótlás alkalmas a személyiségi jogaiban sértettet ért nem vagyoni hátrány csökkentéséhez, kiegyenlítéséhez.

A Ptk. 1977. évi módosítása személyhez fűződő jogok védelme terén – elsősorban a nem vagyoni kár bevezetésével – jelentős áttörés volt. A közel harminc

A SZEMÉLYISÉG POLGÁRI JOGI VÉDELME NEHÁNY KÉRDÉSE

éves gyakorlat ezen a téren számos jogalkotási és jogalkalmazási problémát hozott felszínre. Ezek közül csupán néhány kérdés felvetésére volt lehetőség, de ezek is mutatják, hogy a szabályozás ma már nem felel meg a kor követelményeinek. A személyiségi jogok hatékonyabb polgári jogi védelméhez szükséges a vonatkozó rendelkezések átfogó felülvizsgálata és a tartalmi kérdésekre kiterjedő újra szabályozása.

JEGYZETEK

¹ SÓLYOM LÁSZLÓ: A személyhez fűződő jogok. *Jogtudományi Közlemény*, 1979. évi 6. szám 327-340.

² PETRIK FERENC: A személyiség jogi védelme. Budapest: KJK, 1992. 23.

³ PETRIK: i. m. 23.

⁴ PETRIK: i. m. 25.

⁵ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Személyiségi jogok elmélete*. Budapest: KJK, 1983.

KÖZHASZNÚ TÁRSASÁG A KÖZJOG ÉS A MAGÁNJOG HATÁRÁN

SÁRKÖZY TAMÁS

egyetemi tanár

I. A közhasznú társaság rövid intézményi léte

A közhasznú társaság (kht.) a Polgári Törvénykönyv 1993-as módosításával vált a magyar jog intézményévé – az 1993. évi XCII. törvény iktatta be a Ptk.-ba, mégpedig annak VI. fejezetébe, amely a jogi személyek egyes fajtáiról rendelkezik. A közhasznú társaságra vonatkozó szabályozás tartalmilag többször módosult, jelenleg a Ptk. 57-60. §-ban szereplő szöveget az 1997-es, ún. második Gt. határozta meg átmeneti rendelkezései között. Nemrégiben viszont újabb változás történt, a gazdasági társaságokról elfogadott 2006. évi IV. törvény (a harmadik, új Gt.) 365. §-a kimondta, hogy közhasznú társaság 2007. július 1. után nem alapítható. A 2007. június 1-jén működő közhasznú társaságok még két évig a Ptk. jelenlegi szabályai szerint működhetnek tovább, de 2009. június 30-ig vagy más társasággá kell átalakulniuk, vagy meg kell szünniük.

A közhasznú társaság mintegy 15 éves funkcionálása a magyar jogban ezzel feltehetően véget ért. A feltehetően kifejezés azt mutatja, hogy ebben az ügyben még sok meglepetés várható – ezt már az új Gt. hivatkozott 365. §-a is jelzi, amely a magyar jogalkotásban szokatlan módon a törvény általános 2006. július 1-jei hatálybalépését követően még egy évig új kht.-k alapítását is lehetővé teszi és onnan indítja a működő kht.-k két átmeneti évét. A közhasznú társaság intézményének megszüntetését kimondó 2005. december 19-iki parlamenti döntés után még három és fél évig egzisztálhat tehát a megszüntetendő intézmény. Emellett az új Gt. a kht.-t úgy szünteti meg, hogy helyette a 4. §-ban nonprofit gazdasági társaságot intézményesít, amely új intézményt viszont – éppen a kht. szabályozás csúsztatott kiiktatása miatt – 2007. július 1-jéig nem lehetett hatályba léptetni és ezt követően 2009. június 30-ig, tehát két évig a közhasznú és a nonprofit társaság egymás mellett fog működni.

A közhasznú társaság bevezetését kezdettől fogva kétélyek övezték polgári jogi és közigazgatási oldalról egyaránt. Az 1993. évi XCII. törvény indokolása – egybevonva az ugyancsak akkor bevezetett köztestülettel és közalapítvánnyal – a kht.-t is közjogi jogi személynek minősítette, amelyet az irodalom eleve kétségbe vont.¹

Ezt követően megalkotásra került a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény, amely részben nemcsak a közhasznú társaságok számára tette lehetővé a közhasznú szervezeti minősítést, hanem az egyesületek, az alapítványok és más szervezetek részére is, részben a közhasznú társaság nem automatikusan vált közhasznú szervezetté, hanem külön feltételeknek kell megfelelnie. A kht.-knak közhasznú társasági bejegyzéstől függetlenül még külön közhasznú szervezatként is be kell jegyeztenniük magukat a bíróságon – ezt egyébként egyfelől nem minden kht. kérte, másfelől több mint száz esetben a kht. közhasznú szervezatként való bejegyzését a cégbíróság megtagadta.

2005. elején mintegy 1500 közhasznú társaság volt bejegyezve a cégjegyzékbe. A legjobban vitára ingerlő gyakorlati tapasztalat az volt, hogy csak mintegy 600-650 kht. volt tisztán civil szervezet – azaz jóléti, szociális, kulturális stb. célkitűzésű társaság. Úgy 750-800 kht. lényegében a központi, illetve önkormányzati közigazgatás által egyedül, illetve a civilekkel közösen létrehozott szervezet volt, amely lényegében háttérintézményi feladatokat lát el, pótolva a hatályos jogunkban nem ismert (de az 1945 előtti magyar jogban ismeretes volt és a német-osztrák-svájci jogban ma is ismert) közintézetet (kutató-fejlesztő intézet, minőségvizsgáló, számítástechnikai intézmény stb.), illetve közüzemet (rezsiüzem, üdülő, infrastrukturális tevékenység stb.). A minisztériumok-önkormányzatok preferálják a közhasznú társasági szervezeti formát – lényegében a kiszervezés gazdasági előnyökkel kecsegtető módjának tartják. Másik oldalról azonban az Állami Számvevőszék egyre élesebb kritikát gyakorol az állami kht. mozgalom felett, a közpénzek elfolytatása alapvető csatornájának tartja. A kht.-alapítással lehet kijátszani a költségvetési takarékosági intézkedéseket, a létszámleépítést. A kht.-t egyes közigazgatási vezetők az amerikai outsourcing, mint a new management amerikai iskolája magyar megjelenítésének tartják, mások viszont a közjogi kötelezettségek teljesítése elől a civiljogi-kereskedelmi jogi-társasági jogi formákba való menekülés deformáló tendenciájának.²

Megjegyzendő még, hogy az első Gt. (1988. évi VI. törvény) még semmilyen nonprofit társasági formát nem ismert, de mivel ez a Gt. az rt.-t kivéve 20. §-ában az általános diszpozitivitás talaján állt, a kkt.-bt. és kft. esetében a társasági szerződésnek módja volt nonprofit társaság létrehozására is. A második Gt., az 1997. évi CXLIV. törvény 9. § (1) bekezdése azonban az általános kogencia elvét érvényesítette és ezért a második Gt. 3. § (4) bekezdése kimondta, hogy törvény előírhatja, illetve lehetővé teheti gazdasági társaság nyereségszerzésre nem irányuló közhasznú tevékenységre vagy más közfeladat ellátására való alapítását. Ehhez a rendelkezéshez hozzá kell tenni az alábbiakat: a) itt gazdasági társaságról van szó és nem a Ptk.-ban szabályozott, gazdasági társaságnak nem minősülő közhasznú társaságról (és természetesen nem az ugyancsak a Ptk.-ban szabályozott polgári jogi társaságról), b) a gazdasági társaságok valamennyi formája egyaránt számba jöhet, tehát a kkt., a bt., a kft. és az rt. egyaránt (mint látni fogjuk, a kht, kizárólag kft.-formában működik), c) az ilyen nonprofit gazdasági társaság csak „közhasznú tevékenységre”, illetve „más közfeladat ellátására” vonatkozhat (zavaros fogalmazás), tehát közérdekkel

össze nem függő, tehát tisztán civil tevékenységre nem lehet létrehozni, d) törvényi felhatalmazás vagy kötelezés kell hozzá. Bár ez vitatott, tulajdonképpen ilyen törvényi alapon létrehozott nonprofit rt.-nek tekintem magam részéről az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.-t az 1995. évi XXXIX. törvény, vagy a Magyar Televízió, illetve a Magyar Rádió Rt.-t az 1996. évi I. törvény alapján – a Nemzeti Színház Rt. nonprofit rt.-ként való működése szerintem szabálytalan, mert nem törvényen, hanem kormányhatározaton alapul.

Mindezen előnyökre tekintettel a harmadik Gt. létrehozásának folyamatában a közhasznú társaságra vonatkozó szabályozást különös figyelem övezte. A Kodifikációs Bizottság egyértelmű javaslata volt, hogy az új Gt. hatálybalépésével a közhasznú társaság a jövőre nézve szűnjön meg, a már működő kht.-k két év átmeneti időt kapjanak, a nonprofit gazdasági társaságra vonatkozó rendelkezések pedig azonnal lépjenek hatályba. Ezt az elképzelést az Igazságügyi Minisztérium már csak alternatívaként vitte a Kormány elé, a másik variáns a közhasznú társaság fennmaradása volt. Mind az államtitkári értekezlet, mind először a Kormány is a közhasznú társaság fennmaradása mellett foglalt állást, de közbelépett a miniszterelnök. A miniszterelnöki intervencióra a Kormány végül is elfogadta a kht. megszűnését, de a már ismertetett időbeli eltolódással. Mindez – a sajtóban ismertetett – történet csak azért bír jelentőséggel, mert mutatja, hogy milyen erők ütköznek a közhasznú társasággal kapcsolatban.

II. A közhasznú társaság elemzése

A közhasznú társaságot a Ptk. 57. §-a definiálja. E szerint

- a) a közhasznú társaság jogi személy, amelynek cégneve van, és a cégjegyzékbe való ex nunc konstitutív hatályú bejegyzéssel jön létre – ellentétben a nonprofit szervezetek többségével, amelyeknek nincs cégnevük és a rendes polgári bíróságnál való bejegyzéssel jönnek létre (egyesület, alapítvány);
- b) a közhasznú társaság társasági szerződéssel jön létre és reá a gazdasági társaságokról szóló törvény általános rendelkezéseit, illetve a Gt. kft.-kre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni azokkal a kivételekkel, amelyeket maga a Ptk. megállapít. [Pl. bár a kft. tagjait nem lehet nyilvános felhívás útján toborozni, a kht. tagjait a Ptk. 58. § (5) bekezdése folytán nyilvános felhívással is lehet gyűjteni.]
- c) A kht, specialitása, hogy rendszeresen végez közhasznú tevékenységet, mégpedig nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül. Ebben különbözik a mögöttes jogterületét képező gazdasági társaságoktól, amelyek üzletszerű közös gazdasági tevékenységre irányulnak. Hogy mi a közhasznú tevékenység, erre a Gt. 57. § (1) bekezdése csak röviden utal: „a társadalom közös szükségleteinek kielégítését” szolgálja. A közhasznú tevékenységet tehát a társasági szerződésben kell konkretizálni – ezt a

Ptk. kötelezően előírja. A közhasznúságból adódik a kht. összes szabályozásbeli sajátossága, nevezetesen

- ca)* üzletszerű gazdasági tevékenységet csak kiegészítő jelleggel, a közhasznú tevékenység elősegítése érdekében folytathat. Ezt a tevékenységet a társasági szerződésben a közhasznú tevékenységtől elhatárolva kifejezetten meg kell határozni [Ptk. 57. § (3) bekezdés];
- cb)* a társasági tevékenységből származó nyereség nem osztható fel a tagok között [Ptk. 57. § (1) bekezdés]. E szabály kijátszásának megakadályozását szolgálja, hogy kht. csak kht.-kal egyesülhet és csak kht.-kra válhat szét, illetve, hogy gazdasági társasággá nem alakulhat át. Ha a kht. jogutód nélkül megszűnik a tagok részére a tartozások kiegyenlítése után csak törzsbetéteik (a kht.-szabályok szerint a kht.-tagoknak törzsbetéttjük, illetve üzlet-részük van) alapításkori értéke adható ki, az esetleg fennmaradó vagyont a társasági szerződés rendelkezései szerint közhasznú célra kell fordítani. [Ptk. 60. § (3) bekezdés – ez az alapítványi szabályokhoz igazodó rendelkezés. Eredetileg nem volt szabályozva, hogy mi az eljárás akkor, ha a Ptk. 57. § (3) bekezdése ellenére a társasági szerződésben nincs kielégítő rendelkezés erről – utóbb a Ctv. ezt a kérdést megoldotta, a bíróság rendelkezik a vagyonnal speciális vagyonrendezési eljárás keretében.]
- cc)* Megjegyzendő, hogy az eredeti jogpolitikai cél az is volt, hogy a közhasznú társaságok minél több állami feladatot átvegyenek. Erre utal a Ptk. 59. §-a, amely e szerződésre álcázott hatásköri szabállyal utal: a kht. taggyűlése kizárólagos hatáskörébe tartozik az ún. közhasznúsági szerződés, amelyet a kht. „a társadalmi közös szükséglet kielégítésért felelős szervvel” (? bizonytalan meghatározás) a közhasznú tevékenység folytatásának „feltételeiről” köt. Ez a szerződés feltehetően nem polgári jogi, hanem ún. állami támogatási szerződés, amelyet azonban a kht. nem köteles megkötni és a gyakorlatban sokszor meg sem köt. Más szóval – annak ellenére, hogy a szerződést a Ptk. 59. § (1) bekezdésénél fogva a cégbíróságnál letétbe kellene helyezni – a közhasznúsági szerződés megkötése nem kötelező, nem a kht. működésének előfeltétele. A közhasznú működés biztosítására a Ptk. 59. § (2) bekezdése csak annyit ír elő, hogy – a kht. általános szabályaival szemben, ahol e két intézmény új főszabályként fakultatív – a közhasznú társaságnál a felügyelőbizottság és a könyvvizsgáló választása, illetve működése kötelező.

A fenti tételes jogi szabályozás alapján a kht. jogi jellegét a következőkben lehet meghatározni:

A közhasznú társaság személyegyesülési jellegű közcélra irányított nonprofit társaság. A definíció mind a három elemének jelentősége van. A kht. mindenekelőtt nonprofit jellegű – ezt a jogalkotó a Gt.-ben szabályozott egyesülésnél jobban kihangsúlyozni kívánta. A kht. ugyanis nem a Gt. III. részében került elhelyezésre, mint a szintén nonprofit jellegű kooperációs jogi személy egyesülés, hanem a Ptk.-ban – bár joglogikai-

lag a kft.-t éppúgy be lehetett volna helyezni a Gt.-be, mint az egyesülést. Tisztán nonprofit társaságot azonban a törvényalkotó nem kívánt intézményesíteni, ilyen forma tehát a Ptk.-ban és a hatályos Gt.-ben nincs, a törvényhozó által elismert nonprofit társaság kötelezően közcélra, a közérdekre irányított, közhasznú jellegű mind a kft.-nál, mind a Gt. 3. § (4) bekezdése esetében külön törvény alapján. Végül ezt a közérdekre irányított nonprofit társaságot intézményként a Ptk. a korlátozott felelősségű társaság formájában kreálta meg. Tehát személyegyesülési jelleggel, amely közelebb áll a nonprofit vonásokhoz, mint a tőkeegyesülés jellegű részvénytársaság. A kft. és ezáltal a kft. törzsbetétéről nem állíthatnak ki értékpapírt, az üzletrész a tagok elővásárlási jogával terhelt, de átruházható vagyoni értékű jog, a kft. és ezáltal a kft. már 3 millió forint törzstőkével is létrehozható.

A kft.-sített közhasznú társaságnak még egy nagy előnye van, egyszemélyes társaságként is működhet. Ez esetben nincs taggyűlés, az alapítónak korlátlan utasítási joga van az ügyvezető irányában. Ez jóval kényelmesebb forma a közigazgatás számára háttérintézményi feladatai ellátására, mintha költségvetési szervet, vagy ha alapítványt hozna létre. A költségvetési szerv előnytelen a költségvetési gazdálkodás merev szabályai miatt, ennél a társasági formával való gazdálkodás jóval rugalmasabb. A magyar jog továbbá csak ideális alapítványt ismer, főtevékenységként gazdálkodó jellegű alapítványt nem, emellett az alapítvány alapítójának beavatkozási lehetőségeit az alapítványi gazdálkodásába a Ptk. jelentősen korlátozza [Ptk. 74/A-G. §]. Az egyszemélyes közhasznú társaság ideális tehát közigazgatási feladatok áttételes megoldására.

Ugyanakkor a fentiekből az is megállapítható, hogy a közhasznú társaság nem közjogi jogi személy – pusztán az, hogy egy szervezet közérdeket szolgál és ehhez esetlegesen állami támogatást is kap, nem elégséges a közjogi jogi személyiség nemzetközi jogirodalomban amúgy is vitatott minősítésének megállapodásához.³ A közjogi jogi személyiség alapkritériuma szerintem a közjogi jogosítvány ellátása – ez adott lehet a közttestületeknél, de már elmosódik az ún. közalapítványoknál, és teljesen hiányzik a közhasznú társaságoknál. Míg a Ptk. 65. §-ában szabályozott közttestület törvényen alapul, tagságához kapcsolódóan kifejezetten közfeladatot lát el, e közfeladat ellátásához monopóliumot kaphat és adott esetben kényszertagságon is alapulhat, addig ezek az ismérvek a közhasznú társaságnál hiányoznak. Ezért véleményem szerint a közttestület egyszerre közjogi és polgári jogi személy, addig a közhasznú társaság csak polgári jogi személyiséggel rendelkezik.⁴ A közalapítvány szerintem határeset, mert átruházott állami-önkormányzati feladatot lát el (általában közfeladat finanszírozását). Szerintem a közalapítvány civiljogi jogi személyisége mellett csak akkor ismerhető el közjogi jogi személyként is, ha törvényen alapul (ld. pl. a 2004. évi I. törvény alapján törvényen alapuló sportközalapítványokat).

III. Javaslat a belyzet rendezésére

Véleményem szerint a közhasznú társaság intézményében helytelenül keverednek a közjogi és a civiljogi elemek és ez kétirányú deformációra vezet: a közfeladatok

álprivatizálására egyfelől és a civil szféra állami elemekkel való eltorzítására másfelől. Nem véletlen, hogy az Európai Unió tagállamaiban ugyan ellátnak civiljogi társaságok közfeladatokat, de olyan intézmény, mint a közhasznú társaság nincs.

A helyes megoldáshoz három oldalról kell szerintem közeledni.

a) Meg kell tiltani, hogy állami és önkormányzati szervek saját feladataik, illetve háttérintézményi feladataik ellátására akár gazdasági, akár közhasznú társaságot hozzanak létre. Állami (önkormányzati) szerv részéről társaságalapításnak, illetve társaságban való részvételnek csak az állami gazdasági-szociális-társadalompolitikai funkció keretében van helye (pl. állami fejlesztési pénzügyintézetek, vagyonkezelő holdingrészvénytársaságok stb.). Állami (önkormányzati) feladatok ellátásának megfelelő szervezeti formája a költségvetési szerv, nem lehet megengedni a költségvetési gazdálkodás szabályainak kijátszását, kimenekülést az államháztartási törvény keretei közül.

Ahhoz azonban, hogy ez az igény reális legyen, jelentősen differenciálni kell a költségvetési szerv jelenleg uniformizált kategóriáját. A költségvetési szervek egy része közhatalmi szerv, más része közintézmény – a két intézményi forma gazdálkodási szabályai nem lehetnek azonosak. De a közintézményeken belül is differenciálni kell, önálló jogi státus kell a közintézeteknek, a közüzemeknek, a költségvetési célapoknak, végül az olyan önkormányzó költségvetési szervezeteknek, mint az egyetemek. A közintézet és a közüzem⁵ – ha megfelelően rugalmas gazdálkodási szabályokat kap – kiválthatja a háttérintézményi körből a közhasznú társaságot, mégpedig úgy, hogy nem lépünk ki az államháztartás köréből. (A költségvetési célap a közalapítványok többségi pótlására alkalmas.)

b) A különböző humanitárius célú, civil alapítású szociális-jóléti-kulturális intézménynek is megfelelő formára van szükségük – erre az egyesületi, illetve alapítványi forma csak részlegesen alkalmas. Ezen igény kielégítésére vezette ebe az új Gt. a nonprofit gazdasági társaság intézményét 4. §-ában, amely 2007. július 1-je után a közhasznú társaság helyébe lép.

A nonprofit társaság nem önálló társasági forma, hanem a gazdasági társaságok valamennyi fajtája működhet így, azaz nem jövedelemszerzésre irányultan, folytathat közös gazdálkodást profitorientáció nélkül. Tehát a jogi személyiség nélküli kkt. és bt. éppúgy, mint a kft. vagy az rt. Ez jóval nagyobb rugalmasságot biztosít, mint az eddigi közhasznú társaság. A nonprofit gazdasági társaság érdemi szabályai nagyban azonosak a közhasznú társaságéval: üzletszerű gazdasági tevékenységet csak kiegészítő jelleggel folytathat, ezt a kiegészítő tevékenységet a társasági szerződésben el kell határolni a nonprofit főtevékenységtől, a működésből származó esetleges nyereség a tagok között nem osztható fel, hanem a társaság vagyonát gyarapítja. Nonprofit társaság más társasági formába csak nonprofit jellegének fenntartásával alakulhat át (a nonprofit jelleg a cégnévben ezért kötelező feltüntetni), csak nonprofit társasággal egyesülhet és nonprofit társaságokká válhat szét. Ha azonban a nonprofit társaság jogutód nélkül megszűnik, a tartozások kiegyenlítése után fennmaradt vagyon a társasági szerződés szerinti arányokban a tagok között felosztható.

KÖZHASZNÚ TÁRSASÁG A KÖZJOG ÉS A MAGÁNJOG HATÁRÁN

c) Azt, hogy egy civil szervezet mikor minősül közhasznú szervezetnek, azt a közjogi jogszabályoknak kell eldöntenie – ilyen jogszabály jelenleg az 1997. évi CLVI. törvény, amely nyilván átdolgozandó, korszerűsítendő. Nem a civiljognak, hanem a közjognak kell tehát döntenie arról, hogy a) melyek a közhasznú tevékenységek, b) az ilyen tevékenységet végző szervezeteknek milyen többletkövetelményeket kell biztosítaniuk ahhoz, hogy közhasznú szervezeteknek minősüljenek (pl. nyilvánossági követelmény – a legfőbb szerv üléseinek nyilvánossága, a szerződések nyilvánossága, azaz az üzleti titok alól feloldás avagy ellenőrzési követelmény – kötelező felügyelőbizottság, könyvvizsgáló), c) milyen eljárásban kaphatják meg a közhasznú szervezeti minősítést, d) milyen állami pénzügyi jogi kedvezményeket kapnak ezek a szervezetek, e) vannak-e a közhasznúságnak különböző fokozatai és ennek melyek a feltételei és a következményei (pl. kiemelten közhasznú szervezetek).⁶ A nonprofit gazdasági társaság éppúgy lehet közhasznú szervezet, mint az egyesület avagy az alapítvány. A Gt. erről csak annyit mond 4. § (5)-(6) bekezdésében, hogy ha a cégbíróság a nonprofit társaságot közhasznú szervezetté nyilvánítja, úgy a közhasznú tevékenységnek a társasági szerződésből ki kell tűnnie. A nonprofit gazdasági társaság azt a tényt, hogy egyben közhasznú szervezet cégnevében – ha akarja (ez tehát nem kötelező) – feltüntetheti.

A közhasznú szervezetnek minősülő nonprofit gazdasági társaságnak egy érdemi többletszabálya van az új Gt. 4. § (6) bekezdésében, hogy ha jogutód nélkül szűnik meg, a tagoknak csak a megszűnés kori saját tőke vagyoni hányaduk teljesítés kori értékére eső része adható ki. Az ezt meghaladó vagyont a bíróságnak közcélra kell fordítania.

IV. Összegzés

A III. pontban vázolt háromrétegű megoldás biztosítaná a civiljogi és a közjogi elemek rendeltetésszerű működését és a felmerülő társadalmi-gazdasági probléma teljes értékű jogi megoldásait.

JEGYZETEK

¹ Ld. SÁRKÓZY TAMÁS: Közjogi személyek a Ptk.-ban? *Jogállam*, 1993/2., FAZEKAS MARIANNA: A köztestületekről I.-II. *Magyar Közigazgatás*, 1993/2., illetve 4.

² A német irodalom régi problémája a Flucht ins Zivilrecht. Ld. M. KRÜGER: *Allgemeine Staatslehre*. Stuttgart: 1984. 325-326.

³ Ld. pl. J. MIELKE: Die Abgrenzung der juristischen Person des öffentlichen Rechts von der juristischen Person des Privatrechts. Hamburg: 1985. 168-172.

⁴ Ld. a közjogi jogi személyiség polgári jogi vonatkozásairól a magyar irodalomban PETRIK FERENC: A közjogi jogi személyek polgári jogi jogalanyisága. *Gazdaság és jog*, 2006/2.

⁵ A közintézet és a közüzem kategóriáiról ma is irányadóak az EREKY ISTVÁN által írottak. A jogi személyek, *Városi Szemle*, 1927. III. 220-247.

⁶ Ld. hasonlóan SÁRINIÉ SIMKÓ ÁGNES: A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának korszerű lehetőségei. In INOTAI ANDRÁS (szerk.): *EU-Tanulmányok. IV.* Budapest: 2004. 561-597.

NÉHÁNY ALKOTMÁNYJOGI KÉRDÉS AZ EGYHÁZAK MŰKÖDÉSÉNEK ANYAGI FELTÉTELEIVEL KAPCSOLATBAN

SCHANDA BALÁZS

egyetemi docens (PPKE JÁK)

A jelen tanulmány a teljesség igénye nélkül, néhány, az egyházi tevékenység anyagi feltételeivel kapcsolatos, nyitott kérdés alkotmányjogi vetületét tekinti át. Míg az állam-egyház viszony alapelveivel kapcsolatban a rendszerváltozással megszülető törvény,¹ illetve az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége² egyértelmű, és széles körben elfogadott kereteket teremtett, az egyházak állami támogatásának kérdése meg-megújuló vitákat vált ki. E viták alapja azonban gyakran félreértés, a történeti-jogi háttér hiányos ismerete. Így nem árt az elvi és történeti összefüggéseket jelezni. Ezután két konkrét kérdést vizsgálok: mi lett a Vallásfelekezeti Alap sorsa? Hogyan alakulhat a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése során az egyházak számára visszaadott ingatlanok sorsa?

I. Okok

A mindenki szabadságát és méltóságát egyformán tiszteletben tartó, világnézetileg semleges állam nem értékmentes állam: nem légüres térben él. Az Alkotmányban is megfogalmazott és az Alkotmányt megelőző értékek támogatása az államnak nem csak önérdéke, de az Alkotmányból fakadó kötelessége is. Az állam akkor jár el helyesen, ha a társadalom felől érkező sokféle igényhez nyitottan viszonyul, és sajátosságai szerint megfelelő támogatásban részesíti polgárai közéleti, művészeti, tudományos, kulturális aktivitását, mivel ezek a semleges állam által is elismerendő, de meg nem ítéltető értékeket hordoznak. Az aktív állampolgár, „többe kerül” a költségvetésnek, azonban többet is tesz a közösségért, mint a magánszférába visszahúzódó. Az állam szociális és kulturális elkötelezettség alapján indokolt és helyénvaló, ha polgárai értékteremtő, értékhordozó tevékenységét az állami újraelosztás eszközeivel is támogatja. A vallás, mint közösségteremtő, értékhordozó jelenség nem közömbös, a semleges állam számára sem. A vallási jelenséghez – egyéni, közösségi és intézményes szinten – alapjog, a vallásszabadság is kapcsolódik, ami ismét az állam támogatására érdemes: az állam kötelessége, hogy az alapjogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről gondoskodjon. E felelősség egyik iránya a szabályozás: a versengő alapjogok és alkotmányos értékek közötti kompromisszumok kialakítása.

Az állami felelősségvállalás másik, adott körülmények között elkerülhetetlen iránya materiális: az állam nem lehet tétlen akkor, ha egy szabadságjog gyakorlása anyagi okokból ellhetetlenül.

Ma is meghatározó szerepe van az egyházaknak abban, hogy az értékrendet, mely az állam létének is alapja, fenntartsák. Az állam, a társadalom építhet az egyházakra: az állam a támogatással korántsem csak ad avagy „oszt”, hanem értékeket kap is (ahogy pl. a család intézményének támogatása is legalábbis kölcsönös érdek).

Az egyházak gazdálkodásában ma meghatározó szerepet játszanak saját bevételeik, melyeket saját tagjaik, vagy támogatóik önkéntes adományként ajánlanak fel. A törvény szerint az egyházaknak elsősorban e bevételekből képződik vagyonuk,³ ezekről azonban az állami, önkormányzati és közigazgatási szervek adatokat nem kérhetnek és nyilvántartást nem vezethetnek.⁴ Az elválasztott működés elvének következtében az állam nem nyújthat segédkezet a belső egyházi szabályokban meghatározott hozzájárulási kötelezettségek behajtásához.⁵ A közfeladatok terén való fokozottabb szerepvállalás a nagyobb egyházak költségvetésében ma már nagyobb súllyal szerepel, mint a szorosan vett hitéleti tevékenység. Ezek finanszírozásában természetesen az állami források súlya döntő.⁶

Az egyházak működőképessége a vallásszabadság érvényesülésének alapvető feltétele: ebben az összefüggésben a rendszerváltozás előtti évtizedek öröksége nem hagyható figyelmen kívül. Ugyanakkor az állam csak olyan módon támogathatja az egyházakat, hogy ez ne sértse semlegességét, és ne jelentsen beavatkozást az egyházak belső működésébe. Amikor az állam közpénzeket biztosít vallási közösségek számára, akkor ezzel vallásszabadság érvényesülését segíti elő, azaz intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget.

II. Kérdések

1. *A Vallásfelekezeti Alap sorsa és az egyházak hitéleti tevékenységének költségvetési támogatása*

A Magyarországi Református Egyházzal és a Magyarországi Unitárius Egyházzal 1948. október 7-én, illetve a Magyarországi Izraelita Hitfelekezettel 1948. december 7-én, a Magyarországi Evangélikus Egyházzal pedig 1948. december 14-én aláírt egyezmények egyházi (illetve felekezeti) államsegélyt (személyi, illetve dologi államsegélyt) irányoznak elő, átmeneti időre. Az államsegély mértéke az egyezmények szerint öt évenként negyedével csökkenne, hogy azután 1968. december 31-ével végleg megszűnjön. Az egyezmények sajátos nyelvezete szerint az érintett felekezetek addigra „anyagi tekintetben megerősödnek”. Mindszenty bíboros letartóztatása után, 1950. augusztus 30-án, a csonka Magyar Katolikus Püspöki Kar képviselői is aláírtak, egy a korábbiaknál lényegesen szikárabb „megállapodást”, melyben a Kormány az eddigi egyezményekhez hasonlóan 1968-ig vállalt kötelezettséget „a katolikus egyház elemi szükségleteinek fedezésére”. A megállapodások nem jelölnek meg visszerhet: nyilván a korábbi állami/közttestületi szolgáltatások átmeneti pótlásáról,

degresszív leépítéséről van szó, és nem az egyházi vagyoni állami tulajdonba vételének ellentételezéséről. Úgy tűnik tehát, hogy a megállapodások megkötésében a dologi és személyi államsegély léte és volumene ex gratia juttatás, mely mögött nincs egyházi ellenszolgáltatás. Mindeközben a kommunista egyházpolitika számára az államsegély eszközzé vált arra, hogy az egyházak életébe beavatkozzanak. Az önkormányzatuktól megfosztott, működésükben korlátozott egyházak kiszolgáltatottsága, befolyásolása, ellenőrzése az államsegély által is növekedett, hiszen az állam által adott működési engedéllyel rendelkező lelkészek közvetlenül az Állami Egyházi Hivaltól kaptak kongruát, és a dologi államsegélyek kiutalásának gyakran nagy ára volt. Becslések szerint a 70-es, 80-as években a Katolikus Egyház összes bevételeinek mintegy 60%-a származott az egyházközségektől, azaz a hívek adományaiból, 25%-a az államtól és 15%-a külföldi segélyekből.⁷

Csupán egy év telik el a Püspöki Karral kötött megállapodás aláírásától, amikor a földművelésügyi miniszter meghallja a katolikus, református és evangélikus lelkészek mind nagyobb számú kéréseit, hogy az állam „vásárolja meg az egyházközségek tulajdonát képező ingatlanokat, élő és holt felszerelési tárgyakat.” A katolikus, református és evangélikus egyházak „javadalmi földjeiket”, melyek a „szokásos háztáji mértéket jelentős mértékben meghaladják” – azaz az egyházak valamennyi megmaradt mező- és erdőgazdasági ingatlanát 1951. szeptember 1-jével „felajánlották”.⁸ Az állam nagylelkűen vállalta, hogy az ingatlanokat átveszi és azok további hasznosítását vállalja. A felajánlás a felekezeti temetők „felesleges” területére is vonatkozott, nem vonatkozott viszont a földreform során jutott ingatlanokra, melyekről az egyházak ellenérték nélkül lemondtak. A megállapodás, illetve a rendelet szerint a felajánlásokért az állam az érintett ingatlanok kataszteri tiszta jövedelmének hatvanszorosát fizette volna egy, erre a célra, egyházként létrehozott alapba. A rendelkezés tárgya természetesen nem az egyházi nagybirtok: ezek kisajátítására és felosztására már 1945-ben sor került.⁹ 1951-re az egyházak – jellemzően az egyházközségek – tulajdonában olyan kis és középbirtokok maradtak, melyek rendeltetése a lelkész, esetleg a kántortanító megélhetésének biztosítása, vagy a templom vagy más egyházi intézmény fenntartása volt.¹⁰

A néhány nappal később kiadott minisztertanácsi rendelet már nem egyházként rendeli el az alapok létrehozását, hanem egy „Vallásfelekezeti Alapot” létesít.¹¹ Az Alap jövedelmének meghatározó része „az egyes egyházak részéről önkéntesen felajánlott mezőgazdasági ingatlanok ellenértékéből” áll, melyet „egyházként elkülönítve kell kezelni”. Az Alapot az 1951. évi I. törvénnyel felállított Állami Egyházi Hivatal kezelte. A minisztertanácsi rendelet már sajátos módon összekapcsolja a néhány évvel korábban kötött megállapodásokban ígért egyházi államsegély kérdését az „önkéntesen felajánlott mezőgazdasági ingatlanok” kérdésével, a Vallásfelekezeti Alapot jelölve meg az államsegély forrásaként. A felajánlott vagyoni egységes állami tulajdonban felolvadva, azóta többször cserélhetett kezelőt és tulajdonost – az ingatlantulajdon természetének köszönhetően azonban olyan vagyonról van szó, mely jelenleg is valamilyen tulajdonosnál megvan. Egy része minden bi-

zonnyal kárpótlási földalapba került és így került magántulajdonba, más része esetleg éppen a Nemzeti Földalap tulajdona. Nem célja a tanulmánynak a kor egyházpolitikájának (értsd: egyházüldözésének) történeti elemzése és értékelése; a vizsgálat tárgya e helyen csupán az: mi lett a Vallásfelekezeti Alap sorsa?

Az, hogy az államsegélyek nem kerültek a megállapodások szerinti módon csökkentésre, és 1968. után is fennmaradtak,¹² nem csak egyházpolitikai döntések következménye. 1951-től az államsegély nem pusztán ex gratia juttatás, ahogy azt az 1948-ban, majd 1950-ben aláírt egyezmények előirányozták, hanem visszerthes szolgáltatás. Olyan támogatásról van szó, mely mögött az érintett felekezetek – kikényszerített – ellenszolgáltatása áll. Ezen a tényen nem változtat az, hogy az államsegély összege az 1980-as években – felgyorsuló pénzromlást ellensúlyozandó – növekedni kezdett, ahogy az sem, hogy a vallásszabadság kiteljesedésével magától értetődő módon jogutód nélkül megszűnt az Állami Egyházügyi Hivatal.¹³ Az Állami Egyházügyi Hivatal megszűnésével azonban paradox módon megszűnt a Vallásfelekezeti Alap is.¹⁴ A Magyar Katolikus Püspöki Karral 1950-ben aláírt egyezményt 1990. február 6-án¹⁵ azonnali hatállyal felbontotta PASKAI LÁSZLÓ bíboros és NÉMETH MIKLÓS miniszterelnök. A nyilatkozat nem említi az államsegély kérdését, csupán a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló törvény új korszakot jelző elfogadásáról emlékezik meg.¹⁶ Hasonlóan szűkszavúak az Evangélikus, Református és az Unitárius Egyház képviselővel, valamint a Magyar Izraeliták Országos Képviselőtével 1990. március 19-én aláírt, az 1948-ban kötött megállapodásokat felbontó megállapodások. Ugyanakkor az államsegély, melynek forrása döntően a Vallásfelekezeti Alap lett volna, fennmaradt, ha megnevezése és mechanizmusa az elmúlt tizenöt évben többször változott is. Míg az 1990-es évek elején az egyházak hitéleti tevékenységéhez adott támogatást a költségvetés, 1993-ban az „egyházak alapműködésének”,¹⁷ az 1994. év költségvetésétől az „egyházi alapintézmények működésére adott támogatásnak”¹⁸ nevezi a költségvetési törvény, majd az 1999. év költségvetésétől kezdve „egyházi alapintézmény-működés, Szja. rendelkezése és kiegészítése”¹⁹ címen történik a támogatás. Maga az 1990. évi IV. törvény csak a lehetőséget rögzítette: az egyházak nem-közszolgálati tevékenységének segítéséhez is adhat az Országgyűlés támogatást²⁰ – 1998. óta az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvényben foglaltak szerint. Míg az államsegély 1990. előtt az egyházi tevékenység állami ellenőrzésének eszköze volt, a fordulat után az egyházi tevékenység támogatása az egyházi autonómia, a szabad vallásgyakorlás biztosítékává vált. Így az állam csupán egyházanként és célonként meghatározza a támogatást, de belső elosztásába már nem ártja bele magát. Mivel nem feltételezhetjük, hogy az állam a rendszerváltozáskor szekularizálni kívánta volna a Vallásfelekezeti Alapot, elvonva ezzel az egyházak vállalkozói vagyonának maradékát is, abból kell kiindulnunk, hogy a támogatás, melyet a költségvetés az egyházaknak hitéleti célokra – illetve az egyházak működésére, változó néven ad, azon felekezetek esetében, melyek annak idején a Vallásfelekezeti Alaphoz hozzájárultak, ma sem egyoldalú állami juttatás, hanem

föllelhető mögötte az ellentételeztetési elem. E tényen nem változtat az, hogy az állam – méltányos megfontolásból – a támogatást kiterjesztette olyan felekezetekre is, melyek annak idején semmilyen formában nem járultak hozzá a Vallásfelekezeti Alaphoz (például mivel Magyarországon nem is léteztek akkor). A rendszer 1998-tól olyan módon nyitottá vált, hogy a minimális formális követelményeknek megfelelő vallási közösségek a személyi jövedelemadót fizetők rendelkezési nyilatkozatai alapján részesülnek a központi költségvetés támogatásában. Fontos elvi szempont, hogy az 1%-os rendszerben az adófizetők ma sem saját pénzükből adakoznak, hanem pusztán beleszólást nyertek abba, hogy az állam egy költségvetési támogatást milyen arányok szerint osszon el. A hitélet e támogatása mögött azonban – a Vallásfelekezeti Alaphoz hajdan hozzájáruló felekezetek esetében – változatlanul fennáll a „felajánlott” tulajdon ellentételezése. Azaz a támogatás létehez jogok is fűződnek, ha ezek érvényesítésére a jogállamiság hazai intézményrendszere nem is kínál egyszerű utakat.

A hitélet támogatási rendszerének alapvonalait ma az érintett felekezetekkel megállapodások rögzítik, ezek azonban hallgatnak a Vallásfelekezeti Alapba bevitt vagyronról, ugyanakkor világosan kimutatható, hogy a támogatási cím mögött – történetileg és gazdaságilag – az egyházak tulajdona állt. Beszédesen hallgat a kérdéstről Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás.²¹ A Megállapodás II. részének 3. Cikke rögzíti, hogy az Egyház a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló, „1991. évi XXXII. törvényen alapuló kártalanítási és ingatlanrendezési igényét a jelen Megállapodásban foglaltak teljesülésével kielégítettnek tekinti.” Hasonló megfogalmazások találhatók a Kormány és a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége között 1998. október 1-jén,²² a Kormány és a Magyarországi Evangélikus Egyház között,²³ valamint a Kormány és a Magyarországi Református Egyház között 1998. december 8-án,²⁴ valamint a Kormány és a Budai Szerb Ortodox Egyház között 1998. december 9-én,²⁵ végül a Kormány és a Magyarországi Baptista Egyház között 1998. december 10-én létrejött megállapodásokban.²⁶ Azaz a volt egyházi ingatlanok töredékét érintő ingatlanrendezés folyamatába be nem vont egyházi javak vonatkozásában semmiféle megállapodás nem született. A hitéleti támogatás mértéke, gyakorlati módja alakulhat – a közelmúltból arra is van példa, hogy az egyházakkal történő, erre vonatkozó megállapodás nélkül emelésre került²⁷ – ugyanakkor megrövidítése az érintett egyházak 1951-ben aprólékos műgonddal, de mégis jogaik bizonyos elismerésével végrehajtott kifosztásának teljessé tételét jelentené. Ez azt jelentené, hogy épp a demokratikus jogállam fejezné be az egyházi vagyon szekularizációját. Ez az összefüggés önmagában is indokolja, hogy az állam a hitéleti tevékenység költségvetési támogatásának alakításában az érintett felekezetekkel történő megállapodás nélkül ne tegyen egyoldalú lépéseket. Ugyanis vagy abból kell kiindulnunk, hogy az (érintett) egyházak működésének, az 1%-os rendszeren keresztül történő

támogatását (részben vagy egészben) a Vallásfelekezeti Alapba bevitt ingatlanok terhére folyósított járadék funkcionális kiváltásának, tehát visszerthes szolgáltatásnak tekintjük, vagy pedig az 1%-os rendszeren keresztül történő támogatást új jogcímnak tekintjük (az, hogy e támogatásból minden egyházként nyilvántartásba vett szervezet részesülhet, erre utal) – ez esetben viszont az Alap sorsa rendezésre vár. E rendezés nyilván az érintett egyházakkal történő új megállapodással oldható meg, akár megváltással, akár funkcionális kiváltással, vagy járadékkal. Amíg erre nem kerül sor, addig a hitélet (alapintézmény-működés) költségvetési támogatása nem ajándék.

2. Az egyházak részére átadott volt egyházi ingatlanok funkcionális kötöttsége

A rendszerváltozás egyik meghatározó döntése Magyarországon a reprivatizáció elvetése volt. Elismerve a tulajdoni helyzet illegitím voltát, legalitását a törvényhozó nem kérdőjelezte meg. Az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy az 1940-es évek második fele és 1952. között az állam kártalanítás nélkül állami tulajdonba vette az országban található ingatlanvagyon jelentős részét. Az államosításról rendelkező jogszabályok többnyire külön jogszabályra utalták a kártalanítás rendezését, e jogszabályok azonban nem születtek meg. A rendszerváltoztatás után a törvényhozó – az Alkotmánybíróság olvasatában – „mintegy a novatio mintájára” megújította kötelezettségeit a károsult magánszemélyek és leszármazottaik irányában: tartozását új jogcímen (a kárpótlás ex gratia szolgáltatása által), új terjedelemben (melyet a kárpótlási törvények határoztak meg, általános tételekkel, részleges és degresszív mértékben) és új feltételekkel (melyhez az igényérvényesítés viszonylag egyszerű és gyors, az új jogsérelmeket kerülő eljárása kapcsolódott) tartotta fenn.²⁸

Jogi személyek nem részesültek kárpótlásban.²⁹ Az újjáalakuló pártok, egyesületek nyilván hivatkoznak történelmi elődjükre, ugyanakkor a jogi személyek folyamatosága, jogutódlása sok esetben vitatható lehet: valóban ugyanarról a szervezetről van-e szó, amit a berendezkedő diktatúra feloszlattott, betiltott vagy megszüntetett. A jogi személyek működéséhez az állam több lépésben tulajdont adott át.³⁰ Így jutottak ingatlantulajdonhoz a politikai pártok, a szakszervezetek és különböző egyéb, civil szervezetek is – e juttatásokkal az állam a kapcsolódó alapjogok érvényesüléséhez kívánt hozzájárulni. Sajátos csoportot képeznek a károsultak között az egyházak; a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről külön törvény született.³¹ Bár látszólag az egyházak visszakapnak épületeket, tulajdonképpen esetükben sem reprivatizációról van szó: sajátos, és a civil szféra egyéb szereplőire nem jellemző állandóságukra tekintettel, a funkcionalitás elvén olyan épületeket kapnak, melyek (nyilván nem mellesleg) korábban tulajdonukban álltak.

A preambulum szerint a törvény célja „az elkövetett súlyos jogsértések részbeni orvoslása, részben pedig az egyházaknak az 1990. évi IV. törvényben említett tevékenységük folytatásához szükséges tárgyi, anyagi feltételek biztosítása”. A törvény vezérelve tehát a funkcionalitás: az állam nem pusztán tulajdoni sérelmet orvosol, hanem az egyházak hitéleti vagy közcélú tevékenysége számára teremt teret.

E célra tekintettel az Alkotmánybíróság nem tartotta alkotmányellenesnek sem azt, hogy a törvény az egyházakat a többi szervezettől és károsulttól eltérően kezelte, sem pedig azt, hogy a törvény speciálisan azokat az egyházakat vette figyelembe, melyeket ingatlanjaiktól megfosztottak, azaz nem terjedt ki általában az egyházak tulajdonhoz juttatására.³²

Az egyházak azon beépített ingatlanait igényelheték vissza, melyek 1948. január 1. után, kártalanítás nélkül állami tulajdonba kerültek és a törvényben meghatározott hitéleti vagy közcélú funkciót szolgáltak és 1991. július 30-án még állami vagy önkormányzati tulajdonban álltak. A törvény ilyen funkciókként a következő rendeltetéseket ismerte el: hitélet (vallásgyakorlás, konferenciatelep, egyházi igazgatás, egyházi alkalmazásban álló személy elhelyezésére szolgáló lakás, papnevelés stb.), szerzetesrend, diakónus és diakonissza közösség működése, oktatás, nevelés, egészségügyi, szociális cél, gyermek- és ifjúságvédelem, kulturális cél (közösségi ház, múzeum stb.).³³ A felsorolt célok valamelyikére az egyház által használt, de állami tulajdonban álló épületeket is az egyház tulajdonába kellett adni. A Katolikus Egyház számára nagy jelentősége van, hogy az egykori kegyúri jogviszonyon alapuló ingatlanhasználati jogot a törvény tulajdonnak tekinti, hasonlóan az egyház javára létesített alapítványhoz.³⁴ A törvény figyelembe vette azt is, hogy egyes, egy egyház számára különösen fontos (szakrális) ingatlanok a törvény hatályba lépésére már kikerülhettek az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonából. Az ilyen ingatlanok kivételes visszaszerzésére az egyház külön pénzügyi fedezetet kérhetett (hogy az ingatlant visszavásárolja) vagy kérhette az ingatlan kisajátítását is az egyház részére történő átadás céljából.³⁵ A funkcionalitás mellett a törvény másik fontos elve a fokozatosság volt: az ingatlanok „az egyház tényleges tevékenysége szerint szükséges mértékben és időben” kerülnek az egyházi tulajdonoshoz, „figyelembe véve az állami, a helyi önkormányzati feladatok ellátásához nélkülözhetetlen tárgyi feltételeket és az állami, illetőleg az önkormányzati költségvetésből az ingatlanátadásra juttatott pénzügyi fedezetet” is.³⁶

A törvény az új jogsérelem okozását elkerülendő az átadásra kerülő ingatlanban lévő önkormányzati funkciót kiváltásával számol, amire a központi költségvetés biztosít fedezetet – ezzel sajátos módon a helyi önkormányzatokat támogatva. Mivel az ingatlanigények rendezése a vártnál nagyobb költségvetési igényekkel, a vártnál lassabban haladt előre, néhány év múltán láthatóvá vált, hogy a törvény az eredetileg kitűzött tíz éves határidőn belül nem hajtható végre, így a törvényhozó a határidő 2011-re tolt ki. Az átvett ingatlanokkal is különböző nehézségek adódtak: az amúgyis leromlott állagú épületekre az elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzése után tulajdonosaik már nem áldoztak (bár erre a törvény most már kifejezetten kötelezte őket),³⁷ így az egyházak gyakran igen rossz állapotban vehették újra birtokba egykori ingatlanait. Az állami fél felvetette a természetben vissza nem igényelt ingatlanok helyett a pénzbeli kártalanítás lehetőségét – azon túl, hogy a törvény eredetileg is számolt azzal, hogy az igényelt ingatlan helyett csereingatlan, illetve pénzbeli kártalanítás is adható.³⁸ Áttörést végül az Apostoli Szentszékkal kötött megállapodás hozott,

melyben az egyházi fél lemondott 1.150 ingatlan természetbeli visszaigényléséről, melynek fejében ezen ingatlanok értékét (42 milliárd forint) járadékalappá változtatták, melyet az állam a forint értékvesztésének arányában valorizál és mely után az állam örökjáradékot fizet. Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény az érintett egyházak számára általánosan megnyitotta a járadékra váltás lehetőségét. Ezzel öt egyház élt: a Magyarországi Református Egyház (362 ingatlanról, 6,656 milliárd forint értékben lemondva), a Magyarországi Evangélikus Egyház (74 ingatlanról lemondva, 4,27 milliárd forint értékben), a MAZSIHISZ (150 ingatlanról lemondva, 13,511 milliárd forint értékben), a Budai Szerb Ortodox Egyházmegye (két ingatlanról lemondva, 848 millió forint értékben) és a Magyarországi Baptista Egyház (mely két ingatlanról mondott le, 121 millió forint értékben. Mivel – különösen a két történelmi protestáns egyház esetében – a hajdani ingatlanvagyon fejében juttatott járadék kirívóan kevés lett volna a Katolikus Egyház ill. a MAZSIHISZ járadékához viszonyítva, sajátos módon a Kormány az eredetileg az ingatlanrendezés lezárásának elősegítése érdekében életre hívott járadék-konstrukciót a becsült felekezeti arányokhoz igazítva, az érintett egyházak járadékát a „közfeladat-átvállalásra” tekintettel, jelentősen megemelte (a Református Egyház járadéka 1999-ben 329,5 millió forint lenne, melyet az állam 1,3 milliárdra egészít ki, az Evangélikus Egyház járadéka pedig kevesebb mint 200 millió helyett 700 millió forintot ad). Bár a „közfeladat-átvállalás” értékének kiszámítási módja bizonytalan, a felekezeti paritás megkövetelné, hogy a Katolikus Egyház is kapjon e címen támogatást, különös tekintettel arra, hogy a Református Egyház kiegészített járadéka több, mint fele a Katolikus Egyház járadékának. Az Evangélikus Egyház esetében hasonló aránytalanság áll fenn. Bár a megoldás méltányossági indítékai vitathatatlanok, és a járadék-kiegészítés és maga a járadék formálisan elkülönül egymástól, azonban talán a járadék rendszerét helyesebb lett volna az egyéb egyháztámogatási formáktól függetlenül megőrizni, hiszen ennek alapja és lényege nem az egyházak működésének támogatása, hanem egy tisztán a vagyoni szempontokat figyelembe vevő pénzügyi alku. A visszasság orvoslásának másik útja nyilván az, hogy közfeladat-átvállalás címén más felekezetek is részesüljenek kiegészítő járadékban – ezt különösen indokolttá tennék azok a bizonytalanságok, melyek az elmúlt években az egyházak által átvállalt közfeladatok költségvetési támogatása körül kialakultak.

Míg néhány kisebb felekezet (Magyar Ortodox Egyház, a Magyarországi Rómán Ortodox Egyház, az Adventista Egyház, a Metodista Egyház és az Üdvhadsegereg) ügyei teljes mértékben rendeződtek,³⁹ a nagyobb felekezetek számos igénye ma is nyitott. Azonban valamennyi befogadott ingatlanigény valamilyen formában rendezésre kerülnek: vagy közvetlen megállapodás útján, vagy kormánydöntéssel (a jelenlegi funkció kiváltásával, azaz a használó kártalanításával, vagy az egyház pénzügyi kártalanítással), vagy járadékalapba vonással. Változatlan bizonytalanságot okoz, hogy a jogosult egyház nem számolhat előre azzal, hogy a kártalanítás 2011-ig esedékes kifizetésére mikor kerül sor.

A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése szükségszerűen

nagy nehézségekkel és sok feszültséggel járt. A részleges, fokozatos és funkcionális kártalanítás kompromisszum eredménye. El kell ismerni, hogy a hasonló gondokkal küzdő környező államok közül Magyarországon viszonylag korán megszületett a vonatkozó törvény és a folyamat rendezetten és nagyobb feszültségektől mentesen zajlik. Ugyanakkor más volt szocialista országok bátrabban nyúltak a reprivatizáció eszközeihez, és az egyházak vonatkozásában is hazainál sokkal szélesebb körben juttatták, illetve juttatják vissza az államosított egyházi javakat. A feszültségek, melyek ezen országokban felmerülhetnek – nem ritkán etnikai vonatkozásban is – kezelhetőnek bizonyultak. A járadékrendszer ugyanakkor nagy nemzetközi visszhangot is kapott, de az újabb konkordatárius jogban nem talált követésre. Ehhez hasonló jogi megoldások számos nyugat-európai országban léteznek (több állam még XVIII. századi, vagy Napoleon-i szekularizáció fejében fizet jóvátételt). Az épületek visszavételével az egyházak nagy terheket is magukra vettek, különös tekintettel arra, hogy a restitúció csak olyan jellegű ingatlanokra terjedt ki, melyek jövedelmet nem termelnek, hanem ellenkezőleg, működtetésük jelentős kiadásokat feltételez.

A fentiek szerint a funkcionalitás elve alapozta meg az ingatlanrendezés egész folyamatát: az egyházak azért kapnak vissza ingatlanokat, hogy azt a törvényhozó által értékelt célnak megfelelően használják; az ingatlanok és a vallásszabadság közötti kapcsolat alapozta meg azt, hogy más károsultaktól eltérő szabályokat alkosson a törvényhozó. A funkcionalitás követelménye mögött azonban nincsen szankció, és a tulajdonjog sem korlátozott: az ingatlanok átadása nem csak per- és igénymentesen történik, de tehermentesen is. Azaz ha a tulajdonba lépett egyházi jogi személy a visszaigényléskor megjelölt céltól eltérő célra használja az ingatlant, vagy esetleg elidegeníti, akkor az ezzel kapcsolatos jogügyletek megtámadására a törvény nem ad jogalapot – jogon kívüli, „társadalmi” elvárásokkal, várakozásokkal a tulajdonosnak ilyen esetben nyilván számolnia kell. Formálisan azonban nem feltételhez kötött az ingatlan átadása – ami polgári jogi igényeket megnyithatna az állam oldalán. Ha egy egyház a hitéleti vagy kulturális célra átvett ingatlanok jelentős részét végül üzleti céllal hasznosítaná, ezzel aláásná a törvény eredeti szándékát és az eljárás legitimitását (hiszen az ingatlant az állam tulajdonképpen adott céllal „vásárolta vissza”). Mivel a funkcionalitás elvének következetes érvényesítése a törvény alkotmányossági megítélésében döntő szerepet játszott, az elv gyakorlati alkalmazása nem csupán erkölcsi, hanem alkotmányjogi kérdés is. Nem adható ugyanakkor egzakt válasz arra, hogy az igényléskor megjelölt funkció szerinti használat követelménye meddig áll fenn. Nyilván aggálytalan, ha egy egyházi jogi személy visszaszerzett tulajdonát az eredetileg megjelölttől eltérő, azonban a törvény által szintén preferált célra használja: például a hitéleti célt kulturális, az oktatásit szociális cél váltja fel. Ettől eltérő helyzet az, amikor az egyház az ingatlant hasznosítja, és a diákokthozból szállodát, vagy a rendházból bérirrodaházat alakít ki. Az ilyen funkcióváltás megítélésakor azt kellene vizsgálni, hogy annak jövedelme milyen célokat szolgál. Elképzelhető, hogy az épület állagmegóvása, felújítása más forrásból nem

megoldható, vagy a bevétel éppen az eredeti cél más helyen történő megvalósítását szolgálja. Ilyen esetekben a funkcióváltás jogilag aligha kifogásolható. Ehhez hasonló szempontok alapján kellene megítélni az ingatlan elidegenítését is. Az ilyen esetet elvileg megelőzhetné volna az, ha az ingatlan természetbeli átvétele helyett kártalanítást kért volna a jogosult⁴⁰ – a körülmények azonban akár néhány év leforgása alatt megváltozhatnak olyan, előre nem látható módon is, ami az ingatlan elidegenítését valóban indokoltá teszi. Ilyen esetben, ha az egyházi intézmény a visszakapott ingatlan helyett a törvényben preferált tevékenységet máshol folytatná, nem kifogásolható, ha a visszakapott ingatlant elidegeníti.

III. Összegzés

„A magyarországi egyházak, felekezetek, vallási közösségek a társadalom kiemelkedő fontosságú, értékhordozó és közösségteremtő tényezői. A hitélet körébe tartozó munkálkodásuk mellett kulturális, nevelési-oktatási, szociális-egészségügyi tevékenységükkel és a nemzeti tudat ápolásával is jelentős szerepet töltenek be az ország életében.” – fogalmaz az Lvt. preambuluma. Az „állami egyházjognak” is nevezett diszciplína sajátossága, hogy szinte bármilyen részletkérdés csak az állam-egyház viszony alapelveinek felhívásával válaszolható meg. Az alkotmányos elvek mellett a felmerülő kérdések jelentős része a történelmi összefüggések nélkül nem is érthető, nem hogy elfogadható választ kaphatna. A Vallásfelekezeti Alap és a jelenlegi 1%-os rendszer kapcsolatának bemutatott példája jelzi, hogy alkotmányjogi szempontból sem alakíthatóak az egyházak és az állam anyagi kapcsolatai úgy, mintha a közelmúlt történelme nem is létezne. Azaz vagy a jelen támogatási rendszer hordozza az elvont egyházi vagyon ellentételezésének elemeit, vagy a Vallásfelekezeti Alap vagyoságának ügyét továbbra is nyitott, rendezésre váró kérdésnek kell tekintetnünk. Az egyházak számára visszaadott ingatlanok helyzetének áttekintése viszont azt sugallja, hogy idővel gyengülhetnek a szabad tulajdont korlátozó megkötések melletti érvek. Az ingatlanrendezési folyamat lezárásával – ami akár több lépésben is történhet – a használat és rendelkezés jogát se jogi eszközökkel, se erkölcsi-politikai szempontból sem indokolt korlátozni.

JEGYZETEK

¹ A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. tv. (a továbbiakban: Lvt.)

² Mindenekelőtt az alaphatározatnak tekinthető 4/1993. (II. 12.) AB hat. ABH 1993, 48.

³ Lvt. 18. § (1)

⁴ Így az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. tv. (a továbbiakban: Ftv.) 2. §

⁵ Lvt. 15. § (2)

⁶ Lvt. 19. § (1) bekezdése a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást garatnál az egyházi jogi személy nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményei működéséhez.

⁷ MOREJ, JULIUS-ANDRÁS, EMMERICH: *Handbuch des ungarischen Katholizismus*. Wien: Ungarisches

NÉHÁNY ALKOTMÁNYJOGI KÉRDÉS AZ EGYHÁZAK MŰKÖDÉSÉNEK ANYAGI...

Kirchensozziologisches Institut, 1984, 182. CSERHÁTI JÓZSEF: A magyar katolikus egyház anyagi helyzete, In TURÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Magyar Katolikus Almanach II., A magyar katolikus egyház élete 1945-1985*. Budapest: Szent István Társulat, 1988, 678-696.

⁸ „(A béke)mozgalomhoz tartozó papok „őszinte hazafiságtól indítva” kötelezettséget vállaltak arra, hogy meggyőzik paptestvéreiket: ajánlják fel önként a helyi termelőszövetkezeteknek azt a néhány hektár földet, amelyet a földreform a maguk és egyházközségük szükségleteinek fedezésére meghagyott nekik. Késérő valóság: a falusi plébánosokat ténylegesen a kulákok közé sorolták.” – BOZSÓKY PÁL GERŐ – LUKÁCS LÁSZLÓ: *Az elnyomatásból a szabadságba. Az egyház Magyarországon 1945-2001*. Budapest: Vigilia Kiadó, 2005. 66.

⁹ Külön, e helyen nem vizsgált kérdést jelent az, hogy a földreform (600/1945 ME rendelet, majd az azt törvényerőre emelő 1945:VI tv.) kártalanítást irányozott elő, melyre – hasonlóan más tulajdonosokhoz – az egyházak esetében sem került sor. Míg azonban a károsult magánszemélyek esetén a kárpótlási folyamat „mintegy novatio” útján a nagybirtokosok elmaradt kártalanításával okozott, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet (v. ö.: 27/1991. (V. 20.) AB hat., 66/1992. (XII. 17.) AB hat.) orvosolta, az egyházak esetében erre nem került sor. Az egyházak, küldetésükre tekintettel, maguk sem szorgalmazták e kérdés rendezését, azonban alkotmányjogi szempontból az egyházi vagyon e vonatkozása is függő kérdésnek tekinthető. Az Alkotmánybíróság 1998. március 23-án kelt, 1395/E/1996. AB határozatában elutasította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítását, amikor egy indítványozó azt sérelmezte, hogy – az egyházakkal szemben – a civil szervezetek elvont tulajdonának kárpótlásáról az Országgyűlés nem rendelkezett. Az Alkotmánybíróság megerősítette álláspontját, mely szerint a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése alapvetően nem a tulajdonjogban, hanem a vallásgyakorlás alkotmányos jogában az állam által okozott sérelem részleges jóvátételét szolgálja. ABH 1998. 667, 670.

¹⁰ Becslések szerint a katolikus egyház mintegy 80 ezer, a református egyház mintegy 60 ezer és az evangélikus egyház mintegy 20 ezer hold termőföldjét érinthette a kényszerfelajánlás; kb. ennyi termőföld maradt az 1945. évi földreform után egyházi tulajdonban (FEDOR TIBOR: Tájékoztató a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről. http://misc.meh.hu/binary/6372_ingatl_rend_kek.pdf).

¹¹ 170/1951. (XI. 15.) MTr.

¹² KÖBEL SZILVIA: „Oszd meg és uralkodj!” Az állam és az egyházak politikai, jogi és igazgatási kapcsolatai Magyarországon 1945-1989 között. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005. 54.

¹³ 1989. évi 14. tvr.

¹⁴ „1989-ben – az Állami Egyházügyi Hivatal megszűnésével – a Vallásfelekezeti Alap is megszűnt, vagyona tisztán állami vagyon lett.” BALOGH MARGIT–GERGELY JENŐ: *Állami, egyházak, vallásgyakorlás Magyarországon, 1790-2005* (Dokumentumok). Budapest: História – MTA Történettudományi Intézete, 2005. 994.

¹⁵ A dátum sajátossága, hogy az Lvt. elfogadása és kihirdetése közötti időszakra esik, három nappal előzve meg a Szentszék és a Magyar Köztársaság között, a diplomáciai kapcsolatok helyreállításáról megkötött megállapodást. Országgyűlés csak az Lvt. kihirdetését követően bízta meg a Minisztertanácsot, hogy az Lvt. hatályba lépése előtt kötött megállapodásokat az év végéig vizsgálja felül, és ha a törvényi szabályozás fölöslegessé teszi őket, akkor bontsa is fel. (2/1990. (II. 14.) OGY hat.)

¹⁶ Az Lvt.-t az Országgyűlés 1990. január 24-án fogadta el, kihirdetésre 1990. február 12-én került.

¹⁷ 1992. évi LXXX. tv.

¹⁸ 1993. évi CXI. tv., 1994. évi CIV. tv., 1996. évi CXXI. tv., 1996. évi CXXIV. tv., 1997. évi CXLVI. tv..

¹⁹ 1998. évi XC. tv., 1999. évi CXXV. tv., 2000. évi CXXXIII. tv., 2002. évi LXII. tv., 2003. CXVI. tv., 2004. évi CXXXV. tv., 2005. évi CLIII. tv.

²⁰ Így az Lvt. eredeti 19. § (2) bekezdése.

²¹ Magyarországon kihirdette az 1999. évi LXX. tv.

²² Közzétette az 1058/1999. (V. 28.) Korm. hat.

²³ Közzétette az 1056/1999. (V. 26.) Korm. hat.

²⁴ Közzétette az 1057/1999. (V. 26.) Korm. hat.

²⁵ Közzétette az 1043/2001. (IV. 20.) Korm. hat.

²⁶ Közzétette az 1044/2001. (IV. 20.) Korm. hat.

²⁷ Így 2004. január 1-jével az Ftv.-t módosító 2003. évi CXVI. tv. 99. §-a a nyilatkozattal érintett év államháztartási szintű, pénzforgalmi személyi jövedelemadójának 0,8%-áról 0,9 százalékra emelte az egyházaknak ténylegesen átutalandó összeget.

²⁸ 16/1991. (IV. 20.) AB hat., ABH 1991. 58, 64.

²⁹ Az Alkotmánybíróság 1998. március 23-án kelt, 1395/E/1996. AB határozatában elutasította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítását, amikor egy indítványozó azt sérelmezte, hogy – az egyházakkal

szemben – a civil szervezetek elvont tulajdonának kárpótlásáról az Országgyűlés nem rendelkezett. Az Alkotmánybíróság megerősítette álláspontját, mely szerint a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése alapvetően nem a tulajdonjogban, hanem a vallásgyakorlás alkotmányos jogában az állam által okozott sérelem részleges jóvátételét szolgálja. ABH 1998. 667, 670.

³⁰ Az Alkotmánybíróság ezt összefüggésbe hozta a természetes személyek kárpótlásának folyamatával: 16/1993. (III. 16.) AB hat., ABH 1993. 143, 155.

³¹ A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. tv. (a továbbiakban: Etv.) 4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993. 48, 64-66.

³³ Etv. 2. § (2)

³⁴ Etv. 1. § (2)

³⁵ Etv. 17. § (2)

³⁶ Etv. 2. § (1)

³⁷ Etv. 8. § (5) – beiktatta a 2001. XLV. tv. 2. §

³⁸ Etv. 2. § (4)

³⁹ FEDOR TIBOR: *A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről. Egyházi kapcsolatok 1998-2002.* 27. A fenti adatokhoz ld.: Tájékoztató a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1992. évi XXXII. törvény végrehajtásának állásáról, in *Önkormányzatok Közlönye* 1999. (5) 254-258 (készítette DR. FEDOR TIBOR, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma Egyházi Kapcsolatok Titkársága Egyházi Tulajdonrendezési Főosztály főosztályvezetője).

⁴⁰ Az Etv. 2. § (4) b) pontja alapján erre lehetőség nyílik.

AZ ALKOTMÁNYOZÁS KÉT ÉVTIZEDE¹

SOMOGYVÁRI ISTVÁN

az új alkotmány előkészítéséért felelős miniszteri biztos
Igazságügyi Minisztérium

I. Bevezető

Ez a tanulmány úgy kíván tisztelegni az ünnepelt, PROF. DR. KILÉNYI GÉZA előtt, hogy röviden bemutatja a rendszerváltozást közvetlenül megelőző időszakról kezdve a mai napig tartó alkotmányozási kísérleteket, amelyekben a szerző az ünnepelttel együtt részt vehetett. Egy rövid tanulmányba nem férnek bele személyes emlékek, sem azok az alkotmánymódosítások és módosítási kísérletek, amelyeket nem tarthattunk a szorosán vett alkotmányozás részének. Ezekről talán majd egy részletesebb munkában írok. Itt most az alkotmányozás három szakaszáról lesz szó.

Az első az 1989. évi rendszerváltoztató alkotmány, ennek előkészítése és 1990. évi végleges formába öntése.² Az 1989. évi XXXI. törvény ugyan formailag alkotmánymódosítás volt, tartalmában azonban új, és reményeim szerint választott megoldásait tekintve végleges.³

A második az 1994-1998. közötti időszak, amikor az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságot állított fel, el is fogadta az új alkotmány szabályozási elveit, de a bizottság által elkészített normaszöveg tervezet idő hiányában már nem került a plenáris ülés elé.⁴

A harmadik 2004 decembere óta jelenleg is tart: ez PETRÉTEI JÓZSEF igazságügy-miniszter kísérlete arra, hogy a hatályos alkotmány értékeit megőrizve, de hiányait pótolva, szövegét megjavítva, alkotmánykonszolidáció révén formailag is új alkotmányt hozzunk létre. Ennek első lépése egy szakmai szövegtervezet elkészítése, ezt követheti megfelelő politikai akarat esetén a valódi alkotmány-előkészítés.⁵

II. A köztársasági alkotmány

Az 1980-as évek közepére a pártállam reformerőiben és a közjogászokban megérett a felismerés: modernizálni szükséges az 1949-ben szovjet mintára megalkotott, majd 1972-ben megreformált alkotmányt, mert az még szocialista viszonyok között sem képes követni az új világgazdasági rendszerbe illeszkedni kívánó Magyarország társa-

dalmi-gazdasági problémáit. A gazdaságban a piac, a társadalmi-politikai viszonyokban a jogállamiság és a demokrácia követelményeit kellett volna érvényesíteni, és ezek az igények a 80-as évek végére kezdték szétfeszíteni a szocialista alkotmányosság kereteit.

Az MSZMP Politikai Bizottsága 1988. május 31-én fogadott el állásfoglalást az alkotmány felülvizsgálatáról, és kérte fel a Kormányt az előkészítő munkák megkezdésére, megszervezésére.

Ennek közvetlen politikai előzménye az 1988. május 20-22-én tartott pártértekezlet volt, amelyen a KÁDÁR JÁNOS által vezetett régi gárdát leváltotta a GRÓSZ KÁROLY vezette középnemzedék. Újra hatalmi pozícióba került a reformszárny két markáns egyénisége, POZSGAI IMRE és NYERS REZSŐ, államminiszterként. Néhány héttel később KULCSÁR KÁLMÁN akadémikus lett az igazságügy-miniszter, aki határozott elképzelésekkel rendelkezett az új alkotmány tartalmát illetően.⁶

A párthatározat szakmai megalapozásaként három forrás is megemlíthető. Elsőként a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodájának tevékenysége, amelyet 1981-től KILÉNYI GÉZA vezetett. A Programiroda szervezésében több tucat tanulmány készült, közöttük 18 kötet „Az Alkotmány továbbfejlesztésének tudományos megalapozása” c. sorozat keretében.

A második a NÉMETH MIKLÓS, MSZMP KB osztályvezető, későbbi miniszterelnök felkérésére 1987. szeptemberére elkészült könyv, amelynek címe: *Javaslat az államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra*. Szerzői: KULCSÁR KÁLMÁN, SÁRKÓZY TAMÁS és KILÉNYI GÉZA. „A kötet felvázolta a demokratikus jogállam irányába való elmozdulás lehetséges és szükséges irányait és szervezeti formáit, a valódi parlamentarizmus kibontakozásától kezdve az Alkotmánybírószágon át a közigazgatási bíraskodásig”.⁷

A harmadik a Magyar Tudományos Akadémia 1988. májusi közgyűléséhez kapcsolódó, a Közgazdaság és Jogtudományok Osztálya keretében tartott osztályülés az alkotmányosságról. Az egyik fő előadást ezen a rendezvényen is KILÉNYI GÉZA tartotta „Az államszervezet az alkotmányban” címmel. Az osztályülésen elhangzott előadások tanulmánykötetbe foglalva is megjelentek.⁸

1988. júliusában a Kormány határozatot fogadott el az alkotmány felülvizsgálatának ütemtervéről és szakmai szervezeti kereteiről.⁹ A kormányhatározat szerint a párt irányításával, az Igazságügyi Minisztérium szakmai előkészítésével ki kell dolgozni előbb az Alkotmány korszerűsítésének koncepcióját, majd az alaptörvény szövegtervezetét, és a Központi Bizottság, valamint az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által megtárgyalt anyagok kerülhetnek a Kormány, majd az Országgyűlés elé. Az alkotmányozási folyamatnak még az 1990-ben esedékes általános országgyűlési képviseléválasztások előtt, népszavazással való elfogadással kellett volna lezárulnia. Az alkotmány-előkészítési munkát a novemberben kinevezett közjogi miniszterhelyettes, KILÉNYI GÉZA irányította.

Az Igazságügyi Minisztériumban 1988. november 30-ára elkészült első szabályozási koncepciót (szerkesztette: KILÉNYI GÉZA) még megtárgyalták a párt és állami alkotmány-előkészítő szervek, majd az észrevételeknek megfelelően átdolgozott,

1989. január 31-ei dátummal elkészített második koncepciót (szerkesztette: SOMOGYVÁRI ISTVÁN) március 8-9-én megtárgyalta és egyhangú szavazással elfogadta az Országgyűlés. Ezt követően azonban már nem az elképzelt forgatókönyv szerint alakultak az események.

Március végén az MSZMP Politikai Bizottsága utasítást adott az igazságügy-miniszternek, hogy haladéktalanul készítsen törvényjavaslatot a köztársasági elnök intézményének bevezetésére. A hivatalos indokolás szerint ez azért szükséges, mert a választások lebonyolításához és az új kormány megalakításához elengedhetetlen egy stabil pont az államszervezetben e folyamat levezényléséhez. Ez a stabil pont pedig csak az államfő lehet.

Az igazságügyi tárca el is készítette a törvénytervezetet, mégpedig alkotmány-módosítás formájában, hiszen az új államfő intézményesítése csak így volt lehetséges. A kodifikátorok a feladat teljesítésekor túlmentek a megrendelésen, mert már az új választások után folyamatosan ülésező parlamentre és az annak felelős kormányra vonatkozó szabályokat is beépítették a tervezetbe. E törvényjavaslattal egyidőben készült el az IM-ben a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló, valamint az Alkotmánybíróságról szóló törvénytervezet is. Ezeket együtt jelentették meg az országos napilapokban, és szerveztek róluk szakmai és társadalmi vitákat. Az IM vezetői konzultációra hívták a frissen megalakult ellenzéki szerveződések, pártcsírákat is, ezek azonban nem jöttek el. Nevükben KÓNYA IMRE, a Független Jogász Fórum elnöke, az alakulóban lévő Ellenzéki Kerekasztal életrehívója és koordinátora jelezte, hogy látszatkonzultációra nem hajlandók, nem adják a nevüket olyan törvényekhez, amelyeket akarattuk ellenére is elfogadhat a hatalom. Csak érdemi, egyenrangú felek közötti egyeztetésre hajlandók, ennek meg kell teremteni a szervezeti kereteit.

Június 13-áig két szálon futottak az események. A Kormány véglegesítette és benyújtotta a törvényjavaslatokat az Országgyűléshez, amelynek megyei képviselőcsoportjai (akkor még volt ilyen!) és bizottságai megkezdték azok tárgyalását. Ezzel párhuzamosan az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal képviselői hosszú tárgyalások után megállapodtak a politikai átmenetről szóló tárgyalások szervezeti kereteiről és fő témáiról. Így az ún. Harmadik Oldal (Hazafias Népfront, SZOT, Nőtanács, stb.) képviselőivel kiegészített Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I. témakörében, amely a demokratikus politikai átmenet megvalósítását szolgáló elvek és szabályok meghatározását kapta feladatul, az 1. munkabizottságban került sor a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság jogintézménye bevezetésének megtárgyalására. Az 1989. június 10-én aláírt megállapodás másnapján a Kormány kérésére az Országgyűlés felfüggesztette e törvényjavaslatok tárgyalását a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások befejezéséig.

Június 13-án került sor az első plenáris ülésre, majd az I/1. munkabizottságban június 16-án kezdődött meg az az alkotmányozási munka, amely szeptember 18-án, az addigi tárgyalások lezárásáról szóló megállapodás aláírásával végződött. Az I/1. munkabizottságban a tárgyalások alapjául a Kormány által a Parlamenthez be-

nyújtott alkotmánymódosító-javaslat (készítette: SOMOGYVÁRI ISTVÁN) és Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat (készítette: KAJDI JÓZSEF) szolgált. A tárgyalások nehezen indultak, mert az Ellenzéki Kerekasztal nem kívánta létrehozni a parlamenti választások előtt sem a köztársasági elnök, sem az Alkotmánybíróság intézményét. A Harmadik Tárgyalófél pedig nem rendelkezett egységes, határozott véleménnyel egyetlen fontos kérdésben sem. Néhány munkabizottsági ülés után azonban korrekt szakmai légkör alakult ki, megállapodás született arról, hogy mind-egyik tárgyalófél benyújtja az általa fontosnak tartott alkotmánymódosító javaslatait. Azokat megtárgyaljuk, és összefüggésükben dönt mindegyik oldal arról, mit támogat a többiek javaslataiból.

Az Ellenzéki Kerekasztal elsősorban az ideologikus részekről szerette volna megtisztítani az alkotmányt (párt vezető szerepe, szocialista államcélok, az alapjogoknak a dolgozó nép érdekében való gyakorlása, stb.). Döntő fordulatot hozott a Harmadik Tárgyalófél magatartásában, hogy az Igazságügyi Minisztérium egyik képviselőjének biztatására felvállalták az emberi jogokra vonatkozó szabályok korszerűsítését, és így a tárgyalásokban való részvételük konstruktívabbá vált. Az MSZMP tárgyalódelegációjában ülő kormányzati tisztviselők is kibővítették a maguk javaslatát a demokráciát és a jogállamiságot szolgáló új elemekkel, és elfogadták – feltételesen, egyelőre felsőbb szintű politikai jóváhagyás nélkül! – a másik két oldal javaslatait. A továbbiakban az IM képviselője által így egybeszerkesztett javaslatról folyt a vita, heteken át. Lépésről lépésre haladva egyre több kérdésben született megállapodás, amelyet a középszintű tárgyalásokon jóváhagytak, a még vitás kérdésekről pedig tovább folyt a megbeszélés. Nagy segítséget jelentett a végleges megállapodáshoz vezető úton az ANTALL JÓZSEF által megtalált formula a köztársasági elnökről. Az MSZMP és a kormány eredeti javaslatát átalakítva, az 1946. évi I. törvénnyel bevezetett szabályozást vettük át, és így olyan hagyományra tudtuk a szabályozást visszavezetni, amelyet a szuverén, nem kommunista Magyarország alakított ki. (A mechanikus átvétel később jogalkalmazási nehézségeket okozott, de erről itt ne beszéljünk.)

A tárgyalások kölcsönös kompromisszumában kialakított alkotmánymódosítás végül a kényes jogállami igényeknek is megfelelt, ezért az Ellenzéki Kerekasztal elismerte: ez már alkotmánybírósági védelemre érdemes alkotmány. Így nem volt akadálya az Alkotmánybíróságról szóló törvénytervezet elfogadásának sem, amelyet a tárgyalások utolsó hétvégén, rohammunkában véglegesítettek a tárgyalódelegációk.

Ismert, hogy politikai okok miatt az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá a záró megállapodást, de nem is vétózta meg azt.¹⁰

A Kormány a megállapodásnak megfelelő tartalommal átdolgozott törvényjavaslatokat nyújtott be, és azokat az Országgyűlés elfogadta. A tartalmában új alkotmányt, a köztársasági államformát 1956 forradalmára emlékezve 1989. október 23-án hirdette ki Szűrös Mátyás házelnök a Parlament erkélyéről, több tízezres ünneplő tömeg előtt.¹¹

A köztársasági alkotmány finomhangolására 1990 tavaszán, az országgyűlési választások után, az MDF és az SZDSZ megállapodásának („paktumának”) eredménye-

ként, több lépcsőben került sor. Mint ismeretes, ekkor került ki az alkotmányból a demokratikus szocializmusra és a polgári demokráciára utaló utolsó ideologikus rész; ekkor szűnt meg az ún. nagy kétharmados, sok tárgykörre kiterjedő alkotmányerejű törvények kategóriája, és csökkent jelentősen a (kis)minősített többséggel elfogadott törvények száma; bevezették a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét, rögzítették az államfő Parlament által való megválasztásának szabályait, majd átalakították a tanácsrendszert önkormányzati rendszerré.¹²

Az első alkotmányozási szakaszhoz tartozik még egy 1990. május 8-ára az Igazságügyi Minisztériumban elkészült alkotmánytervezet, amelyet KULCSÁR KÁLMÁN útmutatásai alapján SOMOGYVÁRI ISTVÁN írt. Az igazságügy-miniszter ugyanis szeretette volna befejezni azt a munkát, amelyre vállalkozott, és örökösen hagyni maga után azt az alkotmánytervezetet, amely az ő szakmai meggyőződését tükrözi. Ennek megfelelően ebben a tervezetben kétkamarás Országgyűlést, közvetlenül választott államfőt, négy szintű bírósági rendszert, kormány alá rendelt ügyészséget, és modern önkormányzati szabályozást találunk. A tervezetet megkapták a régi és a választások után megalakult új kormány tagjai, a pártok vezetői. Visszhangja nem lett.

III. Az elvetélt kísérlet

1. A kormányprogram

1994. júliusában az Országgyűlés elfogadta az MSZP és az SZDSZ koalíciós kormányának programját. A kormányprogram egyik kiemelt célja az új alkotmány létrehozása volt: „[...] a kormány a politikai átalakulás lezárására, a társadalmi konszenzusra törekedve és a szilárd alkotmányosság megteremtése érdekében új alkotmány megalkotása mellett kötelezi el magát. Az alkotmány megalkotására széles körű szakmai és közéleti vita alapján kerül sor, felhasználva a hazai és a nemzetközi jogtudomány, a modern államfejlődés tapasztalatait. Az új alkotmány kidolgozásában a kormány a legszélesebb nemzeti egyetértés kialakítására törekszik, ezzel is meg kívánja erősíteni az alkotmány társadalmi elfogadottságát. Javasolja, hogy az alkotmányozás folyamatának irányítására az Országgyűlés 27 tagú alkotmány-előkészítő bizottságot válasszon, amelyet az igazságügy-miniszter vezet. Az új alkotmányt 1995. második felében népszavazással kell megerősíteni.”¹³

A kormányprogram meghatározta az új alkotmány legfontosabb tartalmi követelményeit is:

- erősítse meg a jogállamiságot, az emberi és polgári jogok garanciáit, őrizze meg a közjogi struktúra lényeges vonásait;
- az Országgyűlés szervezetében és a választójogi rendszerben egyaránt utasítsa el a korporativitás elvének alkalmazását;

- az alaptörvény szabályozza újra a törvényhozási tárgyakat, emelje alkotmányos szintre a kétharmados törvények legfontosabb rendelkezéseit, s ezzel egyidejűleg növelje a kormány rendeletalkotási jogkörét;
- kerüljenek kidolgozásra a gazdaság és a közpénzkezelés rendszerének alkotmányos elvei és biztosítékai;
- erősödjön a bírói függetlenség, elsősorban a bírói önkormányzatok szerepének garantálásával és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállításával;
- a jogvédő szervek hatáskörének átalakításával összhangban újra kell szabályozni az ügyészség alkotmányos helyzetét;
- erősíteni kell az alaptörvény stabilitását az alkotmánymódosítás szabályainak szigorításával: az új alkotmány módosítása akkor váljon érvényessé, ha az újonnan választott Országgyűlés megerősíti az előző Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítást.

A kormányprogram tartalmazta az új Hárszabály és több közjogi törvény (pl. a jogalkotásról, a nemzetközi szerződésekről, a választójogról, a miniszteri felelősségről, a miniszterek és államtitkárok jogállásáról, a bíróságokról, az Alkotmánybíró-ságról, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, az önkormányzatokról) újraalkotásának vagy módosításának elveit is; ezek az elvek ugyancsak érintették az új alkotmány tartalmát.

2. A szabályozási koncepció kormányzati előkészítése

A koalíciós pártok nagyon gyors, mintegy egy éves alkotmányozási folyamatot képzeltek el. A 2078/1994. (VIII. 29.) Korm. határozat ennek megfelelően részletes feladattervet írt elő és kialakította az alkotmányozás kormányzati feltételeit. A kormányhatározat az igazságügy-minisztert bízta meg az új alkotmány koncepciójának kidolgozásával. Az Igazságügyi Minisztériumban Alkotmány-előkészítő Titkárság alakult. A kormány az alkotmány-előkészítést megalapozó szakmai-tudományos munkák koordinálására az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetét kérte fel.

Az Igazságügyi Minisztérium, továbbá az Állam- és Jogtudományi Intézet teljesítették feladatukat. Szervezésükben, illetőleg közreműködésükkel egy év alatt több tucat szakmai tanácskozás zajlott le; megrendelésükre összesen közel száz tanulmány készült az alkotmányozás különböző témaköreiből; mindezek összegzéséként 1995. februárjában két alkotmánykonceptió is megszületett. Az Állam- és Jogtudományi Intézet koncepciójának szerzője BRAGYÓVA ANDRÁS tudományos főmunkatárs.¹⁴ Az Igazságügyi Minisztérium koncepcióját a miniszter nyolc fős tanácsadó testülete készítette el.¹⁵

A kormány március 30-ai ülésén foglalkozott az Igazságügyi Minisztérium koncepciójával. Tudomásul vette az igazságügy-miniszter tájékoztatását az új alkotmány addigi előkészítő munkálatairól, és a 2090/1995. (IV. 4.) Korm. határozatban előírta a további tennivalókat.

Kötelezte az igazságügy-minisztert, hogy még április hónapban mutassa be a koncepciót a koalíciós pártok képviselőcsoportjainak. Indokoltnak tartotta a kon-

cepció általános szabályok szerinti államigazgatási egyeztetését. Külön felkérte a kormány a szakmai-tudományos élet szervezeteit, a tudományegyetemek állam- és jogtudományi karait, hogy mondjanak véleményt az anyagról. A kormányhatározat előírta a széles értelemben vett civil szervezetek megkeresését véleményük megküldése érdekében, továbbá a koncepció megismertetését a társadalmi nyilvánossággal.

Az Igazságügyi Minisztérium a kormánydöntésben írt minden részfeladatot végrehajtott, sőt szélesebb körű egyeztetést végzett az előírtnál. A koncepció nemcsak magyar szervezetekhez jutott el, hanem az Európa Tanács Velencei Bizottságához, az OECD SIGMA-program szakértőihöz, számos európai ország nagykövetségéhez, igazságügy-miniszteréhez.

A beérkező észrevételek, vélemények sok pontosítást, kiegészítést javasoltak, de az általános vélemény szerint a minisztériumi koncepció megfelelő alapul szolgált a további alkotmányozási munkához.

3. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottságának megalakulása

Az intenzív kormányzati munka nem feledtethette, hogy az alkotmány-előkészítés elvi irányítására hivatott parlamenti bizottság felállítása egyre késett. E késedelemnek több oka is volt.

Bár az 1994. évi választások előtt mindegyik parlamenti párt választási programjában szerepelt az új alkotmány megalkotásának szükségessége, az alkotmány tartalmát, megalkotásának módját és ütemezését tekintve korántsem volt teljes összhang a pártok között.

A legnyilvánvalóbb tartalmi különbség a Független Kisgazdapárt és a többi parlamenti párt elképzelései között mutatkozott. Az FKGP vissza kívánt térni olyan történelmi tradíciókhoz, amelyeket a többiek meghaladottnak tartottak (pl. a szentkorona tan, a Szent Korona közjogi szerepének felélesztése). A kisgazdák kétkamarás parlamentre tettek javaslatot és a képviselői visszahívhatóság újraintézményesítésére. Erősíteni kívánták a köztársasági elnök hatalmát, lényegében prezidenciális rendszert kívántak bevezetni. Az erős elnöki hatalomhoz a közvetlen elnökválasztást tartották szükségesnek. Csökkenteni akarták az Alkotmánybíróság hatáskörét, sőt utóbb már a szervezet megszüntetésére is javaslatot tettek. Szükségesnek tartották – legalábbis átmeneti időre – a halálbüntetés visszaállítását. E javaslatok közül egyedül a közvetlen elnökválasztást támogatta más párt: az MSZP és a KDNP.

A többi párt ezzel szemben elfogadta a kormányprogram tézisét: az új alkotmánynak a jelenlegi alaptörvény főbb elveire kell épülnie.¹⁶ A hatályos Alkotmány felülvizsgálatára van szükség a megalkotása óta eltelt idő tapasztalatai alapján, és nem egy tartalmában alapvetően megreformált új alkotmányra.

Ugyancsak az FKGP volt az, amely kinyilvánította: nem tartja szükségesnek ebben a parlamenti ciklusban az új alkotmány megalkotását. A többi ellenzéki párt – ha nem is értett egyet a sietős alkotmányozással – megvalósíthatónak tartotta az új alaptörvény elfogadását az 1998. évi országgyűlési választások előtt.

Az FKgP sem mutatkozott azonban egységesnek ebben a kérdésben. Ezt mutatja, hogy a párt és az Országgyűlés akkori alelnöke, G. NAGYNÉ DR. MACZÓ ÁGNES T/895. számon önálló alkotmánytervezetet nyújtott be 1995. április 11-én. Az önálló indítvány tárgysorozatba vételét a kijelölt bizottság nem támogatta, így az nem került a plénum elé.

Az alkotmányozás módját illetően két megoldás kínálkozott. Már 1989-ben is felmerült az alkotmányozó gyűlés gondolata, amire több szakember újólag is javaslatot tett.¹⁷ Az alkotmányozásban közreműködni szándékozó pártok azonban természetesen tartották, hogy az alkotmányt – a hatályos alaptörvény és népszavazási törvény rendelkezéseinek megfelelően – az Országgyűlésnek kell megalkotnia, és azt népszavazás erősíti meg.

Ez ügyben is eltérő nézetet vallott az FKgP. Képviselőjük, K. CSONTOS MIKLÓS 1996. októberében alkotmánymódosító javaslatot nyújtott be T/3302. szám alatt, Alkotmányozó Nemzetgyűlés felállítására. A javaslat tárgyalását az Alkotmány- és igazságügyi bizottság kijelölt bizottságként nem támogatta, ezért azt az Országgyűlés nem vette tárgysorozatába.

A koalíciós pártok már a kormányprogramban deklarálták a legszélesebb egyetértés szükségességét az alkotmányozás során, az ellenzéket azonban bizalmatlanná tette az önkormányzati törvények és ehhez kapcsolódóan az alkotmány konszenzushiánnyal történt módosítása 1994 őszén. Ezért nem elégedtek meg a koalíció által felkínált politikai garanciákkal, hanem jogszabályba foglalt biztosítékokat akartak arra: érdemi közreműködésük nélkül nem készülhet el az új alkotmány.

Hosszú egyeztető tárgyalások után 1995. május 4-én jött létre a megállapodás az új alkotmány megalkotásának szabályairól. A megállapodást 5 parlamenti párt frakcióvezetője írta alá – az FKgP nem csatlakozott a többiekhez. E helyett a kiszagdzák népszavazást kezdeményeztek az államfő hatáskörének kiszélesítéséről és közvetlen megválasztásáról. Bár több, mint kétszázezer aláírást összegyűjtöttek, az Országgyűlés a többi frakció egységes álláspontja alapján, nem tűzte ki a népszavazást. Az 54/1995. (V. 26.) OGY határozat az elutasítás indokát abban jelölte meg, hogy a népszavazási kezdeményezés az alkotmány módosítására vonatkozik, ami ellentétes a 2/1993. (I. 22.) AB határozattal és a 25/1995. (V. 10.) AB végzéssel.

4. Az alkotmány-előkészítés szabályai

Az ötpárti megállapodás alapján módosult az Alkotmány és a Házsabály. Az Alkotmányba az 1995. évi LXIV. törvénnyel határozott időre, mégpedig az 1994-ben megválasztott Parlament megbízatásának idejére bekerült az a rendelkezés, hogy az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához a képviselők négyötödének szavazata szükséges. (E rendelkezést többen tévesen úgy értelmezték, hogy az új alkotmány elfogadásához szükséges a négyötödös többség, de a szabály nem így szól.)

Az említett országgyűlési határozat a Házsabályt módosító 62/1995. (VI. 17.) OGY határozat volt, amely az eljárási szabályokat az alábbiak szerint alakította ki.

Az érdemi munkát, az új alkotmány kidolgozását és az alkotmánytörvény-javaslat parlamenti előterjesztését, továbbá az új alkotmánnyal kapcsolatban a kijelölt bizottság feladatainak ellátását az újonnan felállítandó Alkotmány-előkészítő bizottság végzi. A munkafolyamat kétszakaszos. Először az alkotmány elveire, majd ennek elfogadása után a kidolgozott alkotmány-szövegre vonatkozó javaslatot kell benyújtani az Országgyűléshez.

A 25 tagú bizottság munkájában minden képviselőcsoportból 4-4 képviselő vesz részt. A pártokat delegációnként 1-1 szavazat illeti meg. A bizottság elnöke az Országgyűlés elnöke, akinek nincs szavazati joga. Határozat hozatalához 5 igenlő szavazat, vagyis öthatodos többség szükséges, valamint az, hogy a javaslatot támogató képviselőcsoportok tagjainak száma érje el a képviselők kétharmadát. A szükséges számú igenlő szavazat hiányában a bizottság az adott kérdésben a hatályos alkotmánynak megfelelő rendelkezést terjeszti elő. (Ezek a szabályok biztosították, hogy a Parlamentben abszolút többséggel rendelkező MSZP-vel szemben a bizottságban sem születhessen pozitív tartalmú, tehát a hatályos alkotmánytól eltérő döntés.) A bizottsághoz csak a képviselőcsoportoktól és a kormánytól érkezhetsz tárgyalási anyag. Az Országgyűlés napirendjére csak a bizottság által előterjesztett anyag kerülhet, mind a tervezett alkotmány elveire, mind az új alkotmány kidolgozott normaszövegére vonatkozóan.

A bizottság őrökdi a javaslat belső összhangja felett: csak az általa támogatott módosító javaslat bocsátható a plénumon szavazásra, és a támogatott módosító javaslatokról az Országgyűlés „csomagban”, egyetlen szavazással határoz.

A bizottság ülései nem nyilvánosak. Az üléseken csak a pártok, a bizottság és az elnök által meghívott szakértők, továbbá tanácskozási joggal a kormány képviselője – az igazságügy-miniszter – vehet részt.

Az Országgyűlés a 63/1995. (VI. 17.) OGY határozattal megválasztotta az Alkotmány-előkészítő bizottságot. Előírta, hogy a bizottság az új alkotmány szabályozási elveit lehetőleg 1995. december 31-éig terjessze elő, és az elvek elfogadásától számított 9 hónapon belül nyújtsa be az alkotmányról szóló törvényjavaslatot.

A politikai megállapodás azt is rögzítette, hogy az alkotmányozás ideje alatt a kormánykoalíció nem kezdeményez a többi párttal való egyeztetés nélkül alkotmánymódosítást. Ha az Alkotmány módosítása szükségessé válna, az eljárásra ugyanazok a szabályok irányadók, amelyek az új alkotmány előkészítésére. A megállapodásnak ez a része azonban nem került jogszabályba foglalásra.

A Hárszabály-módosítás említett rendelkezéseit utóbb megtámadták az Alkotmánybíróság előtt. Az indítványokat a testület 39/1996. (IX. 25.) AB határozatával elutasította.

5. A bizottság szabályozási koncepciójának elkészítése

A GÁL ZOLTÁN házelnök által vezetett bizottság még a Parlament nyári szünete előtt megalkotta ügyrendjét, és albizottságot küldött ki az új alkotmány elképzelt szerkezetének, főbb koncepcionális kérdéseinek kidolgozására. Egyúttal felkérte a frakciókat, hogy tegyék meg erre vonatkozó javaslatukat.

A frakciók által megküldött előkészítő anyagok alapján az albizottság az augusztus 29-e és szeptember 28-a közötti ülésein javaslatot dolgozott ki a bizottság számára az új alkotmány szerkezeti és főbb tartalmi kérdéseire, továbbá azzal összefüggésben az alkotmánykoncepció tárgyalási módjára és ütemezésére. (Az albizottság ülésén több frakció támogatta azt az elképzelést, hogy a bizottsági munka alapjául az Igazságügyi Minisztérium koncepció-tervezete szolgáljon. Ez meggyorsította volna a folyamatot. A javaslat azonban nem kapta meg a szükséges többséget.)

A bizottság október 5-én megtárgyalta és elfogadta az albizottság jelentését. Határozata értelmében az albizottsági javaslatban foglaltak kiinduló pontot jelentettek a koncepció megszövegezéséhez, de attól szükség szerint el lehetett térni. A jóváhagyott fejezeti rendnek megfelelően a bizottság titkársága minden ülésre előkészítő anyagot készített, amely a bizottsági döntések alapjául szolgált.

A bizottság a koncepció kidolgozása során hihetetlenül gazdag forrásanyagra támaszkodhatott.

Tagjai kézhez kapták az Igazságügyi Minisztérium, illetőleg az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete megrendelésére készített alapozó tanulmányokat, BRAGYOVA ANDRÁS koncepcióját, az IM koncepció-tervezetét, és az ehhez beérkezett számos észrevételt, továbbá KUKORELLI ISTVÁN¹⁸ és a Független Jogász Fórum¹⁹ koncepcióját.

A képviselők rendelkezésére állt az elmúlt 5-6 évben elkészült valamennyi ismert alkotmánytervezet: az Igazságügyi Minisztérium 1990. május 8-ai tervezete,²⁰ SAJÓ ANDRÁS,²¹ POKOL BÉLA,²² és G. NAGYNÉ MACZÓ ÁGNES tervezete. VARGA LÁSZLÓ (KDNP) képviselő, bizottsági tag is átadott egy tervezetet a bizottságnak, amelyet felkérésére szakértők készítettek.

Az Alkotmánybíróság határozatait két kézikönyv tematikusan feldolgozta,²³ ezeket ugyancsak hasznosították a képviselők. Mindezekon kívül az alkotmányozással összefüggő szakirodalom teljes bibliográfiáját is folyamatosan megkapták a bizottság tagjai.

A testület munkáját állandó szakértőként segítette DEZSÓ MÁRTA, KUKORELLI ISTVÁN és SÁRI JÁNOS, az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének tanárai. Esetenként a tárgyalt témakör legkiválóbb szakértői adtak szóbeli vagy írásbeli szakvéleményt a bizottság részére.

A bizottság 1995. október 5-e és 1996. január 18-a között 18 ülésen döntések sorozatával alakította ki álláspontját az egyes koncepcionális kérdésekben. Titkársága e döntéseknek megfelelően készítette el február közepére a koncepciótervezet egységes szövegét. A frakciók észrevételei alapján, újabb egyeztetések után alakult ki a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló, H/2252. irományszámú országgyűlési határozati javaslat, amelyet az Alkotmány-előkészítő bizottság 1996. március 28-án nyújtott be az Országgyűléshez.

A bizottság feszített tempójú, folyamatos munkáját két esemény zavarta meg. Március 15-e után az FKgP képviselői kivonultak az ülésről, arra hivatkozva, hogy hátrányos megkülönböztetés éri őket a hatalom részéről. Ezt követően a többi frakció egyhangú szavazatára volt szükség a bizottsági döntések meghozatalánál.

A másik emlékezetes eset az a vita volt, amely az elkészült koncepciótervezet további sorsáról folyt. Több frakció azt javasolta, hogy a koncepciótervezet először társadalmi-szakmai véleményezésre kerüljön, majd a vélemények figyelembevételével átdolgozott tervezetet nyújtsanak be. A koalíciós pártok azonban attól tartottak: az elhúzódó társadalmi vita meghiusítja az alkotmány megszületését ebben a parlamenti ciklusban. Végül kompromisszum született: a parlamenti beterjesztéssel egy időben folytatódjék le a társadalmi és szakmai vita. A beérkező észrevételeket a képviselők módosító indítványaik elkészítése során hasznosítják. Az Országgyűlés 45 nap eltelte után kezdi meg a koncepció vitáját, ez idő alatt várja a véleményeket. A bizottság – érzelve a közvélemény várakozását – előre jelezte készségét a szükséges korrekciók elvégzésére.

Április 1-jén az öt országos politikai napilap egy időben közölte a koncepció tervezetét. Felhívták minden érdeklődő olvasójuk figyelmét arra, hogy az Alkotmány-előkészítő bizottság várja az észrevételeket. Így a lehető legszélesebb közvélemény bekapcsolódhatott az alkotmányozásba. Az állampolgároktól közel 800 észrevételt, javaslatot kaptak.

A bizottság véleményt kért a kormánytól és a különböző állami szervektől, az Országgyűlés állandó bizottságaitól, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok országos szerveitől, a társadalombiztosítási önkormányzatoktól, az egyházaktól, a Magyar Tudományos Akadémiától, a Magyarok Világszövetségétől, az Érdekegyeztető Tanács munkaadói és munkavállalói szervezeteitől, a jogász szakmai szervezetektől és azoktól a társadalmi szervezetektől, amelyek érdeklődésüket korábban jelezték. E szervezetektől összesen mintegy száz észrevétel érkezett.

Megküldte szakvéleményét az a hetven szakértő (jogász, szociológus, politológus, történész, közgazdász) is, akiket véleményadásra kértek fel.

Az észrevételt tevők többsége kiegészítő javaslatokat, bírálatát fogalmazta meg, de sok egyetértő levél is érkezett. Az ismert főbb vitakérdésekben (pl.: egy- vagy kétkamarás Országgyűlés, a köztársasági elnök választásának módja, az ügyészség kormány alá rendelése) megoszlottak az álláspontok.

6. A koncepció parlamenti vitája

Az általános vita vezérszónokai és a kormány képviselői az igazságügy-miniszter – legfontosabb változtatási javaslatukat jelezve – lényegében támogató-sukról biztosították a koncepciót. Kivételt jelentett az FKgP képviselője, aki pártja saját alkotmánykonceptióját ismertette. A kiszáradt koncepció egyik leglényegesebb eleme a kétkamarás parlament létrehozása volt. Színesítette ezért az alkotmányozási folyamatot, hogy amíg a plénum az alkotmánykonceptióról vitázott, K. CSONTOS MIKLÓS FKgP képviselő T/2626. szám alatt törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlés felsőházáról. Az államszervezet jelentős átalakítását tartalmazó javaslat nem tért ki a hatályos Alkotmány módosítására. A kijelölt bizottság a törvényjavaslatot nem támogatta, ezért az nem került megtárgyalásra a plénumon.

Az Országgyűlés 59 órás vitát folytatott a koncepcióról, 92 képviselő összesen 414 hozzászólás keretében fejtette ki véleményét. Az élénk és színvonalas vita általában csak 20-30 képviselő jelenlétében folyt. A kormány tagjai is rendszerint távolmaradtak az ülésről, közülük – az igazságügy-miniszteren kívül – egyedül a munkaügyi miniszter szólalt fel.

A koncepció parlamenti vitája során ismét megfogalmazódott az a már korábban is ismert javaslat, hogy a koncepció elfogadása előtt népszavazás döntsön az új alkotmány elveiről. A KDNP és az MDF képviselője e mellett, a Fidesz képviselője ez ellen érvelt.

Amikor az Alkotmány-előkészítő bizottság egyik júniusi ülésén a KDNP képviselői hivatalosan is javasolták a koncepció egyes kérdéseiről tartandó előzetes népszavazás kiírását, ez az indítvány nem kapta meg a szükséges többséget.

7. A módosító indítványok feldolgozása

A képviselők és a bizottságok összesen 423 módosító és kapcsolódó módosító indítványt nyújtottak be az alkotmány szabályozási elveihez. A módosító indítványok nagy többsége az állami és társadalmi szervektől, szakértőktől, állampolgároktól beérkezett észrevételeken alapult. Megállapítható tehát, hogy a társadalmi és szakmai vélemények hasznosultak az Országgyűlés munkájában.

Az Alkotmány-előkészítő bizottság 22 órás, érdemi vitákkal teli, több napon át tartó ülésein foglalt állást a módosító indítványokról. A döntéshozatalt ismét nehezítette, hogy az FKgP képviselői az öt bizottsági ülésnapból mindössze egy alkalommal, akkor is csak egy órára vettek részt az üléseken. A bizottság ezért az összes támogató döntését egyhangú szavazással volt kénytelen meghozni.

A bizottság – előzetes ígéretéhez híven – nyitott volt a módosítások iránt, nem ragaszkodott mereven korábbi döntéseihez. Az általa támogatott módosítások folytán gazdagodott az emberi jogokról szóló rész, új szociális jogok fogalmazódtak meg (pl. az emberhez méltó életkörülményekhez való jog) és közülük több alanyi jogként került a koncepcióba (pl. a munkához való jog és az egészségügyi alapellátáshoz való jog). Megfogalmazódott továbbá néhány nagy jelentőségű, a későbbi törvényhozói munka számára irányt adó elv (pl. a külföldön élő magyar állampolgárok választójogáról és a honvédelmi kötelezettségről).

8. A módosító csomag balsikerű szavazása

Az Országgyűlés június 27-én szavazott – egy csomagban – az Alkotmány-előkészítő bizottság által támogatott 93 módosító indítványról. A szavazás meglepő eredményt hozott. A szükséges 257 szavazat helyett csak 252 képviselő szavazott igennel. Öten nem szavazták meg a javaslatot, 22-en tartózkodtak. Az MSZP-t leszámítva egyetlen pártban sem volt ellenszavazat. Valamennyi elutasító – hiszen a tartózkodás is annak számít – szavazatot az MSZP vezető politikusai, kormánytagok, az elnökség tagjai adták le, rajtuk kívül TÖLGYESSY PÉTER (akkor még SZDSZ képviselő) tartózkodott. A szavazás eredménye felháborodást váltott ki a többi

képviselőcsoport részéről. A frakcióvezetők kérdőre vonták az MSZP-t, miért tették semmissé képviselői egy év kemény, konszenzusos munkáját, és a Házbizottság azonnali összehívását kezdeményezték a váratlan helyzet politikai megoldására.

Az MSZP frakció vezetője csatlakozott a Házbizottság összehívására irányuló kezdeményezéshez azon frakcióársai nevében is, akik vele együtt túlnyomó többségben megszavazták a módosítójavaslat-csomagot. (A Házbizottság össze is ült, de a helyzet megoldása végül az Alkotmány-előkészítő bizottságra hárult.) A szavazási lista alapos átvizsgálása után azonban kiderült, nemcsak az MSZP-n múlott a sikertelen szavazás. Néhány ellenzéki frakció ugyanis viszonylag kis számban képviseltette magát a döntéshozatalkor. Képviselőik távolmaradása akarva-akaratlanul „nem” voksot jelentett.

A módosító javaslatok meg nem szavazása folytán értelmét veszítette a július 3-ára kitűzött zárószavazás. Ezt felismerve az Alkotmány-előkészítő bizottság, a Házbizottságban foglalt jogával élve, július 1-jei ülésén átdolgozásra visszakérte az alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslatot.

9. Ismételt nekírugaszkodás (A koncepció átdolgozása)

Az MSZP vezetésének elhatárolódása miatt akadt meg az alkotmányozás, ezért elsősorban e pártnak kellett átgondolnia az alkotmányozáshoz való viszonyát.

VASTAGH PÁL igazságügy-miniszter vezetésével öt fős bizottság alakult abból a célból, hogy a párt kialakítsa pontos álláspontját az általa feltétlenül szükségesnek tartott változtatásokról. Alapos belső viták után végül is az MSZP új elemként az állam szociális jellegének kimondását, a társadalmi-gazdasági érdekegyeztetés intézményének rögzítését és a pihenéshez való jog alanyi jogként való szabályozását javasolta.

Az Alkotmány-előkészítő bizottság 1996. szeptember közepén megkezdte az új alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslat átdolgozását. Az átdolgozott koncepció legfontosabb új tartalmi elemei három fő téma köré csoportosíthatók. A többek által túl liberálisnak tartott tavaszi koncepcióhoz képest erősödtek a szociális (pl. az MSZP említett javaslataival) és a nemzeti elemek (pl. a magyar nyelv védelmének kimondásával), továbbá bővültek a kormányzásra vonatkozó szabályok (pl. a miniszterelnök-helyettes kinevezésének lehetőségével).

Az október 31-én H/3358. szám alatt benyújtott, átdolgozott határozati javaslat november 20-a és december 4-e között lezajlott parlamenti tárgyalása során megismétlődtek a tavaszi viták. Új szempontokat, érveket azonban már nem hoztak fel a résztvevők. Jóval kevesebb módosító indítvány érkezett: 50, ebből 6-ot támogatott az Alkotmány-előkészítő bizottság. Ezek közül kiemelendő, hogy bekerült a preambulumba a magyar Szentkoronára, mint történelmi hagyományaink részére való utalás.

December 10-én az Országgyűlés meggyőző többséggel megszavazta a módosító javaslatokat, majd december 17-én elfogadta a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY. határozatot. Ebben felkérte az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottságát, hogy az új alkotmányról szóló törvényjavaslatot az elfogadott szabályozási elveknek megfelelő tartalommal készítse elő, majd

1997. március 1-jéig nyújtsa be. A zárószavazás azonban ismét nem hozott egységes eredményt. Az FKgP és a KDNP nemmel szavazott, az MDF pedig tartózkodott. A szavazási eredmény ismeretében a koalíciós pártok veszélyben látták a további alkotmányozási folyamatot. Kilátásba helyezték az önként vállalt alkotmánymódosítási moratórium megszüntetését, és a szükségesnek tartott változtatások akár egyoldalú elvégzését. Válaszul az ellenzéki pártok egységesen jelezték, hogy továbbra is részt kívánnak venni az alkotmányozásban. A végleges normaszövegtől teszik függővé, hogy támogatják-e azt.

10. Az első szövegtervezet

Annak érdekében, hogy az Alkotmány-előkészítő bizottság az előírt határidőre beterjeszthesse az Országgyűléshez az új alkotmányról szóló törvényjavaslatot, a bizottság titkársága rekord idő alatt, 1997. január 7-ére elkészítette a szövegtervezetet. Természetesen a tervezet már több, mint fél éve folyamatosan készült kormányzati szakemberek és a bizottság mellett tevékenykedő alkotmányjogász professzorok közreműködésével. A bizottság elnöke az alkotmány-tervezetet nem csak a képviselőknek küldte meg, hanem véleményt kért arról a kormánytól, minden fontos állami szervtől, az egyetemi jogi karoktól, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetétől. A beérkezett észrevételeket a titkárság tematikusan is feldolgozta a bizottság számára.

A bizottság minél alaposabb felkészítését szolgálták azok a szakmai tanácskozások is, amelyeken még januárban elméleti és gyakorlati szakemberek vitatták meg a tervezetet. A Pallas Páholy Jogelméleti Műhelye KILÉNYI GÉZA alkotmánybíró vezetésével 1994 óta részt vett az új alkotmány elméleti megalapozásában. Ez a jogász közösség két napon át tanácskozott a tervezetről, és a tanácskozás szó szerinti jegyzőkönyvét a bizottság rendelkezésére bocsátotta. Egy másik szakmai fórumon VASTAGH PÁL igazságügy-miniszter és vezető munkatársai, valamint LAMM VANDA, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézet igazgatója és kollégái együtt beszéltek át 3 napon keresztül az alkotmány tervezetét az előkészítést végző szakemberekkel.

A szakmai tanácskozásokon és a beérkezett véleményekben nagyon sok észrevétellel, változtatási javaslat fogalmazódott meg, de az elkészült tervezetet mindenki alkalmasnak tartotta a további munka alapjául.

11. A bizottság szövegező munkája

1997 elején az Alkotmány-előkészítő bizottság a január 7-ei tervezetet elfogadta a további tárgyalások alapjául. Hamar világossá vált azonban, hogy a képviselőcsoportok nem képesek olyan feszített ütemű munkára, amelyet az országgyűlési határozat megkövetel. A bizottság felkérte elnökét, hogy tájékoztassa a Házbizottságot: március 1-jére nem tudta benyújtani az új alkotmányról szóló törvényjavaslatot az Országgyűlésnek. Egyidejűleg a szövegtervezet elkészítésére albizottságot hozott létre. Felhatalmazta az albizottságot, hogy munkarendjét, döntési mechanizmusát maga alakítsa ki, és kötelezte a tervezet május 31-éig történő előterjesz-

tésére. Ezen az ülésen a képviselőcsoportok egyetértettek abban is, hogy az új alkotmány kidolgozásának elhúzódására tekintettel, sor kerülhet a hatályos Alkotmány módosítására.

Ettől az időponttól kezdve két párhuzamos munka folyt. Tovább folytatódott az alkotmányozás, egyre kevesebb reménnyel arra, hogy ebben a parlamenti ciklusban megszületik az új alkotmány. Megkezdődött ugyanakkor az alkotmánymódosítás előkészítése azokban a tárgykörökben, amelyekben az Alkotmánybíróság korábbi döntései, illetőleg a kormányprogram teljesítése cselekvésre sürgette a kormányt. Az alkotmánymódosításokat itt most nem tárgyaljuk.

A szövegező albizottság a március 27 – július 3-a között heti rendszerességgel megtartott ülésein kialakította az új alkotmány tervezetére vonatkozó javaslatát, amelyet jelentésben terjesztett a bizottság elé.

Mialatt az albizottság szövegezett, a titkárság az Állam- és Jogtudományi Intézzel összefogva további konferenciákat szervezett a januári szövegváltozat megvitatására. Áprilisban mintegy 50 társadalmi szervezet részvételével került sor tanácskozásra, ahol e szervezetek képviselői személyesen is megbeszélhették észrevételeiket, javaslataikat az előkészítésben résztvevő szakemberekkel. Májusban a Magyar Tudományos Akadémia épületében a hazai tudományos élet képviselői az OECD SIGMA program szakértőivel találkoztak. Kanadai, angol, spanyol, osztrák és lengyel szakember osztotta meg magyar kollégáival hazájának alkotmányozási tapasztalatait. Az új magyar alkotmány tartalmát illetően is sok hasznos tanácsot adtak, de az egyik legfontosabb intelmük az volt, hogy Magyarországnak nincs oka a sietségre. Alkotmányunk megfelel a jogállami követelményeknek, ezért alapos, körültekintő munkával törekedjünk időtálló alaptörvény kidolgozására.

1997 őszén az Alkotmány-előkészítő bizottság megkísérelte a tervezet végső formába öntését. Szeptember 18-a és december 11-e között öt ülést tartott. Bár valamennyi tárgyalódelegáció kinyilvánította, hogy továbbra is részt kíván venni az alkotmány-előkészítésben, és érdekelt a munka folytatásában, érdemben nem sok előrehaladás történt. Érezhetővé vált, hogy már egyik delegáció sem bízik az alkotmány elkészítésének sikerében, erejüket, szakmai kapacitásukat más ügyekre kezdték fordítani.

1998-ban már csak 2 bizottsági ülésre került sor. Január 29-én a testület felkérte a titkárságot, hogy a képviselőcsoportokkal egyenként egyeztetve, készítsen egy minden képviselőcsoport által elfogadhatónak tartott, lehetőleg minél kevesebb változatot tartalmazó szövegtervezetet. Ez sikerült – az alternatívák száma 43 lett – és a tervezetet a bizottság március 4-én elfogadta. Az elkészült tervezetet a bizottság elnöke az alkotmány-előkészítés folyamatának egészéről szóló tájékoztató levél kíséretében március 10-én minden országgyűlési képviselőnek megküldte. Ezzel az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkája az 1994-1998 közötti parlamenti ciklusban befejeződött. A normaszöveg törvényjavaslatként nem került benyújtásra, hiszen a működését március 16-án befejező Parlament azt nyilvánvalóan már nem tudta volna megtárgyalni.

Az előkészítő munka végeredményének tekinthető alkotmánytervezetet a bizottság a sajtó rendelkezésére bocsátotta, az Interneten – az Országgyűlés honlapján – mindenki számára hozzáférhetővé tette, továbbá eljuttatta az előkészítésben részt vevő, illetőleg a korábbi tervezetekről véleményt nyilvánító állami szervezetek, társadalmi, érdekképviselői és szakmai szervezeteknek, szakértőknek, állampolgároknak.

12. A tervezet tartalma

A tervezet megőrzi a jelenlegi Alkotmány, államszervezet bevált intézményeit, kerüli az öncélú változtatásokat. Tartalmát ezért nem az újdonságok jellemzik, hanem a normaszöveg egységesebbé válása, a hiányos szabályozási területek pótlása, a működési tapasztalatok felhasználása, az alkotmány szerkezetének áttekinthetőbbé, logikusabbá tétele.

Feltétlenül érénye a tervezetnek az emberi jogok részletesebb garanciákat tartalmazó, az állam kötelezettségvállalásait pontosan meghatározó szabályozása, és ezzel is a jogbiztonság erősítése. Hangsúlyt helyez a közvetlen demokrácia intézményeire, és a hatályos alkotmányhoz képest működőképesebbnek látszó rendelkezéseket tartalmaz a népszavazásról és a népi kezdeményezésről. A tervezet részletesen szabályozza a jogrendszert is, elrendezi a jogalkotási és a nemzetközi szerződéskötési hatásköröket, meghatározza a törvényhozási tárgyköröket. Újdonsága továbbá a választójog, választási rendszer, a közpénzügyek, a rendkívüli helyzetek, az Alkotmánybíróság hatáskörének, eljárásának alapos, rendszerezett megfogalmazása, az alkotmány stabilitásának megvalósítása.

Az előkészítésben részt vett pártok megegyezésének hiányában fennmaradtak vitás kérdések (pl. az Országgyűlés második kamarájának felállítása, a köztársasági elnök közvetlen megválasztása, az ügyészség kormány alá rendelése, az alkotmánybírák jelölésének, választásának új rendje, a nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazhatóságának kimondása). Ezeket nem tartalmazza a tervezet, hiszen a javaslatok mind eltérést jelentettek az akkor hatályos szabályozáshoz képest. Márpedig ilyen eltérésre csak öt párt egyetértése esetén volt mód az alkotmányozás eljárási szabályai értelmében.

IV. A folytatás

1. Az Orbán-kormány időszaka

Az 1998-ban megalakult kormány programjában nem szerepelt az új alkotmány kidolgozása. Kinevezése előtti parlamenti bizottsági meghallgatása során azonban DÁVID IBOLYA igazságügy-miniszter személyes véleményeként szükségesnek tartotta az előző ciklusban megkezdett alkotmányozási folyamat folytatását. A megalakuló kormány előtt álló sok egyéb feladat végül is nem tette lehetővé a munka megindítását. 1999 nyarán azonban az igazságügy-miniszter asszony újabb kezdeményezéssel élt. Elképzelése az

volt, hogy az ezredfordulót 2000. évi I. törvényként egy új számozású és szerkezetű alkotmány kihirdetésével tehetnék emlékezetessé. (E mellett megkezdődött a Szent Koronáról szóló törvény előkészítése is.) Az Igazságügyi Minisztériumban el is készült a formailag új alkotmány tervezete. Ez annyiban volt új, hogy az 1949. évi XX. törvény számozását 2000. évi I. törvényre változtatta; az 1989-ben alkotmányba került, az alkotmány ideiglenességét hangsúlyozó preambulumból részletesebb, Magyarország történelmi hagyományait – köztük a Szent Koronát – megörökítő „előbeszéd” váltotta fel, az alapvető jogokról szóló fejezet előre került, az általános rendelkezéseket követve, a normaszöveget pedig átszámolták, kihagyva a /A, /B stb. §-okat. Érdemi változtatást azért nem tervezett a tárca, mert ennek egyeztetésére már kevésnek tartotta az időt.

A tervezetet közigazgatási és szakmai véleményezés után a minisztérium politikai egyeztetésre bocsátotta. Az 1999. szeptember 13-án tartott megbeszélésen az MSZP és az SZDSZ elutasította az elképzelést. Álláspontjuk szerint ez a megoldás pótcselekvés. A helyes az lenne, ha érdemben folytatódna az 1998-ban félbeszakadt alkotmányozás, és akkor 2001. augusztus 20-ára kihirdethető lenne egy valóban megújított alkotmány.

E javaslatot a kormányoldal nem fogadta el. Így konszenzus hiányában az alkotmánnyal kapcsolatos elképzelés lekerült a napirendről, és 2000. évi I. törvényként a Szent Koronáról szóló szabályozás született meg, amelyhez nem kellett minősített szavazati többség.

Néhány héttel később az MSZP ellenakciót indított: képviselők országgyűlési határozati javaslatot nyújtottak be az alkotmányozási munka megindításáról – folytatásáról –, de e javaslatot a kormánypártok utasították el. E parlamenti ciklusban több már nem történt ebben az ügyben.

2. *A Medgyessy-kormány időszaka*

A 2002-ben győztes MSZP és SZDSZ kormánya ugyancsak nem tartotta szükségesnek az alkotmányozás napirendre tűzését. Aktuális feladatként megelégedett az ország Európai Unióhoz való csatlakozását lehetővé tevő, ún. „csatlakozási klauzula” alkotmányba építésével. A kormány esetleg meglévő alkotmányozási kedvét végképp elvehette, hogy az ellenzék ellenállása – meg nem értése? – miatt az említett rendelkezés szakmai szempontból hibás szöveggel került az alaptörvénybe, kiváltva a jogtudomány képviselőinek jogos bírálatát.

2003-ban SZILI KATALIN, az Országgyűlés elnöke karolta fel az alkotmányozás ügyét. Felkért több jeles kutatót, készítsenek problematikát, menetrend-tervezetet, és e kérdésekről konzultált BÁRÁNDY PÉTER igazságügy-miniszterrel is. Később azonban az MSZP-n és a kormányon belüli új problémák, MEDGYESSY PÉTERNEK az európai uniós képviselőválasztásokat megelőző ún. közjogi javaslatai, majd a miniszterelnök lemondása és az új kormány megalakulása háttérbe szorították ezt a kezdeményezést.

A jogtudomány sem maradt azonban télen. Az Eötvös Károly Intézet 2003-ban konferenciát szervezett az alkotmányozásról. A résztvevők egy része szükségesnek

tartotta az új alkotmányt (pl. ARATÓ ANDRÁS, HALMAI GÁBOR, WIENER GYÖRGY), másik része nem (pl. SÓLYOM LÁSZLÓ, KIS JÁNOS, MAJTÉNYI LÁSZLÓ).²⁴ Az eltérő vélemények mögött azonban nagyon érdekes gondolati egyezőség található. A hatályos alkotmányt valamennyiben értékes tartalmúnak, megőrzendőnek tartják. Az új alkotmány mellett érvelők csak a hiányosságait pótolni, hibáit kiküszöbölni akarják, az államberendezkedésen nem változtatnának. Szükségesnek tartják azonban megnehezíteni az új alkotmány módosíthatóságát. Az „alkotmányőrzők” nem vitatják az említett változtatások szükségességét, de attól tartanak: ha megindul az alkotmányozási folyamat, nem marad meg a konszolidációnál, hanem olyan lényeges változtatások történnek, amelyek eltérnek az 1989-90-es konstrukciótól.

Kiemelten foglalkozott az új alkotmány kérdésével a 2004. május 20-22-én megrendezett Hetedik Magyar Jogászggyűlés. A közjogi témában megtartott szekciósülés nyomán a Jogászggyűlés a következő ajánlást fogadta el:

„A jelenleg hatályos alkotmány elfogadása óta lényeges változások mentek végbe Magyarországon; kialakultak a többpártrendszerű parlamentáris demokrácia, a szociális piacgazdaság jogintézményei, csatlakoztunk az Európai Unióhoz. Időszerű tehát, hogy előkészületeket tegyünk az 1949-ből származó, sokszor módosított, 1989 óta átmeneti alkotmányunk helyett új, egészében újra átgondolt, a társadalom támogatását minden tekintetben élvező alaptörvény kidolgozására.

Az alkotmányozás politikai feltételei ugyan nem kedvezők, a szakmai, tudományos előkészítést azonban célszerű megkezdeni, bevonva a tudományos kutatóműhelyeket, a társadalmi szervezeteket, állampolgárokat a munkafolyamatba.

Az új szerkezetű, az alapvető jogokat részletesebben rendező és az alaptörvény középpontjába állító, az uniós összefüggéseket jobban részletező, a közpénzügyeket és a közigazgatást is szabályozó alkotmány őrizze meg a kialakult államberendezkedés bevált elemeit, foglalja magába az Alkotmánybíróság által kibontott legfontosabb értelmezési elveket, biztosítsa az alaptörvény stabilitását.”²⁵

KILÉNYI GÉZA régóta elkötelezett híve az új alkotmánynak. Ebbéli nézeteit kifejtette a SZILI KATALIN felkérésére végzett elemzésben, a Hetedik Magyar Jogászggyűlésen és külön tanulmány formájában is.²⁶

3. *A Gyurcsány-kormány időszaka*

PETRETEI JÓZSEF igazságügy-miniszter beiktatásakor a miniszteri program hangsúlyos eleme volt az új Alkotmány szakmai szövegtervezetének elkészítése a 2004-2006. közötti kormányzati időszakban.²⁷ A miniszter későbbi interjúiban hangsúlyozta: „elképzeléseiről a kormány még nem tárgyalt, így javaslata saját szakmai álláspontjának tekintendő”.²⁸

A miniszter javaslatát érdeklődéssel fogadta a politika és a jogász szakma, de eléggé egyértelmű volt az a vélemény, hogy nincs realitása ebben az időszakban egy új alaptörvénynek. A miniszter azonban nem is azt mondta, hogy e parlamenti ciklusban elfogadott alkotmánya legyen az országnak. A minisztérium álláspontja az alábbiakban összegezhető:

A munka elvégzésének célja az, hogy 2005 végére álljon készen egy olyan, tudományos-szakmai szempontból megalapozott, új Alkotmány-tervezet, amely kiindulópontja lehet majd a további munkának, amikor a pártok megítélése szerint a politikai helyzet éretté válik az alkotmányozásra. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy amikor az időigényes szakmai megalapozó munka befejeződik, addigra az Alkotmány iránti politikai akarat valóra váltásához szükséges „kegyelmi pillanat” elmúlhat.

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon 1989-ben kialakított, jelenlegi köztársasági Alkotmányunk alapvetően bevált, az időközben történt módosításokkal és az Alkotmánybíróság elvi jelentőségű határozataival együtt betölti rendeltetését. A jogásztársadalom többsége azonban szükségesnek tartja az Alkotmány megújítását, az alábbi okokból:

- a) Jelenlegi Alkotmányunk az 1949. évi XX. törvény elnevezést viseli. 1949. volt az az év, amikor a totális kommunista diktatúra létrejött, megszűntetve végleg a többpártrendszert, az 1945-46-ban még elképzelhető demokratikus fejlődés illúzióját. Ez az évszám nem jelképezheti az Alkotmányt.
- b) Az 1989. évi XXXI. törvény – létrejöttének körülményeit tekintve és tartalma szerint egyaránt, – ideiglenesnek szánt alaptörvényt hozott létre, amelyet preambuluma úgy fejezett ki, hogy „a többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg”. Itt az ideje, hogy végleges Alkotmányunk legyen.
- c) 1989-90-ben Kelet-Európa valamennyi országában megdőlt a kommunista rendszer. A térség minden állama azóta teljesen új, jogállami alaptörvényt dolgozott ki, csak Magyarország nem.
- d) Alkotmányunk nagyon sok, különböző időpontban, különböző célból született módosítással nyerte el jelenlegi formáját. (Az 1989. évi XXXI. törvény óta is 20 alkalommal módosult.) A módosítások eredményeként az alaptörvény szövegezése egyenetlenné, belső felépítése következetlenné vált. Szerkezetét illetően egyébként is elavult az alaptörvényünk, mert a sztálini alkotmányok mintájára előbb rendelkezik az államszervezetről és csak azután az alapvető jogokról. Jogállamokban ez megfordítva van, hiszen a szabályozás középpontjában nem az állam, hanem az ember áll.
- e) Alaptörvényünk sok tekintetben hiányos, megfogalmazásai több helyen pontatlanok, értelmezése csak az Alkotmánybíróság határozatai segítségével lehetséges. (Értelmezési viták alakultak ki pl. MEDGYESSY PÉTER miniszterelnök lemondása kapcsán a lemondás időbeli hatályossága és a konstruktív bizalmatlansági indítványhoz

való viszonya kapcsán, továbbá a köztársasági elnök harmadik fordulóban való megválasztásának szabályai és a választás titkosságának jelentéstartalma körül.)

Az alapvető emberi és állampolgári jogok szabályozását pontosítani szükséges, e jogok védelmének garanciáit be kell építeni az Alkotmányba. Így sok törvényünk kétharmados helyett felessé válhat, ami mentesítené az ellenzékét attól, hogy a szabályozások e részében a kormány-zattal közös felelősséget vállaljanak.

Ki kell egészítenünk Alkotmányunkat a közpénzügyek (adózás, költségvetés, ellenőrzés) és a közigazgatás szabályozásával.

- f) A kodifikáció általános elve, hogy egy jogszabály felülvizsgálatkor a bírói gyakorlat által kimunkált legfontosabb elveket, értelmezéseket be kell építeni a normaszövegbe. Jogrendszerünk ugyanis az írott jog elsőbbségén alapul, ezt csak kiegészíti a jogalkalmazói értelmezés. Az Alkotmány szintjén az Alkotmánybíróság alapvető jelentőségű döntéseit kell az alaptörvény részévé tenni (pl. az alapvető jogok törvénnyel való korlátozásának elvei, a köztársasági elnök döntési jogának terjedelme).

Mivel alaptörvényünk az elmúlt 15 évben működőképesnek bizonyult, az Alkotmány felülvizsgálatának kiindulópontja az volt, hogy értékeit, fő elveit meg kell őriznünk. Alapvetően az Alkotmány szerkezetén kell változtatni, érdemét tekintve egyes hiányosságait kell pótolni és néhány belső ellentmondását feloldani.

Az alkotmány-előkészítő munka során az 1998-as tervezetből célszerű kiindulni. A tudományos-szakmai és politikai előkészítést az 1994-98. között működött Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága ugyanis elvégezte.

Az 1998-as tervezet megalkotása óta azonban hét év eltelt. Időközben számos alkotmány-módosításra került sor, az Alkotmánybíróság újabb döntései, a jogtudomány eredményei, valamint az Európai Unió tagságunkból adódó újszerű helyzet és egyéb nemzetközi kötelezettségeink alapvetően meghatározták a további munkák irányát.

Annak érdekében, hogy korszerű alkotmányunk legyen, időszerűvé vált a kétharmados törvények megszüntetésének vagy legalábbis számuk radikális csökkentésének vizsgálata. Tizenöt évvel a rendszerváltás után nem állnak fenn azok a körülmények, amelyek annak idején a kétharmados törvények megalkotását indokolták, az pedig végképp tarthatatlan, hogy közel 40 törvényhozási tárgykörben legyen kétharmados elfogadást igénylő törvényünk.

A miniszterelnök Közjogi és Jogharmonizációs Testülete 2005. január 24-én megtárgyalta az új Alkotmány előkészítésére vonatkozó elképzeléseket, és úgy foglalt állást, hogy minisztériumon belüli szakmai műhelymunka keretében történjék meg a tervezet kidolgozása, a közelgő 2006. évi országgyűlési képviselő választási kampányra tekintettel a nyilvánosság kizárásával.

Szakértői elemzések és négy helyszínen, összesen mintegy ötven résztvevővel lefolytatott műhelybeszélgetések eredményének felhasználásával szeptemberre

készült el egy – több döntési alternatívát felvázoló – első tervezet, amelyet a minisztérium vezetése megtárgyalt. A tervezet elkészítésében közreműködött KILÉNYI GÉZA professzor, aki alkotmánybírói megbízatásának lejártát követően valamennyi igazságügy-miniszter tanácsadó testületének tagja volt.

A vezetői döntésnek megfelelően átdolgozott új Alkotmány-tervezetről a miniszterelnök mellett működő Közjogi és Jogharmonizációs Tanácsadó Testület 2005. december 7-ei ülésén alakított ki véleményt. A Testület a tervezetet szakmai szempontból színvonalasnak tartotta, jelezte ugyanakkor, hogy a tervezet további sorsa és esetleges nyilvánosságra hozatala politikai döntést igénylő kérdés.

Az igazságügy-miniszter alapos megfontolás után akként döntött, hogy az elkészült normaszöveget a választási kampány időszakában nem célszerű nyilvánosságra hozni, nehogy kampánytémává váljon. A választásokig inkább további finomításokra és a pártok szakértőivel történő egyeztetésre kell az időt fordítani.²⁹

A tervek szerint az igazságügy-miniszter az országgyűlési képviselőválasztások után, indokolással ellátva bocsátja közre az alkotmány tervezetét. A választások után megalakuló kormány pedig eldönti, folytatja-e az alkotmányozást, immár a széles társadalmi és szakmai közvélemény bevonásával, vagy tovább halasztódik a rendszerváltozást jelképesen is lezáró alaptörvény megalkotása.

JEGYZETEK

¹ A tanulmány címe rímelt: KUKORELLI ISTVÁN: *Az alkotmányozás évtizede*. Budapest: Korona Kiadó, 1995. című tanulmánykötetével, mintegy a jó barát szerző iránti tiszteletből is. Az is igaz azonban, hogy két évtized alkotmányozásának történetét nem is lehet más címmel megírni.

² Az első alkotmányozási folyamatot KULCSÁR KÁLMÁN – ld. KULCSÁR KÁLMÁN: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988-1990*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1994. 224-268. – és KILÉNYI GÉZA – ld. KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990)*. Budapest: Államtudományi Kutatóközpont, 1991. – dolgozta fel.

³ Így tartja ezt SÓLYOM LÁSZLÓ is. SÓLYOM LÁSZLÓ: A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In MAJTÉNYI LÁSZLÓ–MIKLÓSI ZOLTÁN (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2004. 12-16.

⁴ A második alkotmányozási kísérlet történetét SOMOGYVÁRI ISTVÁN írta meg. Ld. SOMOGYVÁRI ISTVÁN–KISFALUDY ZOLTÁN (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998*. Budapest: Parlamenti módszertani Iroda, 1998. 20-34.

⁵ PETRÉTEI JÓZSEF több alkalommal ismertette elképzeléseit a sajtóban. Ld. pl. Új alkotmány készül az IM-ben. *Népszabadság*, 2005. január 3., Új alkotmány kétharmados törvények nélkül. Interjú PETRÉTEI JÓZSEF igazságügy-miniszterrel. *Népszava*, 2005. december 6.

⁶ DR. KULCSÁR KÁLMÁN: Konceptió az alkotmány felülvizsgálatáról. In KILÉNYI: i. m. 43-66.

⁷ KILÉNYI GÉZA: Bevezető. In KILÉNYI: i. m. 9.

⁸ LD. KOVÁCS ISTVÁN (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1989.

⁹ Ld. 2022/1988. (HT. 7.) MT határozat.

¹⁰ Ld. Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról. In KURTÁN SÁNDOR–SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 1991*. Budapest: Ökonómia Alapítvány Economix Rt. 1991. 426-427.

¹¹ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások történetét sokan feldolgozták. Legteljesebbnek tekinthető BOZÓKI ANDRÁS (főszerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Budapest: 1-4. kötet Magvető Kiadó, 6-8. kötet Új Mandátum Kiadó, 1999-2000. A szerző azonban, mint a Kerekasztal-tárgyalások résztvevője, elsősorban személyes emlékeire támaszkodik.

- ¹² A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása szövegét ld. KURTÁN SÁNDOR–SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.) i. m. 428-429. A megállapodás közjogi elemzését ld. SZALAY PÉTER: Rendszerváltozás és alkotmánymódosítás – 1990. Uo. 430-434.
- ¹³ A Magyar Köztársaság Kormányának programja 1994-1998. (Tervezet) Budapest: 1990. július 8. H/15. számú országgyűlési iromány.
- ¹⁴ Ld. BRAGYÓVA ANDRÁS: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Alkotmány-előkészítő tanulmányok I. Budapest: KJK-MTA ÁJI, 1994. A koncepció fő gondolatai megjelentek a *Társadalmi Szemle* 1995. évi 8-9. számában is, Mi lehet (és legyen) „új” az új alkotmányban címmel.
- ¹⁵ Megjelent a *Magyar Hírlap* 1995. június 2-ai számában. A koncepció leglényegesebb elemeit SOMOGYVÁRI ISTVÁN ismertette a *Társadalmi Szemlében*, Uo.
- ¹⁶ Ld. KIS JÁNOS: A rendszerváltást lezáró alkotmány. *Népszabadság*, 1994. augusztus 19.
- ¹⁷ Ld. KUKORELLI ISTVÁN: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 1994/8., MÉSZÁROS VILMOS: Ki alkotmányozzon, mikor és hogyan? *Magyar Nemzet*, 1996. február 23. és TALLÓS EMIL: Magyar alkotmányozási aggályok. *Új Magyarország*, 1996. május 2.
- ¹⁸ KUKORELLI ISTVÁN: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. *Magyar Közigazgatás* 1994/8.
- ¹⁹ Ld. KURTÁN SÁNDOR–SÁNDOR PÉTER–VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 1995. 744-746.
- ²⁰ KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmány előkészítés dokumentumai*. II. kötet. Budapest: Államtudományi Kutatóközpont, 1991. 375-461.
- ²¹ SAJÓ ANDRÁS: *Alkotmánymodell-szövegtervezet*. Budapest: Politikai Tudományok Intézete, 1990.
- ²² POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus*. Budapest: Cserépfalvi, 1994. 205-229.
- ²³ HOLLÓ ANDRÁS és BALOGH ZSOLT (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest: Közlöny- és Lapkiadó Kft., 1995. és *Alkotmányos elvek és esetek*. Budapest: COLPI, 1996.
- ²⁴ A konferencia anyaga könyv formájában is megjelent, MAJTÉNYI LÁSZLÓ–MIKLÓSI ZOLTÁN (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest: Eötvös Károly Intézet, 2004. A résztvevők álláspontját nem csak a konferencián tartott előadásokból, hanem egyéb cikkekből és a velük folytatott beszélgetésekből is megismerhettem.
- ²⁵ DR. BENISNÉ DR. GYÓRFFY ILONA (szerk.): *Hetedik Magyar Jogászegyülés*. Budapest: Magyar Jogász Egylet 2004. 348.
- ²⁶ KILÉNYI GÉZA: Gondolatok az új alkotmányról. *Európai Tükör* 2004/6. szeptember 44-69.
- ²⁷ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottságának 2004. szeptember 30-án megtartott üléséről, DR. PETRÉTEI JÓZSEF igazságügy-miniszter jelölt meghallgatásáról.
- ²⁸ Új alkotmány készül az IM-ben. *Népszabadság*, 2005. január 3. 6.
- ²⁹ PETRÉTEI: Ne legyen kampánytéma az új alkotmány. *Magyar Hírlap*, 2006. január 2.

A SZÖVETSÉGI ELNÖK JOGÁLLÁSA AUSZTRIÁBAN

(A Weimari Alkotmány hatásai)

SZABÓ ISTVÁN

tanszékvezető egyetemi docens (PPKE JÁK)

I. Prolóógus

Az Osztrák Császárság 1918 őszi felbomlását követően – annak német ajkú területein – létrejött Német-Ausztria, amely az első világháborút lezáró békeszerződés előírásai szerint az Osztrák Köztársaság elnevezést vette fel. Ausztriában – hazánkkal ellenében – a monarchikus államforma fenntartása szóba sem került, az új Ausztria republikánus keretek között kezdte meg új életét. Az államfői tisztet az 1920-as alkotmány értelmében a Szövetségi Elnök (Bundespräsident) töltötte be. Az osztrák államfejlődés érdekessége, hogy Európa szinte első tisztán parlamentáris köztársasága volt, ugyanis ebben az időszakban még a félpreszidenciális rendszerek voltak a lényegesen elterjedtebbek. Ezen utóbbinak egyik klasszikus mintája volt a német Weimari Köztársaság. Ezen kívül azonban Csehszlovákiában, Lengyelországban, vagy éppen Franciaországban, ha az államfő jogkörei nem is voltak olyan erősek, mint a német Birodalmi Elnöké (Reichspräsident), de sok félpreszidenciális jellemzőt mutattak. Ezeket majd az egyes államhatalmi funkciók kapcsán példákkal is áttekintjük.

Visszatérve az államfejlődés sajátosságára, Ausztriában az instabil belpolitikai légkör miatt az 1929. decemberében elfogadott alkotmánynovella jelentősen megváltoztatta a Szövetségi Elnök jogállását. A korabeli német alkotmányt mintául véve, hatásköreit több ponton közelítették a Birodalmi Elnökéhez. Az 1949-es bonni alaptörvény viszont szakított a Weimarban megalkotott félpreszidenciális rendszerrel, és egy parlamentáris köztársaságot hozott létre. A köztársaságok között Ausztria viszont azon ritka államok közé tartozik, amely a második világháború után nem hozott új alaptörvényt, hanem helyre állította 1920-as alkotmányát, természetesen annak novelláival együtt. Így az Osztrák Köztársaságban a Szövetségi Elnök napjainkban is az 1929-es alkotmánynovellával megreformált jogállásában működik. A második világháború után viszont a parlamentáris köztársaságok elterjedtek Európában, csak éppen az elsők között szereplő Ausztria nem működik ebben a kormányzati rendszerben. Így a weimari alkotmányozó nemzetgyűlés által megalkotott Birodalmi Elnök tiszteinek néhány jellegzetessége ma Ausztriában él tovább.

Az alábbi tanulmányban a Szövetségi Elnök jogállásának azon elemeit szeretném áttekinteni, amelyeknél az 1929-es alkotmánynovellában leginkább fellelhetők a Weimari Alkotmány nyomai. A hatások több esetben csak bizonyos elvek átvételét jelentették, a konkrét részletszabályokban azonban már eltérések mutatkoztak. Ezek köre nyilvánvalóan bővebb, de a területi korlátok miatt mégis a gyengébb kapcsolattal érintkező elemeket kell jobban szelektálnunk. Így ezen elemek közül az államfő választását, illetőleg a kormányalakítás szabályainak módosulásait fogjuk áttekinteni. Az utóbbi esetben olyan témáról van szó, ahol a hatások nem korlátozhatók a korabeli német alkotmányra. A környező államokkal összehasonlítva, éppen az 1929-ig Ausztriában alkalmazott modell volt a speciális, és az 1929-ben bevezetett a lényegesen elterjedtebb. A példákban majd láthatjuk, hogy Németország mellett ezt sok más állam is alkalmazta. Más egyéb lehetséges témák helyett azért emeltem mégis ezt be a dolgozatba, mert a parlamentáris és félprezidenciális kormányzati modell egyik fontos határvonalának tartom. Két további témánál viszont, mégpedig az államfő politikai felelősségének bevezetésénél, illetőleg a képviselőház feloszlásánál a recepció olyan erős volt, hogy szinte szó szerint kodifikálták a korabeli német konstrukciót. Ez a két eset azért is érdekes, mert a Weimari Alkotmányban is olyan egyedi szabályok voltak beiktatva, amelyekben HUGO PREUBNAK, az alkotmány atyjának saját elképzelései tükröződtek. Más korábbi, vagy korabeli alkotmányban még ehhez hasonló előírásokkal sem találkozhatunk.

A változások bemutatásának módszere az lesz, hogy először áttekintjük az 1929-ig hatályos szabályokat, aztán pedig az 1929-es alkotmánynovella által bevezetett változásokat.

II. A Szövetségi Elnök választása 1920 és 1929 között

Az államfő megválasztása a Szövetségi Gyülekezeti¹ (Bundesversammlung) hatáskörébe tartozott [B-VG. 1920.² 60. cikkely (1) bekezdés]. Ez lényegében közvetett választást jelentett, hiszen az említett választási testületet a törvényhozás két kamarájának (Nemzeti Tanács; Szövetségi Tanács) együttes ülése alkotta.³ Ezt a modellt korábban a III. Francia Köztársaság követte, így az alkotmányozók előtt példaként ez állhatott.⁴ Az is igaz viszont, hogy ez a törvényhozás általi államfőválasztásnak egy logikus formája. Talán nem véletlen, hogy első világháború után – az osztrákkal szinte párhuzamosan – elfogadott közép-európai alkotmányokban több helyen is alkalmazták ezt a megoldást. Csehszlovákiában,⁵ vagy Lengyelországban⁶ is a két kamara együttes ülésén választotta a köztársasági elnököt, de még Magyarországot is hozhatnánk példaként, ahol a kormányzói szék megüresedése esetén az új államfőt a képviselőház és a felsőház együttes ülésén választotta.⁷

A választás nyilvános ülésen, de titkos szavazással történt. A megválasztott Szövetségi Elnök az a személy volt, aki a leadott szavazatok több mint felét megszerezte. A választáshoz tehát elegendő volt az egyszerű többség, ugyanakkor az

indulók számát a további fordulóknban sem korlátozták, s azt mindaddig ismételni kellett, amíg valamelyik jelölt az abszolút többséget meg nem kapta.⁸

III. Választása az 1929-es alkotmánynovella után.

Az 1929-es alkotmánynovella alapvetően megváltoztatta a Szövetségi Elnök választási rendjét. [B-VG. 1929.⁹ 60. cikkely (1) bekezdés] A korábbi parlament általi választás helyére a közvetlen elnökválasztás lépett,¹⁰ amely egy lényegesen összetettebb választási eljárást is igényelt. Emiatt az alkotmányban lefektetett szabályokat egy külön végrehajtási törvény egészítette ki.¹¹

A jelöltállításnak nem voltak túl szigorú szabályai, 2000 választópolgár vagy a Nemzeti Tanács öt képviselőjének támogatása elegendő volt hozzá.¹² Megválasztott elnök az volt, aki a szavazatok több mint felét megszerezte. Amennyiben ezt egyik jelölt sem kapta meg, második választási fordulót kellett tartani, ahol azonban már csak a két legtöbb szavazatot kapott jelölt indulhatott. Közülük az lett a Szövetségi Elnök, aki több szavazatot kapott, ami a matematika törvényei szerint a leadott szavazatok több mint felét is jelentette.¹³ A sorozatos belpolitikai zavarok miatt azonban az első közvetlen elnökválasztásra csak 1951-ben került sor.¹⁴

Az elnökválasztás szabályainál is fellelhetők a német alkotmány hatásai [WRV¹⁵ 41. cikkely], de ezek nem túl erősek. Magát a közvetlen elnökválasztást a régió köztársaságai nem alkalmazták, láthattuk, hogy Csehszlovákiában és Lengyelországban is a parlament választotta az államfőt. Mínta még Franciaország lehetett volna, de itt is közvetett választás volt. Így maga a közvetlen elnökválasztás bevezetése is a Weimari Alkotmány hatását sugallja. A választási eljárásban azonban sok különbség volt. Természetesen vannak értelemszerű hasonlóságok, mint például az, hogy mind Ausztriában,¹⁶ mind Németországban¹⁷ a parlamenti választójoggal rendelkezők vehettek részt az elnökválasztáson is. A két választójogosultság megbontása viszont teljesen értelmetlen lett volna.

A második forduló szabályainál már számottevő eltérés volt, hogy Ausztriában csak a két legtöbb szavazatot kapott jelölt vehetett részt, míg Németországban mindegyik jelölt újra rajthoz állhatott. Sőt Németországban ritkaság számba menő előírás volt az, hogy a második fordulóba nemhogy kizártak volna jelöltek, hanem még új jelöltek állítására is sor kerülhetett.¹⁸ Ennek logikus következménye volt az is, hogy a második fordulóban relatív többséggel is el lehetett nyerni a Birodalmi Elnök tisztségét. Ausztriában is érdekes előírás volt viszont, hogy teljesen új jelöltet ugyan nem lehetett állítani, de a második fordulóba bejutottakat a jelölő szervezet új személyre cserélhette. [B-VG. 1929 60. cikkely (2) bekezdés]

IV. A kormányalakítás 1920 és 1929 között.

A kormányalakítás konstrukciói kapcsán két lehetséges alternatívát kell áttekintelnünk. Egyes alkotmányos rendszerekben a kormánynak az államfő és a népképviselő

leti kamara bizalmát egyaránt bírnia kell, míg a másik rendszer szerint csak a népképviseleti kamara bír rá befolyással. Ausztriában – az 1920 és 1929 közötti időszakban – az utóbbi megoldást alkalmazták, a Szövetségi Kormány megalakítása kizárólag a Nemzeti Tanács kompetenciájába tartozott.¹⁹ A miniszterek személyére a Nemzeti Tanács Főbizottsága tett javaslatot, majd ennek alapján a nevezett képviselői kamara plenáris ülése választotta meg őket.²⁰ [B-VG. 1920. 76. cikkely (1) bekezdés] A választásnál a Nemzeti Tanácsra az általános határozatképességi előírás, vonatkozott [B-VG. 1920. 31. cikkely], vagyis a képviselők egyharmadának jelenlétében már meg lehetett a kormányt választani. A választás a jelen lévő képviselők többségének szavazatával történt²¹

Külön ki kell emelni, hogy a Szövetségi Kancellárnak a miniszterek kiválasztására nem volt közvetlen befolyása. Az elterjedtebb szabályok szerint először a kormányfőt szokták hivatalba helyezni, s a minisztereket az ő javaslatára választják, vagy nevezik ki. Amennyiben a Szövetségi Kancellárnak nincs befolyása a kormány személyi összetételére, a miniszterek működéséért közvetlen felelősséggel sem tartozhat. A korabeli alkotmányokat elemezve ez egy ritkának számító alkotmányjogi konstrukció volt.

V. A kormányalakítás szabályai az 1929-es alkotmánynovella után

Az 1929-es novella a kormányalakítás rendszerét is alapvetően megváltoztatta. Míg a Szövetségi Kormány 1929 előtt kizárólag a népképviseleti kamarától (Nemzeti Tanács) függött, addig az alkotmánynovella után kettős függésbe került. A népképviseleti kamarán kívül a Szövetségi Elnök bizalmát is bírnia kellett.²² Az 1929-es alkotmánynovellának lényeges jellemzője volt a szövetségi államfő megerősítése,²³ amelynek egyik fontos pontja volt a Szövetségi Kormány feletti részbeni ellenőrzés megszerzése.

A Szövetségi Kancellárt – és javaslatára – a szövetségi minisztereket a Szövetségi Elnök nevezte ki és mentette fel, ráadásul a kancellár vagy az egész kormány együttes felmentéséhez ellenjegyzésre sem volt szükség.²⁴ [B-VG 1929. 70. cikkely (1) bekezdés] Erre is mondhatnánk, hogy a weimari Németországból átvett modell, hiszen a kormányalakítás szabályai ott is így néztek ki.²⁵ Az igazság viszont az, hogy a környező államokban szinte mindenhol ezt a kormányalakítási modellt alkalmazták,²⁶ s a 20-as évek Európájában éppen az volt a ritka megoldás, ami Ausztriában 1929-ig hatályban volt.

A kormány kettős függése abból ered, hogy az alsóház (Nemzeti Tanács) a bizalmat továbbra is megvonhatta tőle, vagyis a minisztereket bármikor indoklás nélkül elmozdíthatta hivatalukból,²⁷ [B-VG. 1920. 74. cikkely (1) bekezdés]

VI. A Szövetségi Elnök felelőssége

A modern állam fontos alapelve a végrehajtó hatalom felelőssége, amely elsősorban a miniszteri felelősségen keresztül valósult meg. A közjogilag felelőtlen uralkodó

köteles volt maga mellé minisztereket állítani, döntései csak ezek ellenjegyzésével voltak érvényesek, amiért viszont a népképviselői kamarának felelősséggel tartoztak. A köztársasági alkotmányokban azonban már az államfő felelőssége sem tabu téma. Mértéke azonban korlátozottabb marad, mint a minisztereké. Ezen utóbbiak ugyanis politikai és jogi felelősséggel egyaránt tartoznak, míg az államfőket általában csak jogi felelősség terheli.

A Szövetségi Elnök politikai felelősséggel – az 1929-es alkotmánynovelláig – nem tartozott,²⁸ csak jogival, vagyis felelősségre vonni csakis valamilyen jogi norma megsértése miatt lehetett. Amennyiben bűncselekményt követett el speciális védelem nem illette meg, vele szemben a rendes bűnüldöző hatóságok folytatták le az eljárást (büntetőjogi felelősség). Hogy a hatóságok színlelt eljárásokkal ne zaklathassák, a parlamenti képviselőkhez hasonló mentelmi jog illette meg.

A Szövetségi Elnök ezen túl alkotmányjogi felelősséggel is tartozott, vagyis a büntetőnormákon túli jogsértésekért is felelősségre volt vonható. A szankcionálható jogsértések köre azonban szűkebb volt, mint a minisztereknél. Ezen utóbbiaknál ugyanis bármely törvény megsértése esetén lefolytatható volt az eljárás, míg a Szövetségi Elnök csak az alkotmány megsértése esetén volt vád alá helyezhető²⁹ [B-VG. 1920. 63. cikkely; 142. cikkely (2) bekezdés a. pont]. Az ügyben eljáró szerv az Alkotmánybíróság volt, amely ha megállapította a jogsértést, az elnököt elmozdíthatta hivatalából, valamint a politikai jogok gyakorlásától is eltilthatta³⁰ [B-VG. 1920. 142. cikkely (3) bekezdés]. A hivatalból történő elmozdítás lehetőségének itt nagyobb jelentősége volt, mint a Szövetségi Kormány tagjainak esetében, hiszen azokat a Nemzeti Tanács a bizalom megvonásával bármikor visszahívhatta. (politikai felelősség). A Szövetségi Elnök azonban csak ezen az egy módon volt megfosztható tisztségétől. Nemzetközi összehasonlításban ettől szűkebb és tágabb felelősségi formát is találhatunk,³¹ s a felelősséget érvényesítő szervek sem voltak egységesek.³²

VII. A felelősség kiterjesztése az 1929-es alkotmánynovellában.

A Szövetségi Elnök felelősségének kiterjesztésében igen erősen felfedezhető a Weimari Alkotmány hatása. Az államfő jogállásában jelentős módosítás volt a közvetlen választás, s ezzel párhuzamosan lehetővé tették a választópolgárok általi visszahívást is. Az erre irányuló népszavazást – a Nemzeti Tanács kétharmados többséggel meghozott indítványára – a Szövetségi Gyülekezet (Bundesversammlung) tűzhetette ki.³³ S innentől kezdve az előírások tételesen megegyeztek a korabeli német szabályokkal. Az esetleges népszavazásnál nem volt részvételhez kötött érvényességi küszöb, a választók bármilyen kis hányada ment el szavazni, a referendum érvényes volt. Következő specialitás, hogy a népszavazásnak a javaslat támogatása, vagy elutasítása esetén egyaránt volt joghatása. Ha a szavazáson részt vevő választópolgárok többsége az elmozdítást támogatta, akkor az elnök mandátuma megszűnt. Ha viszont elutasították a kezdeményezést, vagyis többségében az elmozdítás ellen szavaztak, az új választásnak minősült, vagyis a Szövetségi Elnök

egy újabb hat éves választási periódust kezdett el.³⁴ A német alkotmánytól való kisebb eltérést csak az újraválaszthatóság korlátozása okozott.³⁵ Folytatódott azonban a hasonlóság abban is, hogy az államfő visszahívásának elutasítása a Nemzeti Tanács mandátumának megszűnését és új választásokat vont maga után.³⁶ A politikai felelősség kezdeményezése ugyanis valamilyen konfliktus, de nem jogi, hanem politikai konfliktus miatt történhetett.³⁷ A Szövetségi Elnök az alkotmány által megállapított normákat nem hágtá át, hiszen ebben az esetben elmozdítására az alkotmányjogi felelősség érvényesítése a megfelelő út. Amennyiben a választók elutasítják az elnök elmozdítását, az annyit jelent, hogy az elnöknek adtak igazat, s a konfliktushelyzetet a Nemzeti Tanács újjáválasztásával lehet feloldani.

VIII. Az alsóház (Nemzeti Tanács) feloszlata 1920 és 1929 között

A törvényhozó testület megbízatása két módon szűnhet meg. Annak természetes módja a megbízatási idő lejárta. Azonban a mandátumát a választási ciklus letelte előtt is meg lehet szüntetni, amely a feloszlattal történik. A törvényhozás feloszlattánál ugyanúgy kötelező volt az új választások záros határidőn belüli lebonyolítása, mint a megbízatási idő lejárta esetén. Az első kérdés az, hogy ki jogosult a feloszlattásra. A törvényhozó testület feloszlattásának három megszokott módozatát különíthetjük el: az államfő, illetőleg a választópolgárok (népszavazás) általi feloszlattást, valamint az önfeloszlattást. Ritka azonban az, hogy egy-egy alkotmány mindhárom feloszlattási módot rögzítse. Fontos még az is, hogy a feloszlattásra csak olyan módon kerülhet sor, amit az alkotmány tételesen megállapít.

Az 1920-as osztrák alkotmány a három említett feloszlattási módozat közül csak az utolsót, az önfeloszlattást foglalta magába. A Nemzeti Tanács – egyszerű szövetségi törvénnyel – megbízatási idejének lejárta előtt is kimondhatta önmaga feloszlattását.³⁸ [B-VG. 1920. 29. cikkely] A népszavazás általi feloszlattás lehetőségét az alkotmány nem tartalmazta. Áttételesen azonban előkerülhetett a probléma, ha népszavazás útján részt lehetett venni a törvényhozási eljárásban. Ekkor felvetődhet a kérdés, hogy csak a Nemzeti Tanács hozhat ilyen tárgyú törvényt, vagy népszavazás által is elfogadható. Az osztrák alkotmány azonban a választópolgárok részére csak a törvényjavaslat előterjesztését tette lehetővé, amelyet a Szövetségi Kormány köteles volt a Nemzeti Tanács elé terjeszteni. [B-VG. 1920. 41. cikkely (2) bekezdés] Ennek elfogadása azonban a Nemzeti Tanács szabad mérlegelésén múlt.³⁹ Meglátásom szerint azonban népszavazással akkor sem lehetett volna kimondani a feloszlattást, ha a választópolgárok jogosultak lettek volna törvény közvetlen elfogadására. Az alkotmány 29. cikkely (1) bekezdésének első mondata ugyanis az alábbiak szerint szól: „*A Nemzeti Tanács – egyszerű törvénnyel – megbízatási ideje előtt is kimondhatja feloszlattását.*” A rendelkezés fő tartalmi eleme az, hogy a Nemzeti Tanács kimondhatja önmaga feloszlattását. A törvény általi kimondás csak a végrehajtás módját pontosítja, s nem ad felhatalmazást más úton elfogadott törvénnyel való feloszlattásra.

Az önfelosztás és a népszavazás általi felosztás elemzése után át kell térnünk az államfői felosztás megtárgyalására. Ezt azonban az 1920-as osztrák alkotmány kapcsán könnyen le tudjuk zárni, az államfő ugyanis semmilyen körülmények között sem oszlathatta fel a Nemzeti Tanácsot.⁴⁰ Ez több szempontból is érdekes. Először is az európai alkotmányok szinte mindegyike lehetővé tette ezt.⁴¹ Az államfői jogosítvány tényleges ereje változó volt, amellyel az 1929-es alkotmánynovella kapcsán fogunk is foglalkozni, de a teljes megvonással nem találkozunk.

IX. A felosztási jog kiterjesztése (1929-es alkotmánynovella)

Az 1929-es alkotmánynovella a felosztási jogot megadta a Szövetségi Elnök számára is, mégpedig a német mintát szorosan követve. Itt a politikai felelősség kapcsán megbeszélésekhez hasonlóan szó szerint átvették a Weimari Alkotmány szövegét, amelybe így a nemsokára tárgyalandó ismétlési tilalomra vonatkozó teljesen egyedi szabály is bekeült.⁴² [B-VG. 1929. 29. cikkely (1) bekezdés]

Ez a felosztási jog a konfliktushelyzetre alapozott jogosítvány volt, amely szerint a Szövetségi Elnök saját politikai elhatározásából feloszlathatta a Nemzeti Tanácsot.⁴³ A félprezidenciális köztársaságokban az államfő azért oszlathatja fel a törvényhozást, mert konfliktusba került vele, és ezt a konfliktust a választók elé viheti. Ha azok azonos összetételben újválasztják a parlamentet, akkor a törvényhozásnak adtak igazat, ha nem, akkor az elnöknek. S ehhez a problémához kapcsolódik a Weimari Alkotmányból átvett ismétlési tilalom [WRV 25. cikkely], amely szerint azonos okból csak egy alkalommal kerülhet sor a felosztásra. [B-VG. 1929. 29. cikkely (1) bekezdés] Amennyiben egy kérdésben már kikérte a választók véleményét, ha ugyan ezen ok miatt újból felosztja a törvényhozást, akkor célja már nem a választók véleményének kikérése, hanem a törvényhozás működésének akadályozása.⁴⁴ Erre az elnapolás joga szolgálna, de azt az alkotmánynovella nem biztosította a Szövetségi Elnök részére.⁴⁵ Az persze egy másik probléma, hogy a felosztás oka szubjektív, így annak megállapítása, hogy a következő felosztás ténylegesen azonos okból történt-e vagy nem, igen nehéz feladat.⁴⁶

Az elnöki felosztás után is megvannak azok a kötelező határidők, amelyen belül a választásokat le kell bonyolítani és az új törvényhozást össze kell hívni, így az nem tesz lehetőséget „alkotmányos” diktatúra bevezetésére.⁴⁷ Ebben az esetben a Szövetségi Kormányának úgy kellett kiírnia az új választásokat, hogy az új Nemzeti Tanács a felosztástól számított kilencven napon belül össze tudjon ülni. [B-VG. 1929. 29. cikkely (1) bekezdés]

X. Összegzés

A tanulmány lezárásaként újra meg kell említeni, hogy az áttekintett problémák nem jelentik a téma teljes feldolgozását, a Weimari Alkotmány ausztriai hatása ennél szélesebb körű volt. Annak bizonyítására azonban a négy feldolgozott téma is elegendő,

hogy a hatások nem véletlenszerűek voltak, hanem tudatos recepció történt. Voltak példák, amelyekben ennek csak távolabbi nyomai fedezhetők fel, de voltak a merev recepcióra utaló jelek is. Bővebb tárgyalás esetén egy harmadik esetcsoportra is kitérhetünk volna, amikor nagy valószínűség szerint tudatosan mellőzték a merev recepciót. Az elnökválasztás technikai lebonyolításában is felfedeztünk eltéréseket, meglátásom szerint azonban erre nem mondható, hogy a két konstrukció között koncepcionális különbségek lennének. Az államfői kivételes hatalom esetén viszont ez már nem így volt. A Weimari Alkotmány híres, hírhedt 48. cikkelye, a Birodalmi Elnökre ruházott kivételes jogköröket tartalmazta. Az 1929-es alkotmánynovella a Szövetségi Elnököt is felruházta ilyen hatáskörrel, de lényegesen szűkebb terjedelemben,⁴⁸ és lényegesen szorosabb parlamenti ellenőrzés alatt.⁴⁹

Rövid tanulmányom végén arra a nem titkolt célomra is szeretném felhívni a figyelmet, hogy rávilágítsak az egyes alkotmányos berendezkedések történelmi háttérének jelentőségére. A Birodalmi Elnök és az osztrák Szövetségi Elnök jogállása között nagyon sok hasonló vonás fedezhető fel. A Weimari Köztársaság államfője azonban – a MAX WEBERTŐL vett jelzővel élve – a „nép császáráként” ivódott be a történelembe. A napjainkban regnáló osztrák államfőről azonban távolról sem ilyen benyomásunk támad. Ez részben azon múlik, hogy a történelmi fejlődés során változik a politikai közeg, amely a parlamentarizmus erősödésében testesül meg. A köztársasági elnök a napi politikába azonos jogkörök esetén is kevésbé avatkozik be, mint korábban. De ennél lényegesen fontosabbnak tartom a parlament stabilitását. Ha Weimari Köztársaság idején megvizsgáljuk a Birodalmi Gyűlés összetételét, azt tapasztalhatjuk, hogy az rendkívül polarizált volt. Ezért az egyes kormánykoalíciók mögött igen törekeny parlamenti többség állt. Egy ilyen helyzetben az államfő kormányalakításra gyakorolt befolyása lényegesen nagyobb. A Weimari köztársaság 14 éve alatt közel húsz kormány váltotta egymást. Ez nem azért volt, mert az elnök folyamatosan menesztette őket, hanem legtöbbször a parlamenti többség esett szét mögöttük. Ha egy stabil támogatottságú koalíció alakul ki, igen ritkán fordul elő, hogy ennek ellenében nevezik ki a kormányfőt. Ausztriában az elmúlt évtizedek több cikluson át tartó nagykoalíciói idején a Szövetségi Elnök kormányalakításra gyakorolt befolyása minimális volt. Vagy éppen vehetjük a parlament feloszlására vonatkozó jogait is. A Weimari Köztársaság idején a Birodalmi Gyűlés mandátuma egy alkalommal sem szűnt meg természetes módon (a választási ciklus lejártával), az új választásokra mindig elnöki feloszlás miatt került sor.⁵⁰ Ausztriában a Szövetségi Elnök nem oszlatta fel ilyen gyakorisággal a törvényhozást. Ennek okai viszont megint a parlament stabilitásában keresendők. Németországban a rendszeres kormányválságokra kínált megoldást az előrehozott választás és nem stabil kormánykoalíciók parlamenti többségének a szétrobbantására.

JEGYZETEK

¹ A német terminológiák fordításánál problémát okoz, hogy a „Bundestag” és a „Bundesversammlung” elnevezést a magyar nyelvben egységesen Szövetségi Gyűlésre lehet fordítani, holott két különböző államhatalmi szervről

A SZÖVETSÉGI ELNÖK JOGÁLLÁSA AUSZTRIÁBAN

- van szó. Az 1949-es német alaptörvény szerint a „Bundestag” a német törvényhozás képviselőháza, a „Bundesversammlung” viszont a Szövetségi Elnököt választó testület. Ezen utóbbi a „Bundestag” tagjaiból és ugyan ilyen számban a tagállamok által delegált személyekből áll. Az 1920-as osztrák alkotmány a „Bundestag” kifejezést nem használja, a képviselői kamarát „Nemzeti Tanács” („Nationalrat”) elnevezéssel illeti. Az 1934 és 1938 között hatályban lévő alkotmány azonban a törvényhozó szervet Ausztriában is „Bundestag”-nak nevezte, így a „Bundesversammlung” Szövetségi Gyűlésre történő fordítása itt is fogalmi zavarokat okozhat. Ezért választottam a Szövetségi Gyűlekezet kifejezést, amely nem túl jól hangzó szó, de mégis elkülöníti azt a Szövetségi Gyűléstől.
- ² B-VG [Bundesfervassung] 1920 = Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya
- ³ ADAMOVIČ, LUDWIG: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)* Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1927. 191.; WITTMAYER, LEO: *Österreichisches Verfassungsrecht*. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1923. 14.; KEISEN, HANS: Die Verfassung Oesterreichs. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1922. 250-251.; ADAMOVIČ, LUDWIG: *Österreichisches Verfassungsrecht*. Wien-Leipzig: Hölder-Pichler-Tempsky AG., 1923. 90.
- ⁴ ADAMOVIČ (1927) im. 191.
- ⁵ ADAMOVIČ, LUDWIG: *Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*. Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1929. 136-137.; WEYR, FRANZ: Das Verfassungsrecht der Tschechoslowakischen Republik. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1921. 22.;
- ⁶ KOHL, ALEXANDER: Die neue Verfassung der polonischen Republik vom 17. März 1921. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1921. 427.
- ⁷ 1937:XIX. tc. 5. §
- ⁸ ADAMOVIČ (1927) im. 191.; ADAMOVIČ (1923) im. 90.;
- ⁹ B-VG [Bundesfervassung] 1929 = Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya, az 1929-es alkotmánynovellával egységes szerkezetbe foglalva
- ¹⁰ ADAMOVIČ, LUDWIG: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)* Wien: Österr. Staatsdruckerei, 1932. 180.; WALTER, ROBERT: *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1972. 435-436.; WALTER, ROBERT – MAYER, HEINZ: *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2000. 276.;
- ¹¹ Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten vom 24. März 1931. [BGBl 1931/137]
- ¹² ADAMOVIČ (1932) im. 181.
- ¹³ ADAMOVIČ (1932) im. 182-183.
- ¹⁴ ÖHLINGER, THEO: *Verfassungsrecht*. Wien: WUV Universitätsverlag, 2003. 214.
- ¹⁵ WRV (Weimarer Reichsverfassung = Weimari Alkotmány) = a Német Birodalom 1919. augusztus 11-i Alkotmánya. [Magyar fordításban: Szabó 273-306.]
- ¹⁶ ADAMOVIČ (1932) im. 181.; WALTER-MAYER im. 276.
- ¹⁷ GMELIN, HANS: Einführung in das Reichsverfassungsrecht. Leipzig, 1929. 108.
- ¹⁸ SZABÓ ISTVÁN: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Budapest: Osiris Kiadó, 2000. 68.; Az 1925-ös elnökválasztáson például a tisztséget elnyerő Paul von Hindenburg az első fordulóban nem vett részt, jelölése csak a két választási forduló között történt meg.
- ¹⁹ Adamovich (1923) im. 99.
- ²⁰ Adamovich (1927) im. 198-199.
- ²¹ Érdekes alkotmányjogi probléma, hogy a választás az összes képviselő, vagy a jelenlévő képviselők többségével történjék. A ma hatályos német, vagy magyar szabályok szerint a választás az összes képviselő többségével történik. Az is eltérő, hogy az utóbbi két esetben a képviselők csak a kormányfőt választják meg, a minisztereket az ő javaslatára az államfő nevezi ki. Ausztriában viszont a teljes kormányt a Nemzeti Tanács választotta. Viszont ezen utóbbi esetben is egy szavazás történt, ugyanis a minisztereket nem egyenként választotta meg, hanem a teljes kormánylistáról egy szavazással döntött.
- ²² MERKL, ADOLF: Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929. *Zeitschrift für öffentliches Recht*. 1931. 173.
- ²³ MERKL im. 163.
- ²⁴ KEISEN, HANS: Die Verfassung Oesterreichs. *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* 1930. 146.; ADAMOVIČ i. m. 191.; Az ellenjegyzés nélküli felmentés lehetősége ritkának számító rendelkezés volt. Ugyanakkor számottevően nem növelte a Szövetségi Elnök mozgásterét, hiszen más államokban, ahol ehhez ellenjegyzés szükséges, azt a helyére kinevezendő új kormányfő szokta megadni. Nem valószínű, hogy a hivatalba lépő miniszterelnök megtagadná az ellenjegyzést, hiszen ezzel saját kinevezését akasztaná meg.
- ²⁵ Németországban a Birodalmi Kancellárt, s javaslatára a birodalmi minisztereket e Birodalom Elnöke nevezte ki

- és mentette fel. [WRV 53. cikkely; ANSCHÜTZ, GERHARD: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*. Berlin: Stülke 1933. 313.; POHL, HINRICH: *Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten. Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1930. 487-488.; SZABÓ ISTVÁN: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945*. Budapest: Szent István Társulat, 2002. 193.]
- ²⁶ Magyarországon a miniszterelnök szintén az államfőtől nyerte megbízását [1848:III. tc. 11-12. §, 1867:VIII. tc. 1. §], s ez még a köztársaság 1946-os kikiáltása után is így maradt. [1946:I. tc. 13. § (2) bekezdés]. Bár az 1848-as szabályozás csak kinevezésről szólt, ez egyértelműen magába foglalta a felmentés lehetőségét is, vagyis a király (kormányzó) elmozdíthatta hivatalából a miniszterelnököt, sőt az egész kormányt. Az 1946:I. tc. már korrekten fogalmazott, a miniszterelnök kinevezésének és felmentésének lehetőségét is rögzítette. Hasonló volt a helyzet Csehszlovákiában [a Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 70. § (1) bekezdés; 75. §], illetőleg Lengyelországban is [a Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya 45. cikkely (1) bekezdés, 58. cikkely; SCHÄTZEL, WALTER: *Entstehung und Verfassung der polnischen Republik. Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*. 1923/24. 295-296.]. Mindkét alkotmány szerint a miniszterelnököt, s annak javaslatára a minisztereket a köztársasági elnök nevezte ki és mentette fel.
- ²⁷ KEISEN (1922) i. m. 254.; ADAMOVICH (1927) i. m. 200-201.
- ²⁸ ADAMOVICH (1923) i. m. 98.
- ²⁹ LEHNER, OSKAR: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 2002. 198.; ADAMOVICH (1923) i. m. 97.; ADAMOVICH (1927) i. m. 196-197.
- ³⁰ ADAMOVICH (1927) i. m. 196-197.
- ³¹ A korabeli Németországban a Birodalom Elnöke alkotmány és törvénysértés esetén is vád alá helyezhető volt. [WRV 59. cikkely; SZABÓ (2000) 82.]. Hasonló szabályok érvényesültek Magyarországon is, ahol a kormányzó [1920:I. tc. 14. § (2) bekezdés; TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közigazg.* Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 328.; SZABÓ ISTVÁN: *A kormányzó jogállása 1920-1944. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*. 1996. 127-128.], majd később a köztársasági elnök is [1946:I. tc. 16. § (2) bekezdés] mindkét esetben vád alá helyezhető volt. Lengyelországban az osztrákkal megegyezően alkotmány-sértés esetén lehetett a köztársasági elnököt vád alá helyezni. Azonban abban különbözött az osztrák szabályoktól, hogy bűncselekmény elkövetése esetén nem rendes büntetőséghez utalták az ügyet, hanem az alkotmányjogi felelősséggel azonos eljárást kellett lefolytatni. [a Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya 51. cikkely (2) bekezdés; SCHÄTZEL i. m. 295.; CYBICHOWSKI, SIEGMUND: *Die Entwicklung des polnischen Staatsrechts in den Jahren 1921-1934. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. 1935. 563.] Csehszlovákiában az elnök hivatali cselekményeiért nem volt felelősségre vonható, s a bűncselekmények köréből is csak hazatérés esetén lehetett eljárást indítani vele szemben. Ez annyit jelentett, hogy alkotmányjogi felelőssége nem volt, az egyetlen egy nevesített bűncselekmény elkövetésén kívül, amely a büntetőjogi felelősség körébe tartozott, semmilyen törvénysértés, sőt alkotmány-sértés esetén sem volt felelősségre vonható. [a Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 66-67. §; RAUCHBERG, HEINRICH: *Bürgerkunde der Tschechoslowakischen Republik*. Reichenberg: Stiepel, 1925. 96.; ADLER, FRANZ: *Das tschechoslowakische Verfassungsrecht in den Jahren 1922 bis 1928. Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1929. 260-261.; ADAMOVICH (1929) i. m. 139-140.]
- ³² Mint láthatuk Ausztriában a jogsértés tényének megállapítására és szankció alkalmazására az Alkotmánybíróság volt jogosult. Németországban [WRV 59. cikkely; SZABÓ (2000) i. m. 87-89.] és Lengyelországban [a Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya 51. cikkely (2) bekezdés; SCHÄTZEL i. m. 296.; CYBICHOWSKI i. m. 563.] egy erre a célra felállított közjogi bíróság, míg Magyarországon [1926:XXII. tc. 48. § (2) bekezdés] és Csehszlovákiában [a Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 34. §; 67. § (1) bekezdés; RAUCHBERG i. m. 96.; ADLER i. m. 260-261.; ADAMOVICH (1929) i. m. 139-140.] az alsóház helyezett vád alá és a második kamarán belül alakult meg az ítélbíróság. Csehszlovákia esetében ez azért érdekes, mert 1920-tól itt is működött Alkotmánybíróság. Ennek hatásköre azonban kizárólag az alkotmányellenes törvények megsemmisítésére terjedt ki, így az államfő feletti ítékezés a második kamarához került. Ez a rendszer Magyarországon 1946-ban még annyival változott meg, hogy a parlament egykamarássá vált, így a vád alá helyezés és az ítékezés is a népképviselői kamara által történt [1946:I. tc. 16. § (2) bekezdés].
- ³³ WALTER i. m. 442.; WALTER-MAYER i. m. 278.
- ³⁴ WALTER i. m. 442.; ADAMOVICH (1932) i. m. 188.
- ³⁵ A Weimari Alkotmány a Birodalmi Elnök újraválasztását korlátlan számban megengedte. [WRV 43. cikkely (1) bekezdés 2. mondat; ANSCHÜTZ i. m. 247.; POHL i. m. 473.] Ausztriában azonban az 1929-es alkotmány-novella az egyszeri újraválaszthatóságról szóló korábbi korlátozást nem törölte az alkotmányból. Emiatt az osztrák alkotmány kimondta, hogyha az elmozdítás elutasításával újra választják a Szövetségi Elnököt, egybe-függően akkor sem lehet tizenkét évnél (két teljes ciklusnál) hosszabb a megbízatási ideje. [B-VG. 1929 60.

A SZÖVETSÉGI ELNÖK JOGÁLLÁSA AUSZTRIÁBAN

cikkely (6) bekezdés; ADAMOVICH (1932) i. m. 188.; WALTER i. m. 442.] Ha ez a szabály kimaradt volna az alkotmányból, akkor színtelt visszahívási javaslattal másodszeri, vagy még többszöri újraválasztást is el lehetett volna érni.

³⁶ ADAMOVICH (1932) i. m. 188.; WALTER i. m. 442.

³⁷ WALTER i. m. 442.

³⁸ WITTMAYER i. m. 15.; ADAMOVICH (1927) i. m. 143.

³⁹ ADAMOVICH (1927) i. m. 143-144.

⁴⁰ ADAMOVICH (1927) i. m. 143.

⁴¹ SZABÓ ISTVÁN: Az államfői jogkör alkotmányos kérdései. In Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest: [Közéleti és] MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, 1995. 188-192.

⁴² MERKL i. m. 165.

⁴³ Mint láthattuk 1929 előtt a Szövetségi Elnök semmilyen módon sem oszlatotta fel a Nemzeti Tanácsot, amely nagyon ritka megoldásnak számított. [SZABÓ i. m. 188-192.] A törvényhozásnak a köztársasági elnök általi feloszlására ugyanis az államfőnek csak reprezentatív szerepet szánó parlamentáris köztársaságok is módot adnak. Azzal a jelentős eltéréssel, hogy ezt meghatározott előfeltételek esetén tehetik meg, általában akkor, ha törvényhozás működésképtelenné válik. Ilyen a ma hatályos magyar alkotmány, amely szerint a köztársasági elnök akkor oszlathatja fel az országgyűlést, ha az 40 napon belül nem tud miniszterelnököt választani, vagy tizenkét hónapban belül négy alkalommal megvonja a bizalmat a kormánytól. [Magyar Köztársaság Alkotmánya 28. § (3) bekezdés] Bár nem tételesen ezen szabályok szerint, de az 1949-es német alaptörvény is a Szövetségi Elnök a működésképtelenséget jelző kormányválság idején oszlathatja fel a Szövetségi Gyűlést. [a Németországi Szövetségi Köztársaság 1949. évi Alaptörvénye 64. cikkely (4) bekezdés; 68. cikkely (1) bekezdés] A példák sorában visszatérve Magyarországhoz, az 1920-ban megválasztott kormányzó nevesítve kimondva, a működésképtelenné vált nemzetgyűlést oszlatotta fel. [1920:I.t.c. 13. § (2) bekezdés] A félprezidenciális köztársaságokban azonban a köztársasági elnök a működőképes törvényhozást is feloszlathatja.

⁴⁴ A feloszlás az új választások lebonyolítása miatt szükségszerűen akadályozza a törvényhozás működését. Ebben az esetben viszont ez nem cél, csak következmény, amely nélkül a választók véleménye nem kérhető ki. Ha azonban az államfő ugyanazon okból újra feloszlatja a törvényhozást, akkor a véleménykérés már csak színtelt ok, a tényleges cél a törvényhozás működésének átmeneti akadályozása. Ezt pedig az alkotmány nem akarja megengedni. Erre a magyar közjogból is ismert elnapolási jog szolgál, ezt azonban nem minden alkotmány adja meg az államfőnek, az osztrák alkotmány például az 1929-es alkotmánynovella után sem biztosította ezt a Szövetségi Elnöknek. Azt pedig nem akarta megengedni, hogy a feloszlás színtelt alkalmazásával valójában elnapoláshoz hasonló következményű intézkedést hozhasson.

⁴⁵ MERKL i. m. 166.

⁴⁶ Ez a probléma a mintául szolgáló német szakirodalomban már az 1929-es osztrák alkotmánynovella előtt fellelhető. [SZABÓ (2000) 229-230.]

⁴⁷ MERKL i. m. 165.

⁴⁸ Ausztriában az elnöki kivételes hatalom egyetlen eleme az volt, hogy halaszthatatlan esetben törvényerővel bíró rendeletet bocsáthatott ki. [STIER-SOMLO, FRITZ: Die Ausnahmeverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1931. 76-77.] Németországban viszont az alkotmány sokkal felületesebben szabályozta az elnöki kivételes hatalmat, például az alkalmazható eszközök körét sem definiálta. Ez a német alkotmányos gyakorlatban viszont azt jelentette, hogy a Birodalom Elnöke széles mozgásteret kapott. A törvényerővel bíró rendelet itt is adott lehetőség volt [ANSCHÜTZ i. m. 284. o.; SZABÓ (2000) i. m. 155-158.], de ezen túl sor kerülhetett az alapjogok felfüggesztésére [WRV 48. cikkely (2) bekezdés; SZABÓ (2000) 158-160.], a végrehajtó hatalom átruházására [ANSCHÜTZ i. m. 277, 290.; SZABÓ (2000) 161-165.], illetőleg rendkívüli bíróságok felállítására. [ANSCHÜTZ i. m. 481.] Összegezve, jogkörei nem csak arra terjedtek ki, hogy ideiglenesen a Birodalmi Gyűlés hatáskörében eljárjon, hanem a kivételes hatalom körében a parlamenti hatáskörön túli jogokat is gyakorolhatott. Az osztrák államfő viszont még a törvényhozási hatáskörben sem járhatott el korlátlanul, mert az alkotmány a felhatalmazás mellett egy elég hosszú ülalmi listát is meghatározott. [B-VG. 1929. 18. cikkely (3) bekezdés]

⁴⁹ Németországban is kiépítettek egy fokozott ellenőrzési rendszert, de ez csak utólagos ellenőrzés volt. [SZABÓ (2000) 180-185.] Ausztriában viszont már a rendelet kibocsátásához kellett egy parlamenti bizottság előzetes engedélye. [ADAMOVICH (1932) i. m. 137.; KEISEN (1930) i. m. 141.]

⁵⁰ HUBER, ERNST RUDOLF: *Die Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* Stuttgart Berlin Köln Mainz 1957/1990. 6. kötet 356.

AZ ALÁÍRT EURÓPAI ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS JOGI RELEVANCIÁJA

SZABÓ MARCEL

tanszékvezető egyetemi docens (PPKE JÁK)

Tisztelettel és szeretettel ajánlom tanulmányomat KILÉNYI GÉZA professzor úrnak, a magyar jogi felsőoktatás kiemelkedő tudósának és karunk meghatározó személyiségének.

Történelmi napnak tekintették az Európai Unió vezetői 2004. október 29-ét. Ezen a napon írták alá az Európai Unió tagállamainak miniszterelnökei és külügyminiszterei az Európai Alkotmányos Szerződést Rómában. Az azóta eltelt másfél esztendő során az Alkotmányos Szerződéssel összefüggésben rendezett franciaországi és hollandiai népszavazások kudarca jelentős válságba sodorta az Európai Uniót. Egyes politikai erők temetni, de legalábbis elvetélt kísérletként feledni szeretnék az Alkotmányos Szerződést, pedig az aláírt Európai Alkotmányos Szerződés máris rendelkezik bizonyos jogi relevanciával, amelyet nem lenne célszerű figyelmen kívül hagyni – ezekre a jogi hatásokra szeretném felhívni a figyelmet cikkemmel.

Előzmények

Az Európai Tanács 2001. decemberében, laekeni ülésén nyilatkozatot fogadott el Európa jövőjéről. A „Laekeni nyilatkozat” hívta életre az Európai Konventet azzal a céllal, hogy az uniós fejlődéshez szükséges intézményi reformokkal és Európa jövőjével kapcsolatban javaslatokat, előterjesztéseket készítsen.¹ Az Európai Konvent elnöke VALÉRY GISCARD D'ESTAING, alelnökei GIULIANO AMATO és JEAN-LUC DEHAENE voltak. A tagállamok kormányai egy-egy, a nemzeti parlamentek két-két tagot delegálhattak, továbbá hozzájuk csatlakozott még az Európai Parlament tizenhat képviselője valamint az Európai Bizottság két tagja. A Konvent munkájában részt vehettek a tagjelöltek is, a tagállamokkal azonos jogokkal. Az Európai Konvent az Alkotmányos Szerződés tervezetét tizenhat hónap munka után, 2000. júniusában az Európai Tanács Thesszalonikiben tartott ülésén² terjesztette elő.

Az Alkotmányos Szerződés tervezetét az Európai Tanács az EU intézményi kormányközi konferenciája elé utalta. Az Alkotmányos Szerződést az Európai Tanács 2004. június 17-18-i brüsszeli ülésén fogadták el, és 2004. október 29-én írták

alá Rómában. Az előzetes elképzelések és az Alkotmányos Szerződés előírása szerint a szerződés a tagállami ratifikációs eljárások lefolytatását követően 2006. november 1-jén lépne hatályba.

A tagállamokban folyó ratifikációs folyamatot azonban súlyosan megzavarta, hogy 2005. május 29-én Franciaország, június 1-jén pedig Hollandia polgárai népszavazással utasították el az Alkotmányos Szerződést. A francia és a holland népszavazások negatív hatása miatt az Európai Tanács 2005. június 16-i és 17-i ülésén megállapította, hogy a ratifikációk tervezett időpontját módosítani kell. Bár az Európai Bizottság honlapja szerint „a tagállamok által történő ratifikálás folyamata nem rekedt meg”, annak közeli sikerében aligha reménykedhetünk.

Az Alkotmányos Szerződést eddig 13 tagállam ratifikálta: Ausztria, Ciprus, Görögország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia. Ezen országok mindegyikében a parlament döntött a megerősítésről, azonban Spanyolországban és Luxemburgban a törvényhozó testületek döntését eredményes és sikeres véleménynyilvánító népszavazások előzték meg.

Népszavazást követően kerülhet csak sor a ratifikációra Nagy-Britanniában, Dániában, Írországon, Portugáliában valamint Csehországban is, bár ez utóbbi esetében felmerült, hogy a parlament vonná magához a döntés jogát. A franciaországi és hollandiai kudarcot követően a népszavazás kimenetele valamennyi országban többé-kevésbé bizonytalannak látszik. Sajnálatos, hogy a politikai körülmények miatt el kellett halasztani a parlamenti szavazást a ratifikációról Észtországban, Finnországban, Svédországban és Lengyelországban is.

Megoldási kísérletek

A francia referendumot követően JOSÉ MANUEL BARROSO, az Európai Bizottság elnöke és JUNCKER luxemburgi miniszterelnök, az Európai Tanács soros elnöke közös nyilatkozatban álltak ki az európai integrációs folyamat mellett. GERHARD SCHRÖDER német kancellár úgy vélte, hogy a népszavazás végeredménye visszalépést jelent a ratifikációs folyamatban, de nem jelenti annak megszakadását.³

LIAM FOX, a brit konzervatívok árnyék-külgügyminisztere azonban már 2005 júniusában felszólította TONY BLAIRT, hogy nyilvánítsa az Alkotmányos Szerződést „halottnak”.⁴ Az Európai Bizottság meg nem nevezett tisztviselője emlékeztette Nagy-Britanniát, hogy az „önök miniszterelnöke aláírta [az Alkotmányos Szerződést], nem mondhatják, hogy az nem érvényes”, hiszen a szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény értelmében minden aláíró állam tartózkodni köteles minden olyan lépéstől, amely a szerződés tárgyának vagy céljának meghiúsulásához vezet.⁵

A két sikertelen népszavazást követően különböző elképzelések jelentek meg a válság megoldása érdekében, amelyeket az alábbiak szerint foglalhatunk össze:

- a) A ratifikációs folyamatot tovább kell folytatni. Ha csak egy-két ország utasítja el az Alkotmányos Szerződés megerősítését, a népszavazást meg lehet

AZ ALÁÍRT EURÓPAI ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS JOGI RELEVANCIÁJA

ismételni, végső esetben az elutasító magatartást folytató tagállamot az unióból való kilépésre is fel lehet szólítani. Ezt az álláspontot képviselte JUNCKER luxemburgi miniszterelnök, valamint ezt szorgalmazta 2006 január elején Ausztria és Németország is.

- b) Franciaország ezzel szemben azt szeretné, hogy az Európai Unió tagállamai az Alkotmányos Szerződés legfontosabb részeit új szerződés(ek)be emelnék át. Feltehető, hogy ezen szerződés(ek) megerősítése során eltekintենek a kétséges kimenetű népszavazások lebonyolításától.
- c) Az Alkotmányos Szerződéssel kapcsolatos nehézségeket némelyek álláspontja szerint megfelelően orvosolná, ha expressis verbis deklarálnák a szerződéses folyamat kudarcát. A korábbiakban utaltunk rá, hogy TONY BLAIR nem volt hajlandó ilyen értelmű kijelentést tenni a brit konzervatívok kérésére, figyelemre méltó ugyanakkor BERNARD BOT holland külügyminiszter álláspontja, aki szerint az Alkotmányos Szerződés „haltott” Hollandia számára.⁶ Ez a kijelentés nem jelenti ugyan az egész szerződéses folyamat kérdésessé tételét, azonban bármely állam kiválása az egyhangú ratifikációt megkívánó folyamatból, a gyakorlatban mégiscsak erre vezetne.
- d) Végezetül egyes politikusok, mint a például BARROSO, jegelni szeretnék a kérdést, és várni addig, míg egy politikailag kedvezőbb légkörben lehetséges kiutat találni a válságból.

Úgy tűnik, hogy jelenleg nem kristályosodott még ki, mely megoldási javaslat válhat az Európai Unió uralkodó álláspontjává. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény rendelkezései azonban tovább szűkítik az Európai Unió mozgásterét, hiszen azok fényében a fenti megoldási javaslatok némelyike a nemzetközi joggal ellentétes.

A Bécsi Egyezmény az aláírt, de még nem ratifikált szerződések helyzetéről

Az 1969-es, a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 18. cikkében meghatározza az érintett államok kötelezettségét a már aláírt, de még nem ratifikált szerződések vonatkozásában:

18. cikk

A szerződés tárgyának és céljának a hatályba lépés előtti meghiúsításától való tartózkodás kötelezettsége

Az állam tartózkodni köteles mindazon cselekményektől, amelyek meghiúsítanák a szerződés tárgyát és célját, midőn

- a) *megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás fenntartásával írta alá a szerződést vagy cserélte ki a szerződést létrehozó okiratokat, mindaddig, amíg nem válik nyilvánvalóvá az a szándéka, hogy a szerződésnek nem válik részesevé, vagy*

- b) *kifejezte azt, hogy a szerződés reá nézve kötelező hatályát elismeri, mindaddig, amíg a szerződés hatályba nem lép, és feltéve, hogy e hatálybalépést indokolatlanul nem késleltetik.*

A nemzetközi jogtudományban „átmeneti kötelezettség”⁷ (interim obligation) elnevezéssel szokás hivatkozni az aláíró államoknak azon köteleességére, mely szerint „nem szabad olyan magatartást folytatnia, amely a szerződés célját megghiúsítaná”, amennyiben a szerződést már aláírta, de a megerősítés még nem következett be.”⁸

A nemzetközi jogtudományban három fő irányzat létezik az átmeneti kötelezettség terjedelme és tartalma tekintetében:

- a) objektív teszt, amely a szerződés céljára van tekintettel (objective test), s amely szerint az átmeneti kötelezettség azt jelenti, hogy tiltott minden olyan magatartás, amely alkalmas a szerződés céljának és tárgyának megghiúsítására,
- b) a jogsértő állam szubjektíven megnyilvánuló szándékát (manifest intent) vizsgáló irányzat szerint a szerződés tárgyát és célját súlyosan sértő cselekmények közül azok tilalmát jelenti az átmeneti kötelezettség, amelyeket az aktusért felelős állam kifejezetten azzal a szándékkal hajt végre, hogy a szerződést lerombolja, valamint
- c) a jogos elvárásokra (legitimate expectation) épülő megközelítés, amely a jogaiban sértett fél szempontjából vizsgálja az átmeneti kötelezettség tartalmát. Minden olyan magatartást tilt, amely ellentétes a jóhiszeműség elvével, azaz minden olyan cselekményt, amely nem lenne méltányos egy olyan féllel szemben, aki a szerződés valamennyi rendelkezésének későbbi teljes körű, maradéktalan megvalósítása céljából írta alá a szerződést. Tilalom alá esik minden olyan magatartás is, amely során az egyik fél a fennálló status quo-t nem jóhiszemű módon a maga javára kívánja módosítani abból a célból, hogy még a szerződéses kötelezettségek beállta előtt magát minél kedvezőbb helyzetbe hozza.

Egyértelmű, hogy a harmadik megközelítés foglalja magában a legmagasabb szintű jogi kritériumot, ugyanakkor ez az értelmezés némileg meghaladni, kibővíteni látszik a Bécsi Egyezmény 18-ik cikke által megkívántakat. JAN KLABBERS megállapítja, hogy a Bécsi Egyezmény elfogadását követően megjelent nemzetközi jogi irodalom zömében a jogos elvárások nézőpontjából elemzi az átmeneti kötelezettséget,⁹ holott a Nemzetközi Jogi Bizottság dokumentumaiból nem következtethetünk ennek a megközelítésnek az általános elfogadottságára a Bécsi Egyezmény kidolgozása során.¹⁰

YORAM DINSTEIN egyik tanulmánya jól illusztrálja, milyen gondolatmenetet követnek a jogos elvárásokat az átmeneti kötelezettség fókuszába helyező iskola hívei. Álláspontja szerint például egy, a kémiai fegyverek elleni ENSZ egyezményt aláíró, de azt még nem ratifikáló állam jogszerűtlenül jár el, ha növeli kémiai fegyverei raktározott mennyiségét illetve fokozza előállításukat, azonban a termelés visszafogására vagy a készletek csökkentésére nincs kötelezve.¹¹

AZ ALÁÍRT EURÓPAI ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS JOGI RELEVANCIÁJA

A hágai Állandó Nemzetközi Bíróság az Odera Bizottság ügyében kimondta, hogy a ratifikáció a szerződés megkötésének normális folyamatához tartozik, és az azt előíró nemzetközi szerződések enélkül nem léphetnek hatályba.¹² A nemzetközi jog ugyanakkor nem ír elő határidőt a ratifikációra. Franciaország például csak 1960-ban ratifikálta a pénznyomás elleni fellépésről szóló egyezményt, harmincegy évvel annak aláírását követően.¹³

A nemzetközi szerződési jog interpretációja az Európai Unió bírói fórumain

LAENAERTS professzor, az Európai Bíróság bírása, Constitutional Law of the European Union című közismert művében megállapítja: „A nemzetközi megállapodásokból fakadó kötelezettségek megállapítása során az Európai Bíróság betartja a nemzetközi jog szokásjogi szabályait, így például hangsúlyosan a Bécsi Egyezményben kodifikált »szerződési jogot«.”¹⁴ Ez a megállapítás különösen fontos megvilágításba helyezi a Bécsi Egyezmény vonatkozó rendelkezését.

Az Európai Közösség a nemzetközi jogi szabályozástól látszólag függetlenül alakította ki a jogos elvárások doktrínáját az európai jogban. A közösségi irányelvek átmeneti időt biztosítanak a tagállamoknak a végrehajtáshoz szükséges intézkedések meghozatalára, ugyanakkor az Európai Bíróság kimondta, hogy a tagállamoknak tartózkodniuk kell az átmeneti időszakban olyan intézkedések elrendelésétől, amelyek veszélyeztetik az irányelv által előírt eredményt.¹⁵ A jogos elvárások (legitimate expectation) doktrínája az európai jogban elsősorban a magánjogi jogalanyokra vonatkozik. „A jogos elvárások tiszteletben tartása azt jelenti, hogy a Közösség intézményei [...] döntéseikkel [...] ne sértsék a korábbi intézkedéseik alapján jogszerűen eljáró személyek elvárását.”¹⁶ Így például kártérítést kérhetett az importőr, az átmeneti rendelkezés nélkül felfüggesztett importengedélyekkel kapcsolatban, mert áruja már úton volt Marseille-be hajón az intézkedés bejelentésekor.¹⁷ Ebben az értelemben tárgyalja a jogintézményt a legtöbb európai jogi kézikönyv.¹⁸

Az európai jog jogos elvárások doktrínája megkönnyítette, hogy az Elsőfokú Bíróság nemzetközi jogi összefüggéseiben is nagy horderejű döntést hozhasson az Opel Austria ügyben. Az ügy lényege, hogy az Európai Unió Tanácsa büntető vámot szabott ki az Opel Austria által gyártott sebváltókra, holott ez az intézkedés ellentétes volt az Európai Gazdasági Térséget megalapító szerződéssel. A szerződést az EK Ausztriával (és további államokkal) kötötte, és a tanácsi intézkedés meghozatalát követően röviddel lépett hatályba. Az Elsőfokú Bíróság elemezte az átmeneti kötelezettséget, mint jogintézményt, és megállapította, hogy az a jóhiszeműség koncepciójából fakad a nemzetközi jogban, ami pedig a jogos elvárások doktrínájának folyománya, s amelynek az európai jogban jól beágyazott helye van.¹⁹ Az Elsőfokú Bíróság szerint nemcsak Ausztriát, mint szerződő felet, de az Opel Ausztriát, mint az osztrák államhoz tartozó magánszemélyt is megillette az a jogos elvárás, hogy az Európai Unió az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződés hatályba lépéséig is jóhiszeműen, a szerződés szellemében járjon el. Ennek alapján a

bíróság megsemmisítette az Európai Unió Tanácsának rendelkezését, amellyel az Opel Austriát büntető vámmal sújtotta.

Az Opel Austriát sújtó büntető vám jogszerűtlen kiszabása ellenére sem irányult az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződés szándékos megsértésére és természetesen objektív alapon sem veszélyeztette a szerződés tárgyát vagy célját. Éppen ezért a nemzetközi jogászok csak abban az esetben fogadnák el, hogy a szerződés rendelkezéseivel ellentétes magatartás jogorvoslati kérdéseket vehet fel, ha a jogos elvárásokra hivatkozó jogi irányzat hívei. A hagyományosabb nemzetközi jogi felfogásban jogos elvárásai egyébként is csak az államoknak lehetnének egy még nem ratifikált szerződéssel összefüggésben, magánjogi jogalanyok ilyen követelést aligha támaszthatnának.

Az Opel Austria nem az egyetlen precedens az európai jogban, ahol a magán-személy jogos elvárásait egy még nem hatályos nemzetközi szerződés kapcsán figyelembe vették. A Danisco Sugar ügyben²⁰ a főtanácsnok álláspontja szerint nem lett volna alaptalan felvetni az átmeneti kötelezettségek megsértését Svédország részéről,²¹ amikor az a csatlakozást röviddel megelőzően radikális vámot vetett ki a cukrot tároló vállalatokra. A svéd cukor jelentősen olcsóbb volt mint a közösségbeli, és az azt felhalmozó vállalatok a csatlakozást követően extraprofitra tettek volna szert. A jelentős profitra való kilátások a magánszemélyek jogos elvárásainak részét képezhették és ezért a *status quo* megváltoztatására irányuló törekvések az átmeneti kötelezettségbe ütközőeknek minősülhettek. Az Európai Bíróság mindazonáltal nem rendelkezett kompetenciával egy csatlakozás előtti tényállás elbírálására.

Az Alkotmányos Szerződés jogi relevanciája

A fentiekben ismertetettek alapján Alkotmányos Szerződés jogi relevanciája egyrészt a szerződések jogára vonatkozó nemzetközi szokásjogból és az azt kodifikáló 1969-es bécsi egyezményből ered, továbbá abból a kiterjesztő értelmezésből, ahogyan az Európai Unió bírói fórumai az ideiglenes kötelezettség és a jogos elvárások fogalmával összefüggésben jogfejlesztő, regionális nemzetközi jogot alakító tevékenységet folytattak.

Az általánosan elfogadott nemzetközi jogi szabályok arra kötelezik az Európai Unió tagállamait, hogy ne tegyenek olyan lépéseket, amelyek meghúsnának ratifikált nemzetközi szerződések keletkezésének esélyét (vagy lehetőségét?). Ez azt jelenti, hogy az Alkotmányos Szerződést aláíró állam képviselőiben súlyosan jogsértő magatartás úgy nyilatkozni, hogy az „halott”. Ezzel ugyanis a tagállam nem csak a saját jövőbeni viszonyulását jellemzi az Alkotmányos Szerződéshez, hanem az egész multilaterális szerződés további ratifikációja ellen foglal állást. Nem minősül azonban jogsértőnek, ha a tagállam halogatja a szerződés megerősítését a saját nemzeti keretei között, amennyiben kifejezetten nem bíztatja a többi tagállamot hasonló magatartás megvalósítására. Szintén nem minősül jogsértőnek az általánosan elfogadott nemzetközi jogi szabályok szerint, ha egy állam nyíltan kijelenti, hogy a nem

kívánja a szerződést ratifikálni – de az Alkotmányos Szerződés esetében ezzel a megközelítéssel óvatosan kell bánni. Ennek az az oka, hogy az Alkotmányos Szerződés csak valamennyi tagállam ratifikációja esetén válhat kötelező erejű jogi dokumentummá. Miután a tárgyalási folyamat a teljes konszenzus igényével hosszú évekig zajlott, és az államok a szerződés aláírásával ígéretet tettek a folyamat végigvitelére, nem lenne a jóhiszeműség jogi kritériumának megfelelő, ha bármelyik fél megváltozott magatartásával az egész szerződés megkötését idézné elő. Álláspontom szerint a ratifikációs folyamatból bármely állam csak akkor vonhatná ki magát, ha ezenközben kellő jogi garanciát adna a többi tagállamnak – például betervezett szerződésmódosítási javaslattal –, hogy annak segítségével a többi európai állam a kieső tagállam nélkül is végig vihesse az Alkotmányos Szerződés ratifikációs folyamatát.

Az Elsőfokú Bíróság az Opel Austria ügyben európai szemszögből értelmezte az aláíró államokat a szerződés hatályba lépése előtt terhelő kötelezettségeket. Az aláíró államokat ideiglenes kötelezettség terheli, amelynek alapján nem szabad olyan magatartást tanúsítaniuk, amely lerombolhatná a többi szerződő fél, sőt a szerződő felekhez tartozó és a szerződéssel érintett magánszemélyek jogos elvárásait. Ez azt jelenti, hogy a szerződő feleknek számos kérdésben a szerződés rendelkezéseivel összhangban kell eljárniuk, már a szerződés kötelező erejének beállta előtt.

Az Alkotmányos Szerződés hosszabb ideje együttműködő felek viszonyát rendező, olyan elveket foglal szerződésbe, amelyek közül nem egy már ténylegesen működik a felek között. Az Alkotmány első ízben rögzíti összesítve az Unió értékeit: az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot és az emberi jogok tiszteletben tartását, azonban ezek az elvek régóta uralják a felek egymás közötti és belső viszonyait. Azt mondhatjuk, hogy a tagállamoknak kapcsolataik során ideiglenes kötelezettségként is meg kell felelniük ezeknek az elveknek.

Álláspontom szerint ideiglenes kötelezettségként máris terheli az aláírókat az Alkotmányos Szerződésben a Unió tagállamai által vállalt kölcsönös védelmi garancia, továbbá a terrortámadás és természeti katasztrófa esetére vállalt szolidaritás. Az Európai Unió az intézményesített együttműködés rendszereként működik a benne résztvevő felek között, az előbb említett kötelezettségvállalások az államok jószomszédi, szövetségi kapcsolatának csúcán helyezkednek el, feltétlen bizalmat és támogatást foglalnak magukban a másik államot érő legsúlyosabb válsághelyzetek esetében. Az Alkotmányos Szerződés vonatkozó pontjai éppen rendkívüli politikai súlyuk miatt, legalábbis mint gentleman's agreement fennállnak, azonban tekintettel a szerződéses felek együttműködésének hosszú ideje fennálló intézményes voltára, a jóhiszeműség követelménye jogi kötelezettséggé teszi, hogy tagtársukat, amellyel gazdaságilag annyira összefonódtak, külső fenyegető veszély esetén az Európai Unió tagállamai megvédjék, ha már erről az Alkotmányos Szerződésben nyilatkoztak.

Ideiglenes kötelezettségként fennáll minden olyan további rendelkezés is, amely az Alkotmányos Szerződés tárgyával és céljával kapcsolatos, hiszen a tagál-

lamok nem jogosultak semmi olyat tenni, amely veszélyeztetné a szerződés tárgyát vagy célját. Jan Klabbers szerint „Az emberek jelentős véleménykülönbségen lehetnek, hogy mi képezheti olyan mérföldes jelentőségű szerződéseknek, mint az ENSZ Alapokmánya vagy az Európai Uniót létrehozó Szerződés a tárgyát és célját”²² – és hasonló következtetésre juthatunk az Alkotmányos Szerződést illetően is. Álláspontom szerint az Unió demokratikus életére, a civil társadalommal való párbeszédre, a széleskörű konzultációkra, a szociális partnerek elismerésére és az átláthatóságra vonatkozó szabályokat, mint az Alkotmányos Szerződéssel összefüggő általános elveket már az Alkotmányos Szerződés aláírását követően figyelembe kellene venni. Nem hatályosak viszont azok a rendelkezések, amelyek az Európai Unió intézményrendszerének átalakítására vonatkoznak. Ezek jelenleg semmilyen formában nem kötik a tagállamokat.

Tekintettel arra, hogy az európai jogban a jogos elvárások doktrínája elsősorban a magánszemélyekre vonatkozik, és elismerésre került a még nem hatályos nemzetközi szerződések vonatkozásában is, az Alkotmányos Szerződés azon pontjait, amelyek be nem tartása magánszemélyek jogos érdekét sértené, ideiglenes kötelezettségként jelenleg is kötelező érvényűnek tekinthetjük. Az Európai Alkotmány magába foglalja az Alapjogi Chartát, és ezek közül több mint ötven cikk az Unió minden polgárát megillető alapvető jogokat fekteti le. Ezek a pontok, tekintettel az emberi jogi kérdések szabályozásának immáron hosszabb lélegzetű történetére az Európai Unióban és a jogos elvárások doktrínájára, az Alkotmányos Szerződés aláírásával, legalábbis ideiglenes kötelezettségként, minden bizonnyal kötelező erejűvé váltak valamennyi tagállam részére.

Összegzésül megállapíthatjuk, hogy az aláírt, de még nem hatályos multilaterális szerződésekre vonatkozó általános nemzetközi szabályok, és különösen annak európai bírói fórumok által történt jogfejlesztő értelmezése lehetővé teszi, hogy az Alkotmányos Szerződésnek több vonatkozásban is vannak jogi relevanciái. Egyik aláíró fél sem folytathat olyan magatartást, amely a ratifikációs folyamat teljes meghiúsulását eredményezhetné. A tagállamok sem tevéssel, sem mulasztással nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely a szerződés tárgyát vagy célját veszélyeztetné. Végezetül a feleknek tekintettel kell lennie a magánfelek jogos elvárásaira, amelyek alapján vélelmezhetjük, hogy az emberi jogok védelmére vonatkozó szabályok máris kötelezik az aláírókat.

JEGYZETEK

- ¹ PAUL CRAIG – GRÁINE DE BÜRKA: *EU Law Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003³ 51.
- ² STEPHEN WEATHERILL: *Cases and Materials on EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 31.
- ³ <http://www.iht.com/articles/2005/05/30/news/france.php>
- ⁴ [/www.politics.co.uk/issueoftheday/conservatives-blair-must-say-european-constitution-dead-\\$8768895.htm](http://www.politics.co.uk/issueoftheday/conservatives-blair-must-say-european-constitution-dead-$8768895.htm)
- ⁵ Az értesülést közzétette a Daily Telegraph 2005 május 28-i száma.
- ⁶ <http://www.iht.com/articles/2006/01/27/news/eu.php>
- ⁷ Az átmeneti kötelezettséget elemzik pl. SUZANNE BASTID: *Les Traités dans la Vie Internationale: Conclusion et*

AZ ALÁÍRT EURÓPAI ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS JOGI RELEVANCIÁJA

- Effets 50-51 (1985); T.O. ELIAS: *The Modern Law of Treaties* 26 (1974); and PAUL REUTER: *Introduction to the Law of Treaties* 67 (José Mico & Peter Haggemacher trans., 1995).
- ⁸ J. MERVYN JONES: *Full Powers and Ratification: A Study in the Development of Treaty-Making Procedure* 89 (1949)
- ⁹ Pl.: MARK EUGEN VILLIGER: *Customary International Law and Treaties*. Martinus Nijhoff Publisher, 1985. 321., ROBERT F. TURNER: *Legal Implications of Deferring Ratification of SALT II*. Virginia: *Journal of International Law*, 21 (1981) 747., 777.
- ¹⁰ JAN KLABBERS: How to Defeat a Treaty's Object and Purpose Pending Entry into Force: Toward Manifest Intent. In <http://law.vanderbilt.edu/journal/34-02/klabber.html>
- ¹¹ YORAM DINSTEIN: Ratification and Universality. In *The Convention on the Prohibition and Elimination of Chemical Weapons: A Breakthrough in Multilateral Disarmament* 151, 154-55 (1995).
- ¹² CPJI Serie A. No. 23. 1929. 102.
- ¹³ NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Budapest: Püski, 1999. 534.
- ¹⁴ KOEN LAENAERTS – PIET VAN NUFFEL: *Constitutional Law of the European Union*. Thomson Sweet and Maxwell, 2005², 754
- ¹⁵ Case C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Région Wallonne*, 1997 E.C.R. I-7411, I-7435, para. 45.
- ¹⁶ BOYTHA GYÖRGY – PAPP MÓNICA: *Az Európai Unió létrejötte, intézményei és jogforrásai..* Budapest: Szent István Társulat, 2005. 923.
- ¹⁷ BLUTMAN LÁSZLÓ: *EU-jog-működésben*. Szeged: Bába Kiadó, 2005. 217.
- ¹⁸ Lásd például JOSEPHINE STEINER – LORNA WOODS: *Textbook on EC Law*. 169.
- ¹⁹ Case T-115/94, *Opel Austria GmbH v. Council*, 1997 E.C.R. II-39, LEXIS, Legal (excluding U.S.) Library, ECJ File.
- ²⁰ Case C-27/96, *Danisco Sugar AB v. Allmänna Ombudet*, 1997 E.C.R. I-6653 (Judgment of the Court), LEXIS, Legal (excluding U.S.) Library, ECJ File
- ²¹ Judgment of the Court, para 19.
- ²² JAN KLABBERS: How to Defeat a Treaty's Object and Purpose Pending Entry into Force: Toward Manifest Intent. <http://law.vanderbilt.edu/journal/34-02/klabber.html>

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG ELVE A FILOZÓFIÁBAN ÉS AZ ALKOTMÁNYJOGBAN

TAKÁCS ALBERT

az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
általános helyettese

Kedves Professzor Úr! Személyedben nagy tudású jogászt, termékeny kutatót, remek előadót, stílusos író, kiváló tudományszervezőt, biztos ítéletű alkotmánybíró, segítőkész embert tiszteltek. Az alábbi írással szeretném köszönetemet és nagyrabecsülésemet kifejezni eddigi munkásságod előtt. Isten éltesen – mindannyiunk örömére és épülésére.

* * *

I. Az emberi méltóság elvének előfordulása jogi dokumentumokban

Az emberi méltóság elve az egyik legkülönösebb elem a második világháború utáni alkotmányfejlődésben. Az emberi méltóság kategóriájának az írott alkotmányokba és emberi jogi chartákba, iktatását teljes jelentőségében akkor érthetjük meg, ha a jelenséget a „nyugati” jogfejlődésbe ágyazzuk. Az emberi méltóság elvének tartalma és funkciója meglehetősen változatos az alkotmányjogban. Az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* 1948-ban kinyilvánította, hogy minden ember szabadnak és egyenlő méltóságúnak született. *Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában, 1950-ben kelt Egyezmény* utal az ENSZ Egyetemes Nyilatkozatára, de az igazságosságot, a békét és a szabadságot tekinti az emberi jogok alapjának, s az emberi méltóságról nem szól kifejezetten. Az 1966-ban elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* szintén nem említi az emberi jogokkal összefüggésben a méltóság elvét.

Az emberi méltóságot illetően a nemzeti alkotmányok képe is igen változatos.¹ Az 1949. évi *német* Alaptörvény – amely az emberi méltóság alkotmányos rangra emelésének egyik minta dokumentuma – legelső cikkében kimondja, hogy „az ember méltósága sérthetetlen. Tiszteletben tartása és védelme minden állami hatalom kötelessége”. Az 1947-ben elfogadott *olasz* alkotmány az alapelvek között (3. cikk) a minden állampolgárt megillető azonos társadalmi megbecsülést említi, és egészen különös módon egy további előírásban (41. cikk) az emberi méltóságot a gazdasági magánkezdeményezés korlátjaként nevezi meg. *Írország* 1937-es alkotmányának

emelkedett hangvételű preambuluma együtt említi az egyén méltóságát és szabadságát, melyek biztosításához a megfontoltság, az igazság és a jótékonyág elvein keresztül visz az út. *Görögország* 1975. évi alkotmányban az emberi méltóság szintén kiemelkedő helyet kapott (2. cikk), a szabályozás különlegessége azonban az, hogy az emberi méltóság tisztelete a kormányformát megalapozó alkotmányos elv. Az emberi méltóság az 1978-as *spanyol* alkotmányban kissé később kerül említésre (10. cikk), ott viszont a politikai rendszer és a társadalmi béke alapjaként. *Portugália* 1976. évi alkotmányának élén (1. cikk) áll az emberi méltóság elve, amely a népakarattal együtt a szuverén köztársaság talpazata. Az 1960-as, számos szokatlan megoldást tartalmazó *ciprusi* alkotmány az élethez és a személyes sérthetlenséghez való jogot deklarálja, de az emberi méltóságot nem nevesíti.

Az európai újabb demokráciák alaptörvényei sorából említést érdemel *Lengyelország* 1997. évi alkotmánya, amely 30. cikkében az emberi méltóságot nevezi meg minden emberi és állampolgári szabadság és jog forrásaként. Mintegy az alkotmányozási szokás folytatásaként, a *cseh* alkotmány ma sem egyetlen chartából áll. Az 1992. évi alkotmánytól külön elfogadott, de annak részét képező Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája már 1. cikkében kinyilvánítja, hogy az emberek jogaikban és méltóságukban szabadok és egyenlők. Csak szerkezeti elhelyezkedését illetően különbözik az ugyancsak 1992-es *szlovák* alkotmány, amely az alapelvekről szóló fejezet után, 12. cikkében rögzíti a méltóságban és a jogokban való szabadságot és egyenlőséget. *Szlovénia* 1991-ben elfogadott alkotmánya viszont csak az élet sérthetlenségéről szól, az emberi méltóság elvét azonban nem említi. A tartalmilag gyökeresen megújult, de szerkezetében évtizedes lerakódásokat hordozó magyar alkotmány 54. § (1) bekezdése azt deklarálja, hogy minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit sem lehet önkényesen megfosztani.

A sokféle módon említett – vagy éppen meg nem nevezett – emberi méltóság elvének vázlatos áttekintéséből több következtetés adódhat. Egyfelől az, hogy a méltóság elve jogi értelemben üres frázis, mivel a jogalkotással és a jogalkalmazással szemben annyira bizonytalan követelményeket támaszt, hogy a nyelvi kifejezésnek a jogi norma számára nincs különösebb jelentősége. Az emberi méltóság fogalma más olyan emberi tényleges emberi tulajdonságokkal kapcsolatba hozható értékekkel helyettesítendő, amelyek *principia perfectak* lehetnek a jogi gondolkodás számára.

Az emberi méltóság elvének alkotmányjogi használhatatlanságát valló nézetekkel szemben többféle elméleti és gyakorlati megközelítés is említhető. Kimutatható, hogy bizonyos normaalkotási eljárások azért kerülnek az emberi méltóság elvét, mert tartalmi bizonytalansága miatt kockázatosnak, sőt veszélyesnek tűnik beillesztése a jogi normák rendszerébe. Az emberi méltóság elve ugyanis határozatlansága és átfogó jellege miatt minden megnevezett és meg nem nevezett emberi jogot magában foglal, azaz az emberi méltóság elvéből tetszés szerinti számú és minőségű emberi jog levezethető, – vagy ahogy az aktivista alkotmánybíráskodás terminológiájában használják a fogalmat: kiolvasztható. Nem véletlen, hogy azok a nemzetkö-

zi emberi jogi dokumentumok, amelyek az államok feletti igazságszolgáltatás rendszerében alkalmazhatóak, általában kerülnek az olyan elvek nevesítését, amelyek a megállapodás eredményeként katalogizált jogosultságok spontán bővítésére alkalmasak. Ebben a megközelítésben az emberi méltóság fogalma gyakorlati okok miatt kerülendő, mert olyan jogosultságokat támaszt, amelyekre a norma alkotói eredetileg nem gondolhattak vagy nem akartak gondolni.

Az emberi méltóság elvének haszontalanságával radikálisan szemben áll az a felfogás is, amely a méltóságot apriori jogelvnek tekinti, vagyis azt állítja, hogy az emberi méltóság akkor is érvényes jogelv, ha nincs tételezve egy jogi norma szövegében. Nem csak az közömbös tehát, hogy az emberi méltóság elve az alkotmányban milyen nyelvi szerkezetben szerepel, hanem az is, hogy szerepel-e egyáltalán, mert az emberi méltóság rendező elvét minden emberi joggal kapcsolatban adottnak kell venni, ellenkező esetben nincs értelme más jogokat megelőző emberi vagy alapvető jogokról beszélni. Ez a felfogás hasonlót állít, mint a racionális természetjog, nevezetesen azt, hogy bizonyos elveket szükségképpen fel kell tételezni ahhoz, hogy a normák között hézagmentes logikai összefüggés keletkezzen.

Létezik továbbá olyan – az előzőektől lényegesen különböző – felfogás is, amely az alkotmány egységes normativitása alapján azt állítja, hogy az alkotmány minden mondatának, szövegszerű fordulatának objektív jelentése van. Alkotmányjogi értelemben az emberi méltóság elve azt jelenti, ami az adott alkotmányszövegből következik. Természetes, hogy minden norma előtt és mögött eszmetörténeti és filozófiai megfontolások állnak, de a szabály nem az eszmei és a történeti dolgok rendje, hanem egy jogalkotói akarat – meglehetősen tökéletlen – kifejezése. A jog lényegét vonnánk kétségbe – érvelnek a normativisták –, ha a jogalkotó nyelvi tárgyiassult akaratán kívül bármi mást is figyelembe vennénk a norma jelentésének megállapítása során.

Az említett doktrínák különbsége lényegében a természetjog és a jogpozitivizmus máig eldönthetetlen vitájából táplálkozik még akkor is, ha a jogi hermeneutika sokat tett a végletek áthidalásáért. Az emberi méltósághoz hasonló jogelvek ugyanis olyan eszmei gyökerekkel rendelkeznek, amelyek bizonyos – a nyelvi kifejezés esetlegességétől független – univerzalitással mindig felruházzák tárgyukat. Az emberi méltóság fogalmának eszmetörténeti és filozófiai beágyazottsága miatt az elv jelentése bizonyos mértékig függetleníthető a normaszöveg egyediségétől, aktualitásától, olykor ellentmondásosságától. Az emberi méltóság kategóriája – sokszor ellentmondásos premisszákkal és konklúziókkal – megtalálható az antik filozófiában, a keresztény bölcséletben, a humanizmus és a felvilágosodás eszmerendszerében, de még egyes forradalmi tanokban is. A méltóság elve szempontjából nem mellékes, hogy a fogalom melyik történeti vagy aktuális magyarázatára asszociálunk a jelentés megállapításakor.

Nehezíti a helyzetet, hogy az alkotmányok nem szolgálnak – az igazság szerint nem is szolgálhatnak – eligazítással az emberi méltóság tartalmát, értékeleit illetően. Az természetesen nem közömbös az adott alkotmányjogi változat szempont-

jából, hogy a konkrét normaszöveg – kifejezetten vagy éppen hallgatólagosan – elismeri-e a méltóság elvét, abszolút érvényűnek vagy korlátozhatónak tartja-e, önállóan alkalmazható normaként vagy általános cselekvési elkötelezettségként definiálja-e, a jogi rendelkezések mégsem oldhatóak el attól a történeti folyamattól, amelyben az emberi méltóság elvét formálták. Az emberi méltóság elve az egyén és az állam viszonyának, az egyén politikai közösségben elfoglalt helyének központi fogalma. A méltóság elvének tartalmát, jelentését, funkcióját tehát nem csak az adott alkotmányszöveg alapján, hanem az eszmetörténet segítségével határozhatjuk meg az alkotmányjog számára értelmes és hasznos módon.

II. Az emberi méltóság elvének eszmei alapjai

Az emberi méltóság fogalmához eszmetörténeti adalékokat találunk minden filozófiai és vallási irányzatban, amely meghatározott emberképpel rendelkezik. Az emberi méltóság – mint önálló tulajdonság – viszonylag ritkán fordul elő a filozófusok nézetrendjében, az emberi értékesség más minőségei azonban régóta állandó témái az erkölcsi spekulációknak. Mindaddig ugyanis, amíg az emberi méltóság fogalmának nem tulajdonítottak sajátos normatív célt, általában nem az elnevezés volt fontos, hanem az, hogy az ember értéke erkölcsi axióma lehessen.

Az emberi méltóság elvének története bölcséletileg SZÓKRATÉSZ tanításaihoz nyúlik vissza. Számára a legfőbb emberi érték az erény (*arête*), amely a jót, a szépet és a hasznost kifejező következetes erkölcsi cselekvésben valósul meg. Az ember etikai mércéjének külső oldala az autonómia és az autarkia. Szókratész azt tartotta, hogy az emberi érték a kiválóságból következik, ezért az nem egyenlő mértékben illeti meg a személyt. PLATÓN filozófiája nem foglalkozott ugyan kifejezetten a méltóság kérdésével, de az etika fő céljának az emberhez méltó életszabály megállapítását tekintette. Az ember lelke az ideák világához tartozik, onnan szakadt le a földre, az ember feladata ezért, hogy az ideák világához igazodva elősegítse a lélek visszatérését. A platóni etika – eltávolodva Szókratész intellektualizmusától – inkább a pythagoreusok aszketikus életideálja felé közelít. ARISZTOTELÉSZ számára a valódi emberi érték az erény, amely olyan minőség, melynek alapján az ember önmagában jó és tevékenységeit jól végzi. Az erény a helyes gondolkodásnak megfelelő lelki alkat, amelyet az ember a maga polisának közösségében tökéletesíthet. A sztoikus gondolkodás nagy alakjai (EPIKTÉTOSZ, SENECA, MARCUS AURELIUS) töredékeiben találhatunk olyan megállapításokat, amelyek az ember filozófiailag kívánatos minőségével – a méltó emberi egzisztencia összetevőivel – foglalkoznak. A sztoikusok tanainak elterjedéséhez és a humanitás eszméje irányában való gazdagításához nagy mértékben hozzájárult az a közvetítő szerep, amelyet CICERO munkássága jelentett, noha a későbbi filozófiatörténet eklektikussága miatt nem értékelte túl magasra. CICERO a *De Officiis* című munkájában – amelybe egyébként minden további nélkül beillesztette az egyik sztoikus kismester: SCIPIO AEMILIANUS helyes cselekvésről szóló értekezését – azt hirdette, hogy a méltóság egyetemes emberi

tulajdonság, s erre figyelemmel minden embert tisztelni kell, nemcsak a legelőkelőbbeket, hanem a többieket is. A természet az emberbe jellemet oltott, ezáltal magasan a többi élőlény fölé emelte. A másik embert azok képesek tisztelni, akik rendelkeznek az indulatoktól való mentesség erényével.² Mindemellett egy levelében CICERO azt vetette CATO szemére, hogy úgy szavazgat a szenátusban, mintha PLATÓN ideális államában élne, és nem csöcselékkal volna dolga.

A méltóság (*dignitas*) fogalma – merőben gyakorlatias összefüggésekben – előfordul a római politikai közgondolkodásban is. Méltósággal az a személy rendelkezett, aki tagja volt a polgárok közösségének; a méltóság a közösség értékítélete volt az emberről, amelyet származással, érdemmel, kiváltsággal lehetett megszerezni. Az ember méltóságát az adta, hogy a közösségben megvolt a maga helye, a méltóság tehát egy bizonyos státushoz kapcsolódó tulajdonság volt. A legmagasabb státussal a római polgár rendelkezett, s csak őt illette meg a népgyűlésen való részvétel és a választás joga. Joga volt a légiókban való katonai szolgálat és a vallási szertartásokon való részvétel. Római polgáron a népgyűlés megkérdése nélkül nem lehetett halálos ítéletet végrehajtani; biztosították számára a halálbüntetés előli száműzetésbe vonulás lehetőségét; ha mégis a halál mellett döntött, megválaszthatta a halál nemét; nem lehetett vele szemben testi fenytést alkalmazni. Az eredeti felfogás szerint, aki nem volt római polgár, az szabad embernek sem volt tekinthető. A státus tekintélyét azzal is védte a törvény, hogy halállal büntették, aki római polgárságot színlelt. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a római polgár méltósága nem az ember, hanem a jogi és a társadalmi helyzet méltósága volt. Általában is igaznak vehető, hogy a kulturális és vallásos elemekkel is átitatott közösséghez (*poliszhoz*) tartozás – mint a tekintély és a méltóság forrása – az ókori városállamok többségének gyakorlatára jellemző volt és semmiképpen nem tekinthető a személyes szabadság alapjának.³

Az emberi méltóság elvének tartalmára és funkciójára minden bizonnyal a keresztény teológia volt döntő hatással. Talán PLATÓN jutott a legközelebb annak megfogalmazásához, hogy az emberi értékességre vonatkozó kérdés mélyén a szükségszerű és az abszolútum problémája rejtőzik. Azok a minőségek, amelyek az emberben nem szükségszerűek és nem abszolút érvényűek, nem lehetnek alkalmasak az emberi lényeg örök értékének leírására sem. A keresztény teológia viszont az ember lényegét és értékét az istenképiséghez kapcsolta. Az emberi értékesség, méltóság alapja az Ószövetségben fénylik fel. „Isten újra így szólt: Teremtsünk embert képmásunkra, magunkhoz hasonlóvá. Isten megteremtette az embert, saját képmására alkotta meg”.⁴ Az ember értéke abból fakad, hogy hasonlatos Istenhez. Ha az ember Isten teremtménye, akkor osztozik az isteni értékesség szükségszerű és abszolút minőségében is és az isteni természet részévé válik. Az Újszövetség adja tudtul a hírt: „Értékes és nagy ígéretek kaptunk, hogy általuk részeseivé legyetek az isteni természetnek [...]”.⁵ A természetfölötti hasonlóság lényeges jegyét abban kell keresnünk, hogy a megigazult ember a Fiúhoz hasonlóan tükrözi az Atyát. Az emberben új teremtés megy végbe: „Mindenki, aki KRISZTUSBAN van, új teremtmény”.⁶ A teremtő Isten és a teremtett ember viszonya már a keleti egyházatyák

számára is nagy kérdést jelentett. Jellemzővé vált az az értelmezés, hogy a teremtmény az isteni adományok birtokában is teremtmény marad, aki számára az isteni képmás felfoghatatlan. Az isteni teremtés hatása azonban átjárja a teremtett embert és hasonlósági értelemben saját dicsőségének hordozójává teszi. A teremtés velejárója, hogy az ember kegyelmet kap az isteni ismeret és szeretet megközelítésére. Ez a teremtett kegyelem az emberi értékesség alapja.⁷ A kegyelem „alig különbözik” az irgalomtól.⁸ A teremtő kegyelem mozzanata miatt teológiai szemszögből nézve nincs „tisza természet”. A keresztény természetjogot kialakító középkori erkölcsteológusoktól kezdve állandó kérdés, hogy a „természet” egyáltalán alkalmas-e olyan normák megalapozására, amelyek minden emberre érvényesek.

AQUINOI SZENT TAMÁS azt a választ adta,⁹ hogy a természetjog léte az Istenben való részesedés az ember természeti adottságainak megfelelően. A természetjog a méltóság emberre való átsugárzásának és elveszíthetetlen megtartásának elveit tartalmazza. Az emberi méltóság „tárgyi szentség”, van, ezért kényszeríti ki a létének megfelelő tiszteletet, de nem a maga, hanem annak a hatalomnak a nevében, amelyből az ember értékessége ered. Az ember egyedül Istennel szemben nem jogalany, ezért ha bárki halandó ember sérti méltóságát, az a dolgok isteni elrendezését és magát Istent sérti. Az ember értelem és akarat hordozója, ezek használatára és személyiségének megélésére ugyanaz a természetjog utalja, mint amelyből ontológiai méltóságát kapja. Ebből származik az ember emberi viszonyok között feltétlen és elidegeníthetetlen joga és kötelessége az emberi méltóságra.¹⁰

A középkori gondolkodásban felerősödő újplatonikus miszticizmus (ECKHART) – amely a kegyelmi teremtéssel evilági méltóságra emelt ember teremtőjéhez való visszatérésének lehetőségeit kutatta –, valamint a gyakorlati humanizmus (PICO DELLA MIRANDOLA, MONTAIGNE, NICOLAUS CUSANUS) miatt hosszú ideig nem jelentkezett olyan bölcséleti nézetrendszer, amely az emberi minőség bizonyos tulajdonságainak megnevezésén túl, az ember értékének és méltóságának filozófiai megalapozásával is foglalkozott volna.

Az igazi fordulat KANT nevéhez köthető. Persze, KANT sem előzmények nélkül való (DESCARTES mindenképpen említendő), de egy jókora időszak után mégis ő az a filozófus, aki az ember lényegét képező méltóságnak új elméleti és gyakorlati távlatokat nyitott. Hagyományos utakat zárt el és új utakat nyitott meg azzal, hogy az idealizmus és a gyakorlatiasság két partja közé próbált meg hidat verni. A tünelemények zűrzavarában a gondolkodás apriori törvényei alkotják az egyetemes és szükségszerű összefüggéseket. Az ismereteket gyarapító apriori ítélet nem valamely dologra, hanem a gondolkodó emberben keltett képzetre vonatkozik. Minden megismerés a tárgyon túl mutat, azaz transzcendens. Az emberi minőség transzcendens vonása a méltóság, amelyet a gyakorlati gondolkodás nem nélkülözhet. Ahhoz, hogy az emberek együtt tudjanak élni, minden embertársnak rendelkeznie kell a szerénység erényével. A tiszteletet, amelyet az ember mások felé megjelenít, és amelyet másoktól a maga számára megkíván, méltóságnak nevezzük. A méltóságnak nincs más megfelelője és nincs ára, amellyel felváltható lenne. Az emberi lét önmagában

hordozza azt a méltóságot, hogy mindig cél és soha ne eszköz legyen. Az emberi méltóság abban áll, hogy minden más felhasználható lény fölé emelkedik, mert az emberi minőség nem adható el és nem vehető meg.¹¹ Minden más feltételen tárgyhöz hasonlóan az emberi méltóság sem gondolható el, azt az ész követeli. Ezért az etikában és a jogban egyaránt normaként kell a méltóság elvének működnie.

A radikális idealizmus alighanem KANT műveiben érte el csúcspontját. Nem véletlen, hogy ezután egy sokkal szubjektívebb „életfilozófiai” irányváltás ment végbe a bölcseletben. Az új úton az első lépéseket SCHOPENHAUER tette meg. Gondolkodásmódját jól jellemzi, hogy szerinte a megismerésben nem az értelemé, hanem az akaraté az elsőbbség. Az akarat örökké kielégíthetetlen hiányból fakad, s a boldogság sem más mint a szenvedés átmeneti, tünékeny hiánya. Az irracionális világ nem engedi meg, hogy az embernek méltósága legyen.

Az akaratot NIETZSCHE csak eszközként gondolja el a tulajdonképpeni ember, az ember-feletti ember (Übermensch) keveseknek megadatott minőségének eléréséhez. „Attól nagy az ember, hogy híd ő és nem cél: hogy általjutas ős és alábukás – szeretni csak azt lehet benne”. Az utolsó ember így gondolkodik: „Egy kis gyönyör nappal, egy kis gyönyör éjjel: de fő az egészség”. Feltaláltuk a boldogságot – mondják az utolsó emberek, és vaksin pislognak”. Az emberfeletti ember viszont nem irgalmas sem magával, sem mással, nem törődik sem a maga, sem más fájdalomával, mert erős az élethez. „Ki túl soká kíméli, azt végül is a kímélet betegíti meg. Dicsértessék, ami keményre edz. Nem az én ígéretem földje, hol a vaj meg a méz folyik”.¹² Tiszteletre méltósággal az életet a maga egészében akaró, veszélyes életet élő ember feletti ember rendelkezik. NIETZSCHE pogány elitizmusában – „maradjatok hívek a földhöz”, Sigfried a hős és nem Parsifal – a méltóság kevesek megszerzett tulajdonsága, de az a méltóság az embernek semmiképpen sem faji vagy nemzeti alapon jár. Nem adottság. Erre azért kell utalni, mert NIETZSCHE nem csak személyes sorsában, hanem művei utóéletében is tragikus gondolkodó. A történelem legembertelenebb politikai rendszere: a náci Németország külsőséges tisztelettel övezte NIETZSCHÉT, s HITLER saját eszmei előzményét látta Sils-Maria remetéjében. Amikor MUSSOLINI kiszabadult Gran Sasso-i fogságából, HITLER NIETZSCHE műveinek díszkiadását ajándékozta az olasz diktátornak. Amit Nietzsche szellemi örökségével a fasizmus tett, az durva hamisítás. Az „örök visszatérés” mítoszának NIETZSCHE-féle értelmezése például nagyon magas morális mércét jelent.¹³ Az viszont tény, hogy a Zarathustra és a Hatalom akarása után az emberi méltóság elve újabb és fokozottabb megalapozásra és védelemre szorul az emberi jogi eszmények között.

NIETZSCHE nihilizmusa komoly és komor nyomokat hagyott az ember helyzetére vonatkozó mindeddig utolsó nagy gondolati próbálkozáson: az egzisztencialista filozófián is. Az ember méltóságát az adja, hogy képes elviselni tragikus létét. Az irányzat legnagyobb és legtalányosabb képviselőjének: HEIDEGGERNEK a gondolatai mindenesetre újabb utélagazást jelentenek. Tőle visz az út SARTRE drámai evilágiasságához, de RAHNER teológiai antropológiájához is. Ez a párhuzam bizo-

nyos értelemben az ember méltóságának korunk sajátosságainak megfelelő materialista, illetve metafizikai értelmezési lehetőségeit mutatja. A mai gondolkodás alapvető vonása, hogy az egyedi életek partikuláris esetlegességeit nem lehet mellékes szempontnak tekinteni. Az analitikus filozófusok számára ez azt jelenti, hogy minden az igazság rangjára emelt megállapítás „metaforák mozgékony hadserege”, ebből viszont az is következik, hogy valamennyi emberi élet számára egyetlen kontextus nem található.¹⁴

III. Próbálkozások az emberi méltóság elvének alkotmányos jelentőségű megfogalmazására

Az emberi méltóságra vonatkozó vagy a vele közvetlen kapcsolatban álló filozófiai megfontolások ma ismereteink sokkal szélesebb körét jelentik, mint bármikor. A nézetrendszerek és az elméletek között fundamentális és parányi különbségek vannak. A jogalkotóban és a jogalkalmazóban – a legkülönbözőbb okokból –, az egyik vagy a másik, nem ritkán hol az egyik, hol a másik felfogásnak van elsőbbsége. Az emberi méltósággal kapcsolatban a személyes értékválasztásnak és a kifejezésmódnak az összetevői általában rejtve maradnak. Mindemellett, ha a jogalkotó vagy a jogalkalmazó valamilyen döntését az emberi méltóság elvére alapozza, akkor meg kellene tudnia mondania, mit ért emberi méltóságon. Ilyen vallomásokra elvétve kerül sor. Az emberi jogok globális, de legalábbis közösségi szintű egyetemességének korában tulajdonképpen soha sem lehet tudni, hogy a méltóság jogszabály szövegben vagy jogi döntésben megjelenített elve valóban olyan követelményeket tartalmaz-e, amely összeegyeztethető más ember méltóságával vagy olyan minőségével, amelyet egyáltalán a méltóság fogalma alá lehet vonni.

Az előzőekben vázolt filozófiai nézetek esetében rekonstruálhatóak voltak a hagyományok, a bölcseleti előfeltevések és azok konzekvenciái, esetenként a tanítások megélt hitelessége. A jogalkotó és a jogalkalmazó esetében ilyen biztos pontokról nem beszélhetünk. Az emberi jogok világában az emberi méltóság fogalmát is olyan magától értetődő természetességgel használják, mintha az elmúlt ezer év gondolkodásának története nem mutatta volna a fogalommal kapcsolatos súlyos ellentmondásokat. A jogalkotó és a jogalkalmazó jó esetben választ az évezredes hagyomány egyes elemei között, rosszabb esetben fogalmakat használ, melyek jelentésével és súlyával a legkevésbé sincs tisztában. Csakhogy a gyakorlati jogéletben a jogi kijelentés (ez a norma, ez az ítélet) a lényeges, a megalapozás, a levezetés, az indoklás, koránt sem olyan meghatározó mozzanat, mint a filozófiában. Még akkor sem, ha a bölcseletkedés látszata – éppen azért, mert szokatlan – bizonyos tekintélyt mégis kölcsönöz művelőjének. De azért a jogi döntés érvényét nem teszi semmissé, ha egy filozófiai érvelés annak alapját, hátterét, oksági láncolatát ízekre szedi, s benne a bölcseleti hagyomány és módszertan legteljesebb képtelenségeit mutatja ki. Kérdéses tehát, hogy az emberi méltóság elvével összefüggő filozófiai hagyománynak van-e jelentősége az alkotmányos gondolkodás számára? A jelentőséget abban az értelemben értjük, hogy egy zárt és megalapozottságra törekvő filozófiai nézetrendszernek egy más módszertani elvek

szerint felépülő gondolkodási módban lehetnek-e ugyanazok a konzekvenciái, mint amelyekre tekintettel eredetileg megfogalmazták azokat. A bölcséleti gondolkodás elvei és következtetései a jog számára csupán ürügyet, avagy kényszerítő hozzáállást jelentenek-e?

Bizonyos jelek arra engednek következtetni, hogy a jogi kifejezés a filozófia külső tartalmára nincs tekintettel. Azon a kontextuson, amelyet gondolkodók sokasága fáradságos munkával kidolgozott, a normával való foglalkozás művelői – praktikus okok miatt – könnyen túllépnek.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának előkészítése során az elvi jellegű deklarációk megfogalmazásának célja elsősorban az volt, hogy győzelmi harsonaként zendüljenek fel a náciizmus bukása miatt. Voltak, akik a Deklarációban a felvilágosodás elveit kívánták újra megjeleníteni arra tekintettel, hogy azok a barbárság sötétségében feledésbe merültek. A szövegező bizottságba delegált francia RENÉ CASSIN is azt az álláspontot képviselte, hogy a nyilatkozat alapvető elveinek meg kell ismételnie a „szabadság, egyenlőség, testvériség” jelszavait. Álláspontja szerint az egyenlőség és a testvériség az emberi faj egységét kifejező fogalmak, s ezek egyetemességét azért kell újra megfogalmazni, mert voltak nézetek, amelyek azok érvényét kétségbe vonták. Abban a bizottságban, amelyben CASSIN is tevékenykedett, néhányan felvetették, hogy az emberi méltósággal kapcsolatos állásfoglalás felesleges, hiszen az emberi értékesség elvei közismertek, nem szorulnak bizonyításra, s érvényüket nem rontja le, ha valaki tagadja azokat. CASSIN ellenérve az volt, hogy a közelmúltban volt hatalom, amely a méltóság elvének érvényességét nem ismerte el, ezért ahhoz, hogy ismét érvényes legyen, újból hitet kell tenni mellette. Az emberi méltósághoz hasonló fontosságú elveket olyan közérthető formában kell ismét közreadni, hogy a kinyilvánítás üzenete minden ember számára érthető legyen.¹⁵ Nem nehéz meglátni a kinyilatkoztatás szükségességének hasonló indoklását az Ember és Polgár Jogainak 1789-es deklarációjában, amely azt mondja, hogy „a közösség nyomorúságának és a kormányzat romlottóságának egyedüli oka, hogy az emberi jogokat nem ismerik, elfeledték vagy megvetéssel illetik, ezért elhatároztuk, hogy az ember természetes, elidegeníthetetlen és megszentelt jogainak ünnepélyes kinyilatkoztatását [...]”.¹⁶

Az emberi méltóság jogi értékéről és értelméről nagy viták folytak az 1949. évi német alaptörvény előkészítése kapcsán is. Az alapjogok megfogalmazásával kapcsolatban általános igény volt, hogy azokat jogtételekként és nem elvont elvekként kell megfogalmazni. Az alkotmányi szabályozás mércéjeként felvetették azt is, hogy olyan alapjogokat, amelyek törvény által korlátozhatóak, az alaptörvény lehetőleg ne tartalmazza. Az a szövegváltozat, hogy „az emberi méltóság sérthetetlen; tiszteletben tartása és védelme az államhatalom kötelessége”, számos kritikát és módosító javaslatot kapott. Az egyik és ma ismét aktuális észrevétel arra vonatkozott, hogy a méltóságnak nem csak a közhatalom általi megsértése ellen kell az alkotmánynak védelmet nyújtania, hanem a magánszemélyek ellenében is. Többen igényelték, hogy az emberi méltóság természetjogi, örök érvényű eszmei alapjait az alaptörvénynek határozottabban kifejezésre kellene juttatnia. Az állam a méltóság elvét a ráruházott hatalommal a

jog és az igazságosság útján valósítja meg. Egy javaslat szerint az alaptörvénynek az ember „elidegeníthetetlen” méltóságáról” kellene szólnia, de erre azt volt a replika, hogy az elidegeníthetetlen az elvonhatóságot már eleve sugalmazza. Mások rögzíteni kívánták, hogy az emberi méltóság sérelme pontosan milyen visszaéléseket is foglalt magában, mert a méltóság tartalmának meghatározása, következésképpen sérelmének körülhatárolása általánosságban a filozófusok és a teológusok, de nem a jogalkotó feladata. Elhangzott az az észrevétel is, hogy az emberi méltóság fogalmának fő funkciója a többi emberi és szabadságjog helyes arányainak kialakítása. Az emberi méltóság önmagában nem jog, hanem forrás és kiegészítő elv. Ennek megfelelően nem mindegy, hogy az alaptörvény a méltóság tiszteletben tartására vagy intézményi védelmére kötelezi az államot.¹⁷ Figyelmet érdemlő mozzanat, hogy az alaptörvény előkészítése során senki sem próbálta meg definiálni, hogy az emberi méltóság fogalmán az ember mely minőségét vagy tulajdonságát érti. Ennek elmulasztása miatt természetesen azt sem, hogy a méltóság az alkotmányjog kizárólagos kategóriája-e, vagy alkotmányjogi alapja a magánjog személyiségi jogának.

Az 1949. évi XX. törvény „rendszerváltó” módosítása során nálunk sem merült fel komolyan az emberi méltóság elvének értelmezése és alkotmányjogi funkciójának meghatározása. A magyar Alkotmány eredeti szövege, sem az 1972. évi revízió során megállapított új szöveg nem tett említést az emberi méltóságról. Az emberi méltóságra vonatkozó és az 1989. évi XXXI. törvénnyel beiktatott új szövegrész komolyabb elvi megfontolások nélkül került be az alkotmány szövegébe. Ezt látszik alátámasztani az is, hogy az új alkotmányos állam nem vállalt meghatározott intézményi garanciát az emberi méltósághoz való jog biztosítására. Arról nem rendelkezett, hogy a méltósághoz való jog az állam mely szervére ró kötelezettséget. Az ilyen „alany nélküli” szabályozás a szocialista alkotmányok tipikus megoldása, egyébként annak érdekében, hogy a jogosultságok és a kötelezések hordozójára – a norma dogmatikai kidolgozatlansága miatt – lehetőleg rá se lehessen kérdezni. Az Alkotmány 1989-ben megállapított 54. § (1) bekezdése egy mondatban említi a minden emberrel veleszületett jogot az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság tartalmának és funkciójának elgondolatlanságáról tanúskodik, hogy az alkotmányozó 1989-ben nem foglalt állást a halálbüntetés élethez és emberi méltósághoz való jogot sértő mivoltáról, ezért igazította az alkotmányos szabály lényegét az 1950-es római európai emberi jogi egyezmény megfelelő cikkelyéhez. A 2. cikkely 1. pontja szerint nem sérti az élethez való jogot, ha a halálbüntetés végrehajtását bíróság rendelte el a törvény szerint halálbüntetéssel fenyegetett bűncselekmény elkövetése miatt.¹⁸ Ha a törvényszerinti eljárásban kiszabott halálbüntetés nem sérti az élethez való jogot, akkor nem sértheti az emberi méltósághoz való jogot sem, már csak azért sem, mert a méltósághoz való jogról az Egyezmény nem tesz említést. Ez a következtetés annak ellenére megalapozott az Alkotmány 54. § (1) bekezdése vonatkozásában, hogy 1989-ben valóban politikai és morális elvárás volt a civilizált államokkal szemben, hogy halálbüntetését ne alkalmazzanak. Az Európa Tanács szabályai szerint azonban jogi kötelezettség csak akkor keletkezett, ha az állam az ún. ható-

dik kiegészítő jegyzőkönyvhöz is csatlakozott. Erre az 1989-es alkotmányreform idején Magyarországon még nem került sor. A halálbüntetést eltörölni rendelő nemzetközi egyezményhez való utóbbi magyar csatlakozás éppen megerősíti azt a feltételezést, hogy ebben az emberi méltóságot érintő jelentős kérdésben az alkotmányozónak a döntő pillanatban nem volt határozott elképzelése.

Az 1989. évi alkotmányreform számos – nagyobb részt szimbolikus – problémát hagyott maga után, ezért egy ideig az új demokratikus köztársasági alkotmány előkészítése komolyan folyt. Egy 1991-ben publikált tervezet a személyes jogok és szabadságok élére az emberi élet és méltóság sérthetetlenségét helyezte. Mindkettő tiszteletben tartásáról és védelméről törvénynek kell rendelkeznie.¹⁹ A tervezetben érdemes észrevenni, hogy nem az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog sérthetetlenségéről beszél, hanem az élet és a méltóság létének, állapotának, tényének a sérthetetlenségéről. Ennyiben a javasolt alkotmányszöveg egy jogon kívüli emberi adottság, minőség sérthetetlenségét garantálja. A javasolt alkotmányszöveg normatív jelentőségét azonban szinte a semmivé teszi az a további előírás, hogy az élet és a méltóság védelméről törvény rendelkezik. Ebből ugyanis az következik, hogy mindaz, ami a tervezett alkotmányban megfogalmazásra kerül, alkalmatlan az élet és a méltóság védelmére. Az is kérdéses továbbá, hogy egy alkotmányos demokrácia alkotmánya tehet-e kijelentést bizonyos jogok védelmén túl arra nézve, hogy emberi minőségeket is sérthetetlennek tart. Egy dolog ugyanis a méltósághoz való jog sérthetetlenségének biztosítása, és más dolog a méltóságnak mint emberi adottságnak a biztosítása.

Az előzőekben vázolt koncepció általánosított és jóval részletesebb változata néhány évvel később látott napvilágot. Ebben az emberi méltóság elve már nem lelhető fel. Az alkotmányban – az újabb változat szerint – azoknak az alapvető jogoknak kell helyet kapniuk, amelyek szükségesek ahhoz, hogy bárki cselekvési lehetőségei egy másik ember hasonló lehetőségeivel összeférhessenek.²⁰ A koncepció előfeltevései és következtetései alapján megállapítható, hogy az olyan elv, mint a méltóság, túlságosan általános ahhoz, hogy a magatartások alkotmányos rendezésére alkalmas legyen. Szem előtt tarthatja ugyan az alkotmányozó a méltóság fenséges eszméjét, de ha az alkotmányban normákat kíván megfogalmazni, akkor a méltóság fogalmát nem egészében, hanem a jog nyelvén és logikájával is megfogható részelemeiben kell megragadnia.

Az új alkotmány eddig ismertetett koncepcióihoz képest – mindkettő jórészt feladatkielölő és hatáskört meghatározó szabályozási technikát alkalmazott – más állásból közelít az az elképzelés, amely az alapvető jogok morális felfogására épít. Az elméletileg is megalapozásra törekvő alkotmánykonceptiók leggyakoribb szándéka a „semleges állam” és a „semleges alkotmány” létrehozása. A semlegesség az alkotmánnyal kapcsolatban olyan morális elvek követését jelenti, amelyek elfogadása a lehető legszélesebb körben valószínűsíthető. Erre tekintettel javasolható, hogy az új alkotmány „az emberi jogok lényegét és alapját a minden embert megillető emberi méltóságban jelölje meg”.²¹ Az emberi méltóság fogalma ugyanis olyan alapvető értéket tartalmaz, amelyet a legkülönbözőbb politikai és filozófiai irányzatok elfogadnak, még ha a különböző igazolások alapján is. Emellett az emberi méltóság fogalma ah-

hoz is elég nyitott, hogy az emberi jogok egyfajta általános elveként, generális klauzú-lajaként szerepeljen. A koncepció szerint az emberi méltóság elve a bírósági, különö- sen az alkotmánybírósági jogfejlesztés gerjesztője lehet, mert éppen az emberi jogok lényegére világít rá. Akár kritikaként is felhozható az alkotmánykoncepció méltóság- felfogásával szemben, hogy egy bizonytalan tartalmú elv segítségével hívásával ad táplá- lékot annak a bírói aktivizmusnak, amely a nehéz esetek eldöntéséhez a döntéshozó személyiségét hívja segítségül. Voltaképpen adottnak veszi a bíró alkotmányosan megkérdőjelezhetetlen morális képességeit, s e képességek kibontakoztatásához állít elő morális értelmezésre szoruló elveket. Csakhogy ebből a logikából az a kérdés adó- dik, hogy ha az emberi méltóság elve ad útmutatást ahhoz, hogy mi az alkotmányos jogok lényege, akkor a méltóság elvének valóban az alkotmányban van-e a helye?

A sokrétű előkészítő munkálatok eredményeképpen az Országgyűlés 1996-ban közzétette a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveit, melynek kiadása idejére jól látható volt, hogy egy új alkotmány elfogadásának nincs komoly esélye. Talán a kudarcra ítélttség érzése is okozta, hogy a „hivatalos” koncepció nem tett túl sokat az emberi méltóság elvének alkotmányszerű megfogalmazása érdekében. Az mindenesetre megállapítható, hogy az előkészítők eszménye a minél többet, minél részletesebben szabályozó alkotmány volt. Alapelvként deklarálja ugyanis, hogy az új alkotmányban az emberi és állampolgári jogok széleskörű szabályozására kell töre- kedni.²² Ha abban a gondolatkörben mozgunk, hogy az emberi jogokat illetően az egész mindig több, mint részei összessége, akkor egy terjedelmes alapjogi katalógussal rendelkező alkotmányban nagyon is szükség lehet az emberi méltóság helyesen meg- fogalmazott elvére. A koncepció az emberi méltóságot alanyi jogként nevesíti, s ez azonnal felveti a kérdést, hogy a méltósághoz való jog alanyivá tétele, vagyis peresíthe- tősége vajon miként történhet. A koncepció nem csak ennek a kérdésnek a megvála- szolásával marad adós, hanem az emberi méltóság „helyi értékének” a meghatározásával is. A szabályozandó alapjogok rendszerében a méltósághoz való jogot önállóan nevesítve az élethez való jog után helyezi el, nem tisztázza azonban e jog tartalmát és a többi nevesített joghoz való viszonyát. A bizonytalanságon az sem segít, hogy az emberi méltósághoz való jogtól – más, a koncepció készítői szerint az ember lényegéhez tartozó részjogosultságokkal együtt – „rendkívüli helyzetek esetén sem lehet *eltérni*”.²³

IV. Az emberi méltóság elvének előfordulása a magyar jogforrási rendszerben

A hatályos magyar jogforrási rendszerben az emberi méltóság fogalma – kifejezet- ten nevesített formában – mintegy harminc jogszabályban és belső normában for- dul elő. Az Alkotmány mellett még tizenöt törvény tesz valamilyen utalást az emberi méltóságra. Öt ma is hatályos törvényerejű rendelet azért tartalmazza az emberi méltóság fogalmát, mert az azokban a nemzetközi egyezményekben szerepel, ame- lyeket Magyarország ebben az egykor szokásos formában hirdetett ki. Néhány kor- mányrendeletben és miniszteri rendeletben is helyet kapott az emberi méltóság elve,

sőt két országgyűlési határozat, egy-egy belügyminiszteri és honvédelmi miniszteri utasításba is bekerült a méltóság fogalma.

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 94/H. § (1) bekezdése értelmében a hajléktalanokat ellátó bentlakásos intézményekben elhelyezett személyek esetében „különös figyelemmel kell lenni az emberi méltóság védelmére”. Az előírás folytatása sejtetni enged, hogy a jogalkotó milyen tartalmat kívánt adni a méltóság elvének. Az intézmény vezetője ugyanis „a lehetőségek figyelembe vételével köteles olyan feltételeket biztosítani, ahol a hajléktalan személyek alapvető tisztalkodási, pihenési feltételei nyugodt körülmények között adóttak”.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 11. § (1) bekezdésének g) pontja a tanuló jogaként állapítja meg, hogy „az emberi méltóság tiszteletben tartásával szabadon véleményt nyilváníthatson minden kérdésről”. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 46. § (2) bekezdése értelmében „a hallgató joga, hogy emberi méltóságát tiszteletben tartsák”. A tiszteletben tartandó méltóság elsősorban a személyiségi jogot, ezen belül a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot, az önrendelkezés jogát, a cselekvési szabadságot, a családi élethez való jogot jelenti. A hallgató az emberi méltóság tiszteletben tartásával megilleti a szabad véleménynyilvánítás joga is. A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 12. § (1) bekezdése a közhasznú szervezet nevében vagy javára történő adománygyűjtésről rendelkezve megállapítja, hogy „az adománygyűjtés nem járhat az adományozó, illetőleg más személyek zaklatásával, a személyhez fűződő jogok és az emberi méltóság sérelmével”. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 141. § (2) bekezdése az állam felelősségévé teszi, hogy az emberi méltóság és az önrendelkezési jog teljes körű védelmét és biztosítását az egészségügyi intézményrendszer működése során. A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 15/1995. (XII. 13.) BM rendelet 1. § (2) bekezdése értelmében „a fogvatartás során a fogvatartottal az emberi méltóság tiszteletben tartásával kell bánni. Tilos a fogvatartottat kínzásnak alávetni, kegyetlen, megalázó bánásmódban részesíteni.”

A csupán illusztrációnak szánt példák és szemelvények alapján levonható az a következtetés, hogy a jogalkotó általában akkor illeszti be külön is a méltóság elvét valamely jogszabályba, ha az adott viszonyt olyan aszimmetrikus szerkezetűnek ítéli, amelyben az egyik fél kiszolgáltatottsága miatt alaposan lehet tartani közelebből meg nem határozható emberi tulajdonságok sérelmétől. Mindemellert az emberi méltóság jogalkotói tételezésének gyakorlata meglehetősen sok esetleges vonást mutat, amelyek valószínűleg az Alkotmány normativitásához kapcsolódó nézetek bizonytalanságára vezethetőek vissza. Ha ugyanis az Alkotmány normatív jogszabályként funkcionál, akkor az egyes jogi helyzeteket nem csak a közvetlenül rá vonatkozó jogszabályok alapján kell megítélni, hanem az Alkotmány távolabbi normáinak alkalmazásával is. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése biztosítja mindenkire számára az emberi méltósághoz való jogot. Ez az alkotmányos garancia nem csak a jogalkotót köti azzal, hogy a méltóság elvével ellentétes jogszabályt nem hozhat,

hanem általában kötelez mindenkit arra, hogy jogi vagy nem jogi jellegű cselekményeivel ne sértse az emberi méltóságot. Külön szabályozás nélkül is következik az Alkotmányból, hogy a rendőr vagy a vagyondőr intézkedései során köteles az emberi méltóság követelményeit megtartani. Ugyanígy külön szabályozás nélkül is érvényes a méltóság tiszteletben tartásának kötelezettsége az írott vagy az elektronikus sajtóban közölt véleményekkel kapcsolatban. Ha nincs is a választási eljárásban külön megnevezve az emberi méltóság tiszteletben tartása, az Alkotmányból akkor is következik, hogy jogot sért, aki az ajánló szelvények gyűjtése során becsmérő kijelentéseket tesz. Bizonyos esetekben a gyülekezési jog gyakorlása lehet annyira kirívóan sértő, félelmet keltő és közösséggellenes, hogy az Alkotmányból közvetlenül következő emberi méltóság sérelme megállapítható, noha a gyülekezési jog szabályai nem tesznek utalást a méltóság tiszteletben tartásának követelményére.²⁴ Az emberi méltóság garantálása az Alkotmányban nem arra kötelezi a jogalkotót, hogy maga is újra meg újra megfogalmazva mintegy továbbadja a méltósághoz való jogot, hanem arra, hogy kellően körültekintő szabályok megalkotásával megteremtse a feltételeket a méltóság személyes megéléséhez, miközben esetleg hallgat arról a norma szövege, hogy előírásai a méltóság kibontakozásának biztosítására szolgálnak.

Sok esetben érthető, ha a jogalkotó egy adott életviszony szabályozásakor külön is nevesíti az emberi méltóság elvét, noha az az Alkotmányból következően külön rendelkezés nélkül is a vonatkozó előírások része lenne. Az emberi méltóság külön említésének lehet ugyanis bizonyos jogpolitikai üzenete. Ilyen üzenetet lehet kiolvasni például a hajléktalanok elhelyezésével kapcsolatban megfogalmazott emberi méltóság tiszteletben tartásának követelményéből. A szociális törvény szabályozási célja ugyanis az, hogy a hajléktalanok ellátását az emberi méltóság megtartása érdekében biztosítsa. Az üzenet tehát az, hogy a hajléktalannak is van emberi méltósága. Az egészségügyi törvény a betegek jogaival kapcsolatban ugyancsak azért fogalmazza meg a méltóság üzenetét, mert az az alapállása, hogy a beteg nem a gyógyítás tárgya, hanem ember, akinek a körülményektől független értékességét tisztelni kell.

Az emberi méltóság elvének külön jogszabályokban való ismételt nevesítése azonban értelmezési feszültségeket is okozhat, ha a hasonló életviszonyok egyikében a jogszabály említi a méltóság elvét, a másikban pedig nem. A közoktatási, illetve a felsőoktatási törvény a tanulók és a hallgatók véleménynyilvánítási jogát az emberi méltóság tiszteletben tartásával biztosítja. Más jogszabályokban a véleménynyilvánítás szabadságához viszont nincs hozzákapcsolva az emberi méltóság tisztelete. A sajtó útján vagy a gyülekezési jog gyakorlása során kinyilvánított vélemény a jogszabályokban nincs összefüggésbe hozva a méltóság tiszteletével. Márpedig mind a tanuló véleménynyilvánítása, mind az újságíró véleménynyilvánítása a tágabban értelmezett kommunikációs jogok családjába tartozik. Jóllehet a tanuló nevelésének az is egy formája, ha a véleménynyilvánítás másokat tisztelő formájára szocializálják, az adott esetben a rá vonatkozó véleménynyilvánítási szabály – éppen azért mert olyan feltételt tartalmaz, amelyet a hasonló szabályok nem – akár korlátozóan is

értelmezhető. Az ombudsmani gyakorlatban vannak is ügyek, amelyekben a nem kellően tiszteletteljes vélemény elfojtását panaszolják egyes iskolákban és felsőoktatási intézményekben.

Mára kétség kívül „divatos” vált az emberi méltóság fogalmának szerepeltetése a jogszabályokban; sok esetben a nemzetközi jogi és az európai uniós normák átültetése miatt a méltóság elvének mellőzése nem is lehetséges. Mindemellett az emberi méltóság elvének felemlítése a jogszabályok sokaságában inkább kerülendő, mint kívánatos jelenség. Az Alkotmányban megfogalmazott méltóság-garancia elegendő eligazítással szolgál a legtöbb jogterület számára, ahol a méltóság elvének megvalósulása, megvalósítása alkotmányos kötelezettség. Az egyes jogszabályok sajátos szabályozási céljai és normarendszerének összefüggései ugyanis a gyakorlatban módot nyújthatnak a méltóság elve és a többi alapvető jog Alkotmányban elrendezett viszonyának átalakítására.

V. Az emberi méltóság elve az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában közel háromszáz azoknak az ügyeknek a száma, amelyekben a testület döntését kifejezetten az emberi méltósághoz való alkotmányos jogra, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére alapította. A döntések között vannak olyanok, amelyekben az Alkotmánybíróságnak a panaszos meglehetősen sajátos méltóság-értelmezését kell kibogoznia és helyére tennie. Egy beadványban a panaszos az emberi méltóság sérelmével hozta összefüggésbe Budafok-Tétény Budapest XXII. kerületi Önkormányzatának a Vegyszer utca menti iparterületre vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló rendeletét. Az indítványok nagyobbik része azonban – még ha utóbb alaptalannak bizonyultak is – az emberi méltósághoz való jog lényeges alkotmányossági kérdéseit vetették fel. Így a testületnek módja nyílt arra, hogy az emberi méltóság elvének értelmezésével kapcsolatos álláspontját fokozatosan kibontsa.

Az emberi méltóság alkotmánybírósági értelmezésének – időben is és jelentőségét tekintve is – elsődleges dokumentuma a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozat.²⁵ Az indoklás megfogalmazta a méltósághoz való jog és az élethez való jog elválaszthatatlan egységét, s rámutatott, hogy azok minden mást megelőző legnagyobb értéket jelentenek. A két jog oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos más még nem nevesített alapjognak forrása és feltétele. Erre tekintettel állítható, hogy az emberi méltóság „anyajog”. A méltóság elvének értelmezése hatással van az egyéni autonómia határainak megvonására más alapjogok esetében. Az élethez és a méltósághoz való jog egysége különbözteti meg az embert a többi embertől és a többi élőlénytől. Az emberi méltósághoz való jog nem csak azért apriori jog, mert az azt értelmező alkotmánybíró előzetes értékválasztását feltételezi. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megválaszthatja, hogy milyen emberképből indul ki, a test és a lélek egységének elvét csakúgy követheti, mint a dualista felfogást. A méltóság apriori jog azért is, mert az állam nem rendelkezik

felette, nem veheti el. Bár a méltóság filozófiai értéktartalma nagy, ez nem jelenti azt, hogy pusztá deklaráció lenne. Igaz, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, s mint ilyen lényegét tekintve a jog számára hozzáférhetetlen, mindez azonban nem zárja ki – sőt magával hozza –, hogy ezt az értéket a jogok forrásának tekintsük. Az emberi méltóság egyik funkciója, hogy abszolút határt szab az állam és a többi ember kényszerítő hatalmának. Ezáltal olyan autonómiát, önrendelkezési lehetőséget biztosít az embernek, amely nem áll senki más rendelkezése alatt. A méltóság miatt marad az ember mindig ember és soha nem válik eszközzé vagy tárggyá. A méltóság másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A méltóság az emberi státus minimális feltétele, oszthatatlan és redukálhatatlan; egyetlen embertől sem vehető el. Az emberi méltósághoz való jog kizárja, hogy a különbözően értékes embereket, emberi életeteket jogilag másképpen kezeljük. Az egyenlő méltóság miatt egyaránt érinthetetlen a nyomorék és az erkölcsileg szörnyeteg bűnöző élete és emberi méltósága. Az emberi méltóságban mindenki osztozik attól függetlenül, hogy mennyit valósított meg emberi lehetőségeiből és miért annyit. A méltóság nem függ a tudati vagy erkölcsi állapottól, hanem magával az élettel adott.

A szakszervezetek meghatalmazás nélküli képviseleti joga alkotmányellenességét megállapító határozatában²⁶ az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. Ennek az általános személyiségi jognak sajátos aspektusa a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az önrendelkezés szabadsága, az általános cselekvési szabadság és a magánszférához való jog. Az emberi méltóság jogával – illetve annak általános személyiségi jogként definiált változatával – számos alkotmányos jog hozható összefüggésbe. A kifejezetten megfogalmazott jogok számára az emberi méltóság elve alkotmányossági mérce. Ebben az összefüggésben kell értékelni az emberi méltóságnak a lelkiismereti és vallásszabadsághoz, az egyesületi joghoz, a tudományos és a művészeti élet szabadságához, a jó hírnévhez való joghoz, az ártatlanság védelmének elvéhez, a foglalkozás megválasztásának szabadságához vagy a szociális biztonsághoz való viszonyát.

A meg nem fogalmazott jogok alkotmányossági szükség esetén a méltóság-elvből levezethetők. Erre került sor akkor, amikor az Alkotmánybíróság az emberi méltóság elvéből vezette le a hajléktalanok szálláshoz való jogát.²⁷ Az emberi méltóság részeként értelmezett önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog alapján jutott a testület arra a következtetésre, hogy mindenkinek a legszemélyesebb joga vérségi származását kideríteni.²⁸ A házasságkötés szabadságához való alkotmányos jog – az önrendelkezési jog részeként – olyan alapjog, amely alkotmányos oltalom alatt áll.²⁹ Az emberi méltóság elvéből vezethető le a névviseléshez fűződő alapjog is, mert minden embernek elidegeníthetetlen joga van az azonosságát kifejező névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható.³⁰

VI. Az emberi méltóság elvének kritikája

A jogi irodalomban nem szokás az emberi méltóság alkotmányos jelentőségét kétségbe vonni. Éppen az alkotmánybírói ítéletek hatása mutatja, hogy az emberi méltóság elvére hivatkozva visszaéléseknek és igazságtalan helyzeteknek lehet elejét venni. Mindemellett az alkotmányok emberi méltóság elve normatív, vagy ha úgy tetszik technikai fogalom, amelyet elegendő egy bizonyos cél kívánalmait szem előtt tartva deklarálni. A jog a méltóságot illetően úgy tesz, mintha a méltóság létezne, s jogi előírásokból kihámozható lenne, hogy mi is a méltóság tartalma.

Ezzel szemben – vélik a méltóság fogalmának jogi értelmességében kételkedők – a méltóság valódi jelentést csakis a társadalmi értékelés közegében kaphat.³¹ A méltóság érték, erre tekintettel kell tiszteletben részesíteni. Ám ha érték, nem lehet független az értékelés elveitől és folyamatától. Ha az értékelés forrása valamilyen metafizikai valóság, akkor ennek a valóságnak a méltóságát kell tisztelni. Ha az értékelés forrása a társadalom, akkor a méltóságot is a társadalom értékelésének megfelelően kell felfogni és annak megfelelően kell viszonyulni hozzá. A metafizikai méltóság-alap elfogadhatatlan azok számára, akik nem hisznek benne, mert azt sem elvárni, sem feltételezni nem lehet a nem-hívótól, hogy az emberben Isten teremtményének méltóságát tisztelje. Erre adott esetben rá lehet kényszeríteni, de azt mégsem mondhatjuk, hogy engedelmességével tisztelte a másik ember méltóságát. A kényszerűen elismert emberi méltóság számára nem létezik, csak a kényszertől való félelem. Ha a méltóságot a társadalmi értékelés közegébe helyezzük, akkor meg kell tudni neveznünk, hogy mi az az emberi minőség, amelyet a közösség általában és egységesen a méltóság fogalma alá rendezve tisztel. Aligha van olyan emberi vonás, amelyet egy közösség vagy a társadalom általános tiszteletben részesítene, így az emberi méltóság gyakorlatilag használható fogalmának kialakulására nincs esély. Nem is lehet tudni, hogy a méltóság fogalmához honnan vezet az út, hiszen a méltóságnak nincs nyelvileg kifejezhető ellentéte. A méltatlanság valami adottra vonatkozik (méltatlan a bizalomra, méltatlan a barátságra), önmagában azonban méltatlan ember nincs. Az ember olyan társadalmi értékelése, amely a méltóság vonását csak feltétlen és abszolút értelemben ismeri el, nem lehetséges. Éppen azért, mert a méltóság ellentéte a társadalmi értékelés számára megragadhatatlan kategória, nincs viszonyítási alap annak megítéléséhez, hogy a társadalom az embert méltósággal rendelkező lénynek tekinti-e. Arra sincs biztos azonosítási elv, hogy az alakuló emberi tulajdonságok folyamatában mikor lépjük át azt a határt, amelyen túl már méltóságról, s amelyen innen még-nem-méltóságról beszélünk. A méltóság kezelésének társadalmi gyakorlatában nem lehet eltekinteni attól a mozzanattól, hogy a méltóság fogalmához társított emberi minőségeket külön-külön is értékeljük.

Az emberi méltóság normatív megjelenítése az alkotmányokban egyenlőségjellet tesz a méltóság fogalma és az ember közé. Ha nyelvileg kifejezhető lenne, akkor a jogban akár az ember-elvet is lehetne használni. A méltóság elve nem más ugyanis,

mint az ember fogalmának metaforája. Az embert lehet tisztelni, mert az ember van. A méltóság mint olyan nem létezik, csak olyan többé-kevésbé tisztelhető tulajdonságok vannak, amelyekről utóbb azt állíthatjuk, hogy elérik a méltóság fokát. Az a minimum, ami az embereket egyenlővé teszi, nem egyenlő méltóságuk, hanem az, hogy mindannyian emberek.

Amikor az alkotmányos normák deklarálják az emberi méltóság elvét, akkor valójában az embert szélsőséges helyzetekben megillető részvét, szánalom, könyörület, megbocsátás mértékének mesterséges meghatározására adnak lehetőséget. Az emberi méltóság annak az emberi törekvésnek a foglalata, hogy kezdjünk valamit azzal az emberrel, aki nem olyan, mint mi. Az „ő” és a „mi” tartományának meghatározására, az „ő” és a „mi” tulajdonságainak felvillantására azonban a jogi normába foglalt méltóság-elv már nem képes. Ezt a feladatot és ezt a felelősséget döntő részben az alkotmánybírák hordozzák. Miközben olvassuk és értelmezzük az alkotmánybíráóságok vonatkozó ítéleteit, csak ott incselkedik a kétkedés ördöge: vajon az emberi méltósággal kapcsolatos fenséges szavak takarnak-e többet, mint az emberi hiúságnak tett gesztust, amely arra épít, hogy „az embert kedvezőbb színben ábrázoló felfogása az erény szempontjából előnyösebb, mint azoké, akik ennek ellenkezőjét vallják”.³²

JEGYZETEK

- ¹ Az alkotmányoszövegek tanulmányozásához ld.: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest: KJK, 2005.
- ² Az említett filozófusok tanainak részletesebb bemutatásához ld. KECSKÉES PÁL: *A bölcsélet története* (2. kiadás). Budapest: Szent István Társulat, 1943. 94-164. és JOHANNES HIRSCHBERGER: *Geschichte der Philosophie* (8. Aufl.). Basel – Freiburg – Wien: Herder, 1965. 59. skk.
- ³ Ld. ehhez: FUSTEL DE COULANGES: *Az ókori község*. Budapest: MTA, 1883. 287. skk. és 338. skk.
- ⁴ Ter 1,26–27.
- ⁵ 2Pt 1,4.
- ⁶ 2Kor 5,17.
- ⁷ Ld. részletesen: VANYÓ LÁSZLÓ: *Az ókeresztény egyház és irodalma*. Budapest: Szent István Társulat, 1980. 271., 807.
- ⁸ Ld. részletesen: RUDOLF BULTMANN: *Az Újszövetség teológiája*. Budapest: Osiris, 1998. 447. skk.
- ⁹ Summa Theologica 2 II 57, 2.
- ¹⁰ Ld. ehhez: HORVÁTH SÁNDOR: *Örök eszmék és eszmei magvak Szent Tamásnál*. Budapest: Szent István Társulat, 1944. 213. skk.
- ¹¹ IMMANUEL KANT: *Methaphysik der Sitten* (3. Aufl.). Leipzig: Felix Meiner, 1919. 320-321.
- ¹² A hivatkozások forrása: FRIEDRICH NIETZSCHE: *Így szólt Zarathustra*. Budapest: Osiris, 2000. 20., 23. 186.
- ¹³ Csak a legjobb elemzéseket említve ld.: MARTIN HEIDEGGER: *Nietzsche*. Bd.II. Pfullingen: Neske., 1961. 7. skk. KARL JASPERS: *Nietzsche* (4. Aufl). Berlin – New York: Walter de Gruyter, 1981. 350. skk. (Jaspers könyvének első kiadása 1935-ben jelent meg), GILLES DELEUZE: *Nietzsche és a filozófia*. Budapest: Gond – Holnap, 1999. 116. skk.
- ¹⁴ Vö. RICHARD RORTY: *Esetlegesség, irónia, szolidaritás*. Pécs: Jelenkor, 1994. 43.
- ¹⁵ Ld. ehhez: JOHANNES MORSINK: *The Universal Declaration of Human Rights*. Origins, Drafting and Intent. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1999. 38-39.
- ¹⁶ Az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja (1789. augusztus 26.). Bevezetés. Közli: KOVÁCS ISTVÁN – SZABÓ IMRE: *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest: KJK, 1976. 117.
- ¹⁷ Vö. Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. In GERHARD LEIBHOLZ – HERMANN MANGOLDT (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. Neue Folge. Bd. 1. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1951. 48. skk.

AZ EMBERI MÉLTÓSÁG ELVE A FILOZÓFIÁBAN ÉS AZ ALKOTMÁNYJOGBAN

- ¹⁸ Vö. JOCHEN ABR. FROWEIN – WOLFGANG PEUKERT: *Europäische Menschenrechtskonvention. Kommentar.* Kehl – Strassburg – Arlington: N.P. Engel, 1996. 31. skk.
- ¹⁹ Ld. HALMAI GÁBOR (szerk.): *Egy új alkotmánymodell felé.* Budapest: Társadalomtudományi Társaság, 1991. 9. (Az alkotmányszöveg kidolgozója Sajó András volt).
- ²⁰ Vö. SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom.* Budapest: KJK – MTA, 1995. 326.
- ²¹ Ld. BRAGYOVA ANDRÁS: *Az új alkotmány egy koncepciója.* Budapest: KJK – MTA, 1995. 57.
- ²² Ld. 119/1996.(XII.21.) OGY határozat Második Rész I. fejezet 1. pontja.
- ²³ Ld. az OGY határozat Második Rész II. fejezetének 2. pont (3) bekezdését. A kiemelés tőlem származik a megfogalmazás sajátosságát érzékeltetendő.
- ²⁴ Ezt az érvelést követte és az emberi méltóság elvének alkalmazhatóságát mondta ki a német Szövetségi Alkotmánybíróság egy közelmúltban hozott igen tanulságos döntésében. Ld.: BVerfG, 1 BvQ 19/04 vom 23.6.2004.
- ²⁵ 23/1990.(X.31.) AB határozat
- ²⁶ Ld. 8/1990. (IV.23.) AB határozat
- ²⁷ Ld. 42/2000. (XI.8.) AB határozat
- ²⁸ Ld. 57/1991. (XI.8.) AB határozat
- ²⁹ Ld. 22/1992.(IV.10.) AB határozat
- ³⁰ Ld. 58/2001.(XII.7.) AB határozat
- ³¹ Vö. ZOITÁN ÖDÖN: Az emberi méltóságról. Magyar Jog, 43. (1996.) 9. szám, 537.
- ³² Vö. DAVID HUME: *Összes esszéi.* I. köt. Budapest: Atlantisz, 1992. 86.

KÖZJOGI MÍTOSZOK

Szuverenitás és alkotmány

TAMÁS ANDRÁS

egyetemi tanár

Bevezetés

1. Mindenki tudja, hogy mi a *szuverenitás* és mi az *alkotmány*. Ha ez egy ünnepi kötetben elhelyezett írás tárgya, feltételezhető, hogy a címzett – jelen esetben KILÉNYI GÉZA az alkotmányjog professzora és alkotmánybíró – erről mindent tud ami fontos, így meglepetésre aligha számíthat. Valószínű, hogy a szerző is ismeri a témát, ha épp ezt választotta. Elvégre annak könyvtárnyi irodalma van, amelyet egy néhány oldalas alkalmi írás megalapozása céljából nemigen szokásos áttanulmányozni.

A gyakorlott olvasó az eddigiekből már tudja, hogy mi várható a továbbiakban: egyik *haruspex* a másikra mosolyog. Ha az ünnepelt és az őt köszöntő úgyis mindent tud, amit erről tudni érdemes (korábbi műveikben azt bizonyára már meg is írták), csak stílusgyakorlat következhet, s az lehet az ünnepeltnek meglepetés. A jelen – majdnem pamflet – szerzője korábbi műveire nem szokott hivatkozni, s arra sem ünnepi írásban, amit az ünnepelt már megírt. Ezek után az sem talányos, amit a cím még jelez „*közjogi mítoszok*”... Ezek bizonyára azok, amelyeket *mások* írtak ugyanerről, s ez könyvtárnyi irodalom. Gondos áttekintéséhez lehet, hogy egy emberöltő sem elég. Válogatni viszont könnyű belőle. Mindenki tudja, hogy mi a *szuverenitás* és mi az *alkotmány*?

2. Iszlám országok hivatalaiban többnyire található egy falra függesztett bekeretezett írás, amely *Allah száz nevét* (tulajdonságát) sorolja fel. Egyértelmű, félreérthetetlen *intellektuális alap*. Ugyanez gyakran látható családi otthonokban is. Európában effélével ma nemigen lehet találkozni. Állami hivatalokban vallási jelképet tudatosan nem tesznek ki. Legfeljebb az ország zászlóját, címerét (iszlám országok is használják); az összefüggésbe hozható az ország szuverenitásával, sőt alkotmányosságával. Ez faliképpé alakítható szövegbe nem sűrítendő, mint Allah száz tulajdonsága, legfeljebb tankönyvekbe, esetleg százféle magyarázattal, amelyeket folytonosan időszerűsítenek. Ha ez *intellektuális alap*, minden esetre változékonny. Iszlám országokban Allah száz nevét nem szokták időnként felülvizsgálni és

korszerűsíteni. Ami isteni, örök. Ami emberi, lehet esetleg változékony. Pl. Irakban amerikaiak készséggel segítenek új, modern alkotmányt készíteni. Kétséges, hogy e szakértők közül akár egy is fel tudna sorolni Allah száz nevéből (tulajdonosságából) akár csak húszat is.

Ez természetesen nem alkotmányjogi kérdés és nem közpolitikai ismeret. Mégis, bármely alkotmányról feltételezhető, hogy az egy ország *kultúrájának* összetevője, esetleg abban az *alapvető* fogalmak egyike. Moszlim jogászok elég jól ismerik mind a szuverenitás, mind az alkotmány jelentését, bár ezek kimondottan európai eredetű fogalmak. Számunkra meglepő lehet, hogy ezeket képesek egyenesen a Koránból levezetni. (Elképzelhető-e az, hogy egy modern alkotmány a Korán szellemiségének megfelel? Az egyiptomi kollega válasza érdekes volt: elképzelhető-e az, hogy egy iszlám ország népképviselési törvényhozása a maga akaratából olyan alkotmányt fogad el, amely a Koránnal ellentétes?) Lehetséges, hogy egy felvilágosult, korszerű alkotmányszerkesztőnek *abban a világban* mégsem árt, ha ismeri Allah száz nevét, az ország kultúráját, alapvető intellektualitását, ha az államszervezet felépítéséről készít okiratot?

3. Érdekes lenne elmerülni az iszlám közjogi problematikájában, ám erről inkább máskor – ha az idő majd megengedi –, mivel ennek is könyvtárnyi irodalma van, de az egy *másik* könyvtár, amelyet ráadásul részletesen kellene ismertetni, mert itt nem közismert, s az utalások csak félreérthetők lennének. Államiság, szuverenitás, alkotmány bár alapfogalmak akár az emberiség egyetemes tudása számára, nagyon eltérő jelentésűek azonos időben is. Korszerű európai felfogásban ezeknek valláshoz nincs közük. Az Európai Unió alkotmányszerződés tervezete pl. semmiféle vallásra, egyházra utalást nem tartalmaz: politikai-jogi okmány, a kultúra teljességével nem foglalkozhat; sőt egyes kultúrákkal sem. Nem állítható, hogy pillanatnyilag épp emiatt akadt el átmenetileg elfogadása: az ennél jóval összetettebb jelenségnek lehet eredménye. Elképzelhető, hogy ami problematikus, szuverenitás és alkotmány fogalmához köthető: ezeknek igazán egyértelműeknek *kellene* lenniük, mondjuk közjogi és közpolitikai értelemben. Azok-e?

Szuverenitás

4. *Szuverén* az önálló, független, szabad állam. A szuverenitás az állam tulajdonsága: egységes hatalom az ország népességének és területe fölött, ha önálló államiság létezik. Ez közhely, és minden szó külön értelmezést igényelhet, s magyarázata közmegegyezésnek és vitának egyaránt alapja. Tehát minden valamire való gondolkodó beleköthet, önálló véleményt formálhat, mert a megállapítás fogalomnak (*definíciónak*) látszik. Az iméntiek néhány kiemelt tulajdonsággal tényként írják le: *a szuverenitás alapjában véve tény*.¹

A szuverenitás sok önállóan tárgyalható kérdés összessége. Kezdhető azzal is, hogy mit jelent az „állam”. Folytatható azzal, hogy az államnak mennyiben megha-

tározója „önállósága”, „függetlensége”, „szabadsága”. Mi az „egységes” hatalom vagy főhatalom, milyen alapon egység az „ország”? Ezek a fogalmak egymáshoz épülnek, a szuverenitás *térben és időben*, továbbá *társadalmiságban* értelmezett, azaz *valóságosság* dimenzióiban, s a szuverenitás csak valóságos összefüggés, s nem valóságosság. Azaz nem abszolút, de relatív fogalom, megnyilvánulása bizonyosság. Értelme felfogás kérdése (*valóságos*), az alapjául szolgáló helyzet viszont *tény*, amelynek tudati felfogása ismét csak valóságos. Akarat és tetszés teheti valóságossá azt is, ami közvetlenül nem tény. Nem biztos, hogy épp a skandináv realizmus eszméi szerint szükséges fárasztani az olvasót e kérdésben.

A tánc induljon tehát a kályhától, azaz közhelytől. A szuverenitást – úgy, hogy az általánosan ismertté is vált – JEAN BODIN művétől (*Les six livres de la République*, 1576.) számítják, mint elméletet, bár az angolok nem nagyon emlegetik. Ő írta le a *fejedelem* jogait, kötelességeit, kiváltságait, megkülönböztetését – vagy társadalmi helyzetét a világban. Talán az akkori *status quo*-t, esetleg azt is, amire az uralkodó jogot formált volna. Ami uralkodójának tetszését elnyerhette. (Abban az időben tudós emberek helyzetét nem az jellemezte, hogy uralkodójukkal „vitatkozhassanak”.) A szuverenitást BODIN az uralkodóhoz köti: rendiségben a királyé az ország (*regnum*).

Nehéz lenne kimutatni, hogy ez kizárólag a maga korának uralkodójához köthető. (A római „impérium” nem szuverenitás?) Elképzelhető, hogy szuverenitás BODIN korát megelőzően is létezett, azaz a szuverenitás nem kizárólag a rendi társadalom uralkodójának státusa; BODIN tehát a *névadó*. Továbbá, adódik egy másik szempont is: a szuverén mindig egy *ország* uralkodója. Az ország nélküli „király” végeredményben vagy várományos, vagy trónkövetelő. A *regnum*: ország és uralkodója együtt. Bodin nagyvonalúan egyesíti a ténylegességet és a képviseltet: az *uralkodó* szuverén, az országgal és országáért. Magyarázata egyfelől ténylegesség, másfelől képes kifejezés, szimbolika. Szuverenitás mint *tény*, és mint elvi *magyarázat*.

5. Később e szuverenitás „javított” változatával találkozhatunk. A *polgári* államban népszuverenitással, állami szuverenitással. Ennek „tényalapja” szinte változatlan: az *ország* önállósága, függetlensége. Jelképrendszere, sőt szerkezete azonban változik: az, hogy az önálló szabad, független országot ki képviselheti, ki járhat el nevében; az uralkodó, vagy esetleg más. E képviselő, amely egyben megszemélyesítés, természetesen eleve kétirányú: *belső* (országos) viszonyokban kifejezhető, továbbá *külső* (más országokkal való kapcsolatokban) hatalom képviselő. A polgári állam szuverenitása lényeges változás: országszuverenitás, s *nem uralkodói*, amely ugyan országhoz kötött volt, ám a képviselő alapján országrészekről s az országról elvileg az uralkodó dönthetett. Ebben nincs olyan jogi lehetősége az uralkodónak, hogy pl. országrészeket zálogba adhat, vagy azokról lemondhat más uralkodó javára, amely a rendiség idején nem szokatlan.²

Ami ennek korlátot szabna az *alkotmányosság*. Szuverenitás és alkotmányosság látszólag egymást kiegészítő fogalmak, de lehetnek egymással ellentételesek is.

Bodin eszmerendszeréből a szuverenitás talán egyértelmű: ugyanez azonban nem feltétlenül jelent alkotmányosságot is. Nem is jelenthet. A *szuverén*: külső és belső viszonyokban egyaránt felsőség, főhatalom. Az előbbit a nemzetközi erőviszonyok, továbbá a nemzetközi jogi szabályozás minősítheti, míg az utóbbit az országon belüli közjogi viszonyok. Mindkettő normatív rendezésre, szabályozottságra szorul. E szabályozottság országos rendezésének alapjaként az *alkotmányt* szokták megjelölni. Az alkotmány e feltevés szerint alaptörvény: meghatározza a „belső” szuverenitás és a „külső” szuverenitás alapvető szabályait, amelyek persze egyúttal ténykérdések is. Ebben az értelemben az alkotmány, mint jogszabály valamely állam „belső” és „külső” önállóságának, szabadságának, függetlenségének egységes alapokmánya, vagyis alkotmány lehet *tények* foglalata, és lehet állami *célkitűzéseknek* kerete. Az alkotmány alakilag *norma*, s nem tény. Bizonyos értelemben az állam szuverenitásának alapvető törvénybe foglalása.³

Alkotmány

6. *Alkotmány* egy állam alaptörvénye, a szuverén állam jogi rendje.⁴ Alkotmányosság a szuverén állam szabályossága; *konstitúció*, mint alapvető jogi intézményrendszer, a szuverenitás tényének normatív kifejezése, a szuverenitás jogi rendezettsége, előírása. A szuverenitás jogi tartalma a *jogrendszerben* jelenik meg, abban részletezett. A jogrendszer mindenféle jognak leírása, amelyek jogi értelemben egymással kapcsolatban állnak, azaz szabályozza a jogalkotást, a jogértelmezést, kiegészítést, módosítást, alapvető szinten rendezi azt, ahogyan jogászok, bírák és köztisztviselők alkalmazhatják.⁵ Másként fogalmazva, a jogrendszer nem azonos a pozitív joggal, azaz a jogalkotásra jogosított szervek szabályos eljárásában és jogszabályformában alkotott és kihirdetett jogszabályai összességével, hanem az ezen az alapon felépülő *valóságos jog* tekinthető annak. (A „valóságos jog” sajnos ismét a skandináv jogi realizmus fogalma. Ez végtelenül leegyszerűsítve azt jelenti, hogy valóságos jog a hatályos jog, továbbá minden olyan jogi szabályosság, hatályos jogot értelmező tétel, amely általánosan megismerhető, s amelyet hivatalos jogalkalmazók döntéshozataluk során jogi szabályosságként vesznek figyelembe.) Az alkotmány ebben az értelemben is a jogrendszer foglalata, alapja. Az alkotmánynak a *jogrendszerben* van kitüntetett szerepe és értelme: alaptörvény jellegét csak abban az esetben lehetséges elképzelni, ha a jogrendszer valamiképpen már körvonalazott, kiépült.

7. Jogi értelemben az alkotmány a *jogrendszernek* alaptörvénye. A jogrendszer szabályai magyarázhatók úgy, pl., hogy azok közjogból és magánjogból állnak. Az alaptörvény *mindkettőre* irányadó. Az alkotmányi szabályozás *alakja* lehet közjogi természetű, ám a szabályozás *tárgya* a jogrendszer egészét érinti: köz- és magánjogot egyaránt. Ha a jogrendszer minden összetevőjét érintheti – és érinti is – a jogrendszer önállóságának kérdésévé lesz, azaz *szuverenitási kérdés*. Tisztán magánjogi szempontokból és módszerekkel alaptörvény nem hozható létre, de úgy sem, hogy az

kizárólag a közhatalom gyakorlásának alakjait renndezi. Az efféle a jogrendszer erős torzulásával jár, amelyben a jog társadalmi rendeltetését aligha képes betölteni. Ehhez képest alkotmányosság a köz- és magánhatalom rendezett egyensúlya.

Az említett egyensúly két módon alakítható ki: *a) történeti* alkotmánnyal, amely számos, különféle időszakokban alkotott törvények együttese és *b) egyetlen* alkotmánytörvénnyel, amely az előbbieket egységesíti, szintetizálja. Az előbbit „történeti” alkotmánynak, az utóbbit „kartális” alkotmánynak⁶ szokásos nevezni. Az alkotmány nem a közjog foglalata, hanem mindenféle jogé, a magánjogé is, azaz a *jogrendszernek* egybefoglalása.

Alkotmány megjelenése elképzelhető szerződésként, azaz alkotmányszerződésként. Az alkotmány fogalma köthető esetleg *Arisztotelészhez*, aki leírja azt, hogy mit tekint alkotmánynak, s azt is, hogy sok ország alkotmányát tanulmányozta. Kár, hogy ebből a sokaságból ma szinte egyiknek sem ismerjük szövegét. Mi több, még a Római Birodalom „alkotmányait” sem ismerjük. Empátiával felszínre hozható valami, többszörös értelmezéssel,⁷ „materiális” alkotmányként. A római közjogot minden esetre jobban meg lehet ismerni TITUS LIVIUS munkájából (A Római nép története), mint a Római Magánjogból, amely szövegszerűen fennmaradt.

A szövegszerűen ismert „első” alkotmányok a *rendiség* korszakából valók. Tényszerűen két klasszikus megjelenés az angol *Magna Charta* és a magyar *Aranybulla*. Nagyjából egy időben, s hasonló feltételek mellett keletkeztek. Lényegük szerint ezek *szerződések*, alakjuk szerint *törvények*. A királyi hatalmat szabályozzák (korlátozzák): szuverenitást rendeznek. Ha a „formális” (törvénybe foglalt) alkotmány kezdeti megjelenésében a „szerződés” jegyeit is magán viseli, akkor ezek a rendi alkotmányok nem „normál-”, de „válság-helyzetben” keletkeztek. Az uralkodói hatalom (*szuverenitás*) pontosításaként, korlátozásaként: nyomás hatására, s nem uralkodó által megálmodott reformgondolatokból. A (nemesi) nemzet rögzíti jogait az uralkodóval szemben, amelynek általános kerete a rendiség: uralkodó és országa, nemzete együtt királyság (*regnum*).⁸ A *Magna Charta* ma is a hatályos alkotmányjogba tartozik, bár régen nem alkalmazzák, szimbólummá vált. Az *Aranybulla* a 20. sz. elején szintén hatályos jognak számított, s azt sem alkalmazzák. Pillanatnyilag *szimbólum*, s eléggé különleges: az Aranybulla pecsétje azonos az alkotmánybírói láncon függő medál alakjával. Tehát szimbólum, jelkép. A szimbólumoknak van *misztikájuk*; de csakis az.

Az alkotmány, mint a közhatalom gyakorlására vonatkozó *szerződés*, más előzmények felmutatására is lehetőséget kínál. Jogtörténészek alkotmánynak minősítik pl. az *Utrechti Unió* alapszerződését (1584). Ezen az alapon persze alkotmány a *Rüthli Eskü* (1291) is, mint három svájci kanton szerződése, miként arra egy kiváló svéd szakértő már felhívta a figyelmet.⁹

A magyar szuverenitást az önálló magyar állam létrejöttétől számítjuk, s az megegyezik az első magyar király trónra lépésével.¹⁰ Ez egyúttal a *materiális* értelemben vett alkotmányosság kezdete. Ha az alkotmányt „alkotmányszerződésnek” értjük – legalább *formális* értelemben – akkor a kezdet az Aranybulla. Mindkettőhöz hagyományos közjogi magyarázat tartozik, amely ezeknél későbbi ugyan, mégis

több évszázados: a *Szent Korona Tan* doktrínája, mint szuverenitáselmélet, alkotmányelmélet és jelképrendszer.¹¹ Az ország szabadságának kollektív értelme, amelyet az uralkodó testesít meg: király, ország és ország népességének egysége, amelyet a Szent Korona jelképként is egységesít. Nincs benne lényeges meghatározóként az uralkodóházak öröklési rendje, viszont lényeges, hogy a király az ország törvényeit (törvényes szokásait) megtartani és megtartatni tartozik. A Szent Korona Tan valamivel régebbi elmélet, mint J. BODIN szuverenitás koncepciója. Legalább akkora közjogi mítosz, mint BODINÉ, a magyar kultúra és az államiság megtartása szempontjából annál fontosabb, említése itt elmaradhatatlan.

8. A *polgári társadalom* állampolgári jogegyenlőségen alapul, politikai (és nem rendi) társadalom ill. állam. Létrehozatalának két fő alakja a *köztársaság* és az alkotmányos (vagy ahogyan régebben írták) korlátozott *monarchia*. Hogy viszonylag egynemű legyen e fogalmak értelmezése, köztársaság önálló állami lététől az USA, alkotmányos monarchia az Egyesült Királyság (UK). Köztársaságban első sorban királyra nincs szükség, aki kiváltságos helyzetű, s másokat is kiváltságos helyzetűvé tehet, nemesség adományozásával. Alkotmányos monarchiában a királyság marad, a király jogait törvények korlátozzák, valamint a rendek jogait is: nem biztos, hogy radikálisan meg is szüntetik. Ezek közül a régebbi tényleges forma az alkotmányos monarchia, s ahhoz képest újabb a köztársaság. A UK a „befejezett” angol forradalomtól (1688) alkotmányos monarchia, az USA létrejöttétől (1787) köztársaság.

Az új állam mindkét esetben *forradalommal* keletkezett, nem „organikus fejlődéssel”. Az USA nem nemzetállam, de népállam és *föderatív* állam. A UK – Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága – „nemzetállam” és *unitárius* állam, annak ellenére, hogy azon belül Skócia, Wales és Észak-Írország majdnem önálló (önálló kormánnyal, parlamenttel és Skócia önálló pénzzel).¹² Az USA-nak nagyon rövid ideig kellett önálló létét külső viszonyokban igazolnia, a UK-nak szinte soha: külső szuverenitásuk nemzetközi viszonyokban tény. A belső szuverenitás más kérdés, azt alkotmányosságuk normalizálja. Az USA-ét szövetségi alkotmánya, a UK-ét „történeti” alkotmánya. Nagyhatalmak vagy birodalmak esetében a „külső” szuverenitás alapvetően *tény*, a „belső” szuverenitás *alkotmányos* kérdés. Biztosra vehető az, hogy a rendi szuverenitással ellentétben ma *államszuverenitásra* kell gondolni mindkét változatban: szuverén az USA és a UK. A szuverenitást egyik sem köti egy személyhez, annak tulajdonságaként, azaz az elnökhöz, ill. az uralkodóhoz. A fejedelmi szuverenitás helyett államszuverenitás számít.

A „nemzeti” szuverenitás mindkettőből hiányzik: az USA eleve nem nemzetállam.¹³ Az angol Koronához a II. Világháború befejezéséig eleve hozzá tartozik a brit gyarmatbirodalom is, s így értve a legkevésbé nemzetállam, de valódi birodalom. A külső szuverenitást az erő helyzetéből mindenkor lehet érvényesíteni. A „belső” szuverenitás érdekesebb kérdés. Az is megoldható az erő helyzetéből, ám ahhoz diktatúra szükséges. Az USA és a UK története valódi diktatúrát legfeljebb nagyon rövid időre eredményezett, inkább ennek hiánya jellemző. Talán „szeren-

csés” országok, amelyek külső szuverenitásukat az erő helyzetéből mindenkor megoldották; persze a „belső” szuverenitás más kérdés.

Angol szuverenitás

9. A brit alkotmány alapja a joguralom (*Rule of Law*), amelynek ellentéte az önkényes hatalomgyakorlás. Efféle tevékenységre mind magánosok, mind a kormányzás lehetősége számításba vehető: magánönként és kormányzati önkényként. Ezek kizárása a *joguralom*. COKE metaforikus, Jakab-korabeli nyelvezetében ez a megfelelően metasztett és kimért jogként jelenik meg, szemben az „önként durvára szabott vásznánál”. Tehát, inkább a kormányzás legyen a jognak alávetve, mint a jog a kormányzásnak.¹⁴ A joguralom törvény és kormányzás kérdése, s ebben az értelemben a kormányzás törvényességének ellenőrzése; mint törvényes és önkényes döntés megkülönböztetése. A kormányzás ezért a Parlamentnek felelős, s annak folyamatos, nyilvános ellenőrzése alatt áll.

A szuverenitás, mint főhatalom alapkérdés. Ki (mi) szuverén? Az Egyesült Királyságban szuverén *jogalkotó hatalom* a Parlament és az uralkodó a Parlamentben (*Queen in Parliament*). A törvényhozás egyetlen lehetséges formája, hogy a Parlament Képviselőháza és Lordok háza egyszerű többséggel elfogadja a törvényjavaslatot, majd azt az uralkodó szentesítse (*Royal Assent*). S ha egy törvényt kihirdettek, bíróság azt nem vonhatja kétségbe: annak csak alkalmazására jogosult és kötelezett.¹⁵

A Parlament szuverenitása – főhatalma, szupremáciája – jogilag azon alapul, hogy a törvény (*Statute Law*) mindenkit kötelez, a törvénytől nincs magasabb rendű jogszabály, törvényt csak a Parlament alkothat, s e törvényalkotást semmi sem korlátozhatja. Közismert, hogy a Parlament közrendi háza (*House of Commons*, amelyet magyarul képviselőházaként emlegetünk) választott képviselőkből áll; a Lordok Háza (*House of Lords*) pedig nem választottakból, hanem az *uralkodó* által kiválasztottakból, akik részben örökletesen tagjai, részben élethossziglan azok.¹⁶ Bizonyos tisztségek eleve tagsággal járnak. Angol közjogászok nem teszik különösebb kérdéssé azt, hogy e hármasságban – a Parlament két háza és az uralkodó a parlamentben – ki kit képvisel, milyen szuverenitást testesít meg. Az efféle nagyon nem angol problémafeszégetés.¹⁷ A parlament felsőbbisége *nem korlátozható*. Elsősorban nem korlátozhatja önmagát, azaz egy korábbi parlament a későbbinek döntéseit nem határozhatja meg, nem kötheti meg törvényhozói döntéseiben. Bármely törvény hatályon kívül helyezhető egy későbbivel. Nincsenek „alkotmányerejű” vagy „sarkalatos” törvények, amelyek valamilyen minősített parlamenti szavazati többséggel hozhatók meg: bármely törvény elfogadása egyszerű szótöbbséggel történhet. Nincs „kőbe vésett” alkotmány és törvény. Az alkotmányosságot a mindenkori parlament korlátozhatatlan döntése (*szupremáciája*) határozza meg, vagy időszerűsíti. A Parlament bármely korábbi törvényét módosíthatja, hatályon kívül helyezheti a maga megbízatása időtartamában. A jövőbeliek szabad döntése azonban nem korlátozható. (A változó összetétel persze a képviselőházra vonatkozik, amely választásokhoz kötött. A Lordok Háza választási

ciklusonként nem igen változik.) A „történeti” alkotmány alaptörvényei elvileg tehát bármikor megváltoztathatók.¹⁸ Ezért talán ésszerű az is, hogy nincs feltétlenül szükség egy kartális alkotmányra: a Parlament felsőbbbsége alapján az ugyanolyan törvény lehetne, mint bármely más törvény.

Az angol közjogi és szuverenitáselméletnek ma is legtöbbször idézett alakja ALBERT VENN DICEY. Tételeinek tradicionális visszaállítója¹⁹ és továbbfejlesztője H. W. R. WADE, aki „klasszikus” angol parlamenti szuverenitáselméletet tárgyal,²⁰ s itt az előzőekben nyilván nem véletlenül idézett szerző. DICEY²¹ *politikai és jogi* szuverenitást különböztet meg egymástól, amelyek időtlennek tűnnek. A politikai szuverenitás a jog által korlátozhatatlan felső hatalom.

A jogi szuverenitás a Parlament törvényalkotásában megnyilvánuló hatalom. Kötődik JOHN AUSTIN tételéhez, amely szerint minden jogszabály parancs, *a jog a szuverén parancsa*, minden jog a politikai hatalomból ered (*Lectures on General Jurisprudence*). A törvényalkotó Parlament felsőbbbsége kétségtelen. A *kormányzás* is a szuverenitáshoz tartozik, s ezt Őfelsége Kormánya és a Korona miniszterei gyakorolják;²² felelősek az uralkodónak és a parlamentnek. Ennek *rendszer*e, sőt kialakult *ritusa* van, amely meglehetősen összetett, s törvényeknek alárendelt.

A Parlament felsőbbbsége elvileg kétségtelen, s a *kormány* szuverenitása is. Gyakorlatilag a kormány (Őfelsége Miniszterelnöke) szuverenitása – amely törvényesen alávetett a Parlamentnek s az uralkodónak – ezt érdekesen képes alakítani: angol szerzők szerint a Parlament arról dönt ténylegesen, amit a kormány (jobbára a kormányzó párt elképzeléseként) elé terjeszt.²³ A parlament szuverenitása a kormány szuverenitására torkollik.

Dicey szuverenitás-fogalma abszolút és folytonos, országra és egyszersmind birodalomra egyaránt. Talán kifogástalan is mindaddig, amíg megfelel a tényeknek. Azok a 20. században lényesen változtak, a brit gyarmatbirodalom bomlásával, sőt fölbomlásával. A szuverenitás egyetlen birodalomé, a jogrendszer szintén. Az 1931-es *Westminsteri Statutum* még megkerülte a kérdést, amelynek lényege, hogy *egyetlen jogrendszer* önállósága miként válhat több, független jogrendszerré, a birodalmi jogrendszeren belül kialakulhatnak-e önálló helyi jogrendszerek. Azaz, miből nyeri szuverenitását Kanada, Új-Zéland és Ausztrália, amely nem forradalommal változtat közjogi helyzetén. Egy brit gyarmat, amely függetlenséget kíván, szabadulni a Westminsteri Parlament szuverenitása alól, függetlensége eléréséhez két módszerhez folyamodhat: *forradalomhoz* vagy *az alkotmány szándékos megsértéséhez*, a jogrendszertől való elszakadás-ként. Ez egybevág H. KELSEN elképzelésével, amely alapján ha nem felel meg annak a korábbi rendnek, amely szerint az új esetleg elképzelhetetlen, lehetetlen, akkor *új* jogrendszer és *új* alapnorma (*Grundnorm*) létét feltételezhetjük.²⁴

10. Az angol parlamenti szuverenitásról új szemléletet IVOR JENNINGS alakított ki. Álláspontja szerint a parlament mind legfőbb hatalom, mint abszolút hatalom, *politikai értelemben* nem létezik – túlságosan sok az, amit nem tehet meg.²⁵ A szuverenitás Angliában egyáltalán nem hagyományos értelemben vett szuverenitás – mint

ahogyan azt pl. BODIN képzelte –, inkább olyan fogalom, amely a parlament és a bíróságok viszonyát jellemzi. Vagyis, – miként arra P. C. OLIVER *rámutat* – Jennings szerint az angol szuverenitás a parlament és a bíróságok kapcsolatának leírása.²⁶ A közjog szerint a bíróságok mindig azt tekintik jognak, amit a parlament jogként alkot. A *jogi* szuverenitás csupán egy elnevezés, annak jelzésére, hogy a törvényhozásnak hatalmában áll bármely jogi szabály meghozatala jog által megkívánt alakban. Ha a szuverenitás (politikailag és jogilag) abszolút hatalom, az kizárólag egy és korlátozhatatlan lehet.

Jogi értelemben ugyanez csak *felhatalmazás* szabálya. Az, hogy a parlament felhatalmazott törvények alkotására, tényszerű háttérével érvényesült. A bíróságok nem helyezkedtek szembe a törvényalkotással, a parlament nem hozott extrém törvényeket. A parlament a rá vonatkozó szabályokat is megváltoztathatja: azaz korlátozhatja önmagát. JENNINGS szerint igen. Ezzel meghaladja DICEY klasszikus elképzelését. Továbbá, elvi megoldást jelöl ki arra a kérdésre, hogy a birodalomból kiváló új államokra vonatkozóan – mint pl. Kanada, Ausztrália – a Westminsteri Parlament önmagát korlátozhatja-e. „Az esetjog és a *Commonwealt* fejlődése azt mutatja, hogy az (ortodox) elmélet (a parlamenti szuverenitásról) olyan elméleti vélemény, amely nem illik az angol jogba. A common law géniusza képes politikai kérdéseket úgy megoldani, hogy tekintettel van a közvéleményre. Ilyen válasz a közvélemény számára 1947-ben az indiai kérdés megoldása, midőn a parlament tartózkodott attól, hogy törvényt hozzon Brit-Indiáról az új dominium felhatalmazása nélkül. Vagyis, a szuverén parlament korlátozta szuverenitását.”²⁷

Híhetünk-e JENNINGS professzornak, s P. C. OLIVERNEK, a Kings's College London tanárának?

Az említett „*genius of the common law*” akkor jól érzékelhető tényekkel szembesült: a birodalomhoz tartozó egységek tényleges önállósulási törekvéseivel. Indiáról elképzelhető az is, hogy mielőtt a brit birodalom részévé vált, esetleg önálló államokból állt, amelyeket a UK kolonizált. Egykoron kevésbé volt jelentős közjogi kérdés, hogy azok az államok „szuverenitásukat” milyen közjogi alapon veszítették el. Önállóságuk visszaszerzése már más jellegű kérdés, angol jog szerint is. Jennings jelentős dilemmát oldott meg: az angol parlament szuverenitásának újszerű és mégis tradicionális értelmezését. Ám, ha komolyan vesszük azt, hogy az államszuverenitás elsősorban *ténykérdés*, annak jogi megoldása legfeljebb új elmélet (vagy új mítosz) kialakításának kérdése. Bántó él nélkül, a brit parlament „mindenhatóságának” szupremáciája teóriaként egy skolasztikus kérdést asszociál, azt, hogy képes-e Isten olyan követ teremteni, amelyet nem tud fölemelni. A választ a brit parlament szupremáciájára nézve már ismerjük: *igen*. Korlátozhatja önmagát. Ezzel nincs befejezve a kérdés: hozzátartozik az is, hogy *mikor?* A Westminsteri Parlament soha nem korlátozta önmagát, ha önkorlátozására tények nem kényszerítették.

Az előzőekben érintett kérdés – kitűnik P. C. OLIVER művéből – legkevesebb két rétegű: az *Egyesült Királyság* és a *Brit Birodalom* szuverenitásának témája. Hagyományos, vagy klasszikus értelmezésben (pl. DICEY szerint) ez egymástól *elválaszthatatlan* egység-

gesség: a *Westminsteri Parlament* történelmi és változtathatatlan felsősége, szuverenitása. A parlament a birodalom felbomlásával önmagát korlátozva „átruházott” függetlenséget engedett Kanadának, Ausztráliának és Új-Zélandnak, ami igazán barátságos tett (szinte megfélemlítve a maga szupremáciájáról). Ezeknek az államoknak szuverenitása, alkotmányuk, alkotmányos rendjük önállósága ma kétségtelen. Miből keletkezett az, s miből keletkezhetett. A kérdés első része *tényt*, második része *teóriát*, esetleg dogmatikát érinthet. A tények rendesen közvetlenek és nyersnek, a dogmatikai magyarázat többnyire közvetett, részben spekulatív. Az, hogy miből mi lesz – alkotmányosság és szuverenitás témakörében nem nélkülözi egyik összetevőt sem.

A birodalmi szuverenitással (a nemzetközösség szuverenitásával) kapcsolatosan különösen R. T. E. LATHAM²⁸ érvelése figyelemre méltó, azt P. C. OLIVER külön tárgyalja.²⁹ LATHAM H. KELSEN elméletét vette alapul okfejtéséhez, de változtatásokkal: e szerint a jogi érvényesség nemcsak jogi megfontolásokra alapítható, számításba veendő az etikai, vallási, politikai szempontok és hagyományok is.³⁰ (Említeni is szükségtelen, hogy ez eleve nem a „Tiszta Jogtan”). Az Egyesült Királyság és a Brit Nemzetközösség alpnormájának tárgyalása során *nem* fogadja el Austin szuverenitáselméletét, amely akkor még általánosan hatást gyakorolt a közjogi gondolkodásra.³¹

LATHAM érvelése és P. C. OLIVER ahhoz fűzött magyarázata kimondottan érdekes, bár az törvényalkotás és bírói döntéshozatal kérdéskörébe torkollik,³² felhasználva H. L. A. HART „megismerési szabályát” is. Egy esetjog-rendszer *alpnormája* azon alapelveknek összessége, amelyek elrendelik a bíróságok alapvető engedelmisségét. Laza szabály az alpnorma meghatározatlanságának jellemzésére, de annak változtathatóságához is. (Nincs jogilag korlátlan szuverén).

Az angol szuverenitás-felfogásból az eddigiekben kiragadott szempontok figyelmet felkeltők lehetnek, s módszeres áttekintés látszatát sem keltenék. Az imént említett végső *megismerési koncepció*, amely H. L. A. HART tételeihez³³ köthető, pl. egy kortárs szerző, MACCORMICK alkotmányelméleti munkájából³⁴ ismerhető meg bővebben: hogy a H. L. A. HART-féle „megismerés” szabálya mennyiben alkalmazható az *Egyesült Királyság* és a *Nemzetközösség* viszonyára, továbbá és különösen az *Európai Unió* és az *Egyesült Királyság* viszonyára. Az utóbbi problematika hasonló; a Westminsteri Parlament szuverenitása a brit Nemzetközösségben és az Európai Unióban. Megkockáztatható, hogy az előbbi eltűnő, az utóbbi kiépülő tulajdonság.

Megváltozott-e a „megismerés szabálya” azzal, hogy a hatályos jog azt újabb kritériummal egészítette ki? Fel kell-e ismerniük a bíróságoknak, s követniük kell-e egy olyan jogalkotást, amely az utóbbira irányul? Létezik-e bármilyen sajátos törvényhozási eljárás, amelyet ilyen esetekben alkalmazni kell? Nemzetközösségi ügyekben a Westminsteri Parlament megváltoztatta a megismerés szabályát azért, hogy feloldja a megismerés egy régebbi ismérvét; kibocsátása nem arra irányult, hogy ehhez szükséges-e speciális eljárás, hanem arra, hogy ez egyáltalán lehetséges-e.³⁵

Újabb angol értelmezésben a parlament szuverenitása: lehet önkorlátozó, mint a jogrendszer végső lehetősége. Az Egyesült Királyság Parlamentje átruházhatja a jog-

uralom érvényes rendjét Ausztrália, Kanada és Új-Zéland alkotmányos jogrendszerére. Egy ország függetlensége megvalósulhat, ha egy másik ország engedélyezi számára törvényeinek érvényesülését. Az „elismerés” lehet parlamenti elismerés is. Ha a Westminsteri Parlament megszünteti a maga felsőbbségét Ausztráliában, Kanadában, Új-Zélandon, az „rejtett forradalom”, s az egyfelől az önállóságra törekvő erők megnyilvánulása, másfelől a westminsteri erők „self-embracing” szuverenitása.³⁶

Igazán „szép” tételek, figyelemre méltó közjogi szimbolika elemei. A kezdettől a jelenkorig. Elhíphetők-e mindezek? Ugyanennek van egy másik értelmezési változata is, amely az USA-é. Terjedelmi korlátozásból az USA szuverenitás- és alkotmányosság felfogását itt nem lehet ismertetni, s az angol szuverenitással szembeállítani, jóllehet tanulságos lenne.

Befejezés

11. A mai időkben szuverenitás és alkotmányosság részben még mindig mítosz. Olyan esemény, történés, helyzet magyarázata, amely felnagyítja az események, történések, helyzetek jelentőségét, kiemelve azokból bizonyos szempontok szerint egyes elemeket. A mítosz a társadalmi megértés sajátos módja. Emocionális és tényleges értelmezés eredménye, amely a kultúra alapján nyer önálló jelentőséget. Részben valóság, részben „beleélés”; azonosulás, amely nem feltétlenül racionális. A „normatív” mítoszok magatartásszabályba foglaltak. E szabályosságok ésszerűsége és emocionális tartalma akár egyenértékű hatást gyakorolhat. A racionalitás ellenében az érzelmek, érzések nem eleve másodlagosak, s szabályosságaik sem azok, miként szabályaik sem.

Tegyük fel, hogy a szuverenitás *normatív* kifejezése az alkotmány, bár alkotmányt nem azzal a céllal szoktak alkotni, hogy a szuverenitás jogi normatív fogalmát hozzák létre. Az alkotmányhoz (az alkotmányt képező törvényekhez) hozzátartozhatnak más jogszabályok, sőt bírói döntések is: az utóbbiakról szoros értelemben nem állítható, hogy normák lennének. A szuverenitás *nem-normatív* értelmezése jó-részt tudományos magyarázat, továbbá lehet más is, pl. elfogadott érvelés akár a parlamentben, akár bírói vélemény, amelyet törvénybe vagy ítéletbe nem foglalnak, döntéshozatal során mégis figyelembe vesznek. A figyelembe vehető „mítosz” többrétű. Udvariasabb fogalmazásban: a szuverenitás nem egyedi és nem abszolút fogalom, különböző jogrendszerekben különböző szempontokból mást és mást jelent.³⁷

Az angol szuverenitásról az előző vázlatból kitűnik, hogy egészen más DICEY doktrínája a *folytonos* szuverenitásról, a parlament szupremáciájáról (és nem mellesleg a korabeli brit közjogi gyakorlat) továbbá az, amit P. C. OLIVER „*self-embracing sovereignty*”-ként értelmez 2005-ben, vagy amit NEIL MACCORMICK elemez 1999-ben. E szuverenitás gyakorlatilag is más, különösen 1972-től (*European Communities Act*), Kanada, Ausztrália és Új-Zéland önálló alkotmányaitól (1982-1986). A folyamat 1931-ben (*Statute of Westminster*) kezdődött, a II. Világháború után felgyorsult. P.

C. OLIVER álláspontja szerint az említett kétféle szuverenitás koncepció lényegesen eltér egymástól, de azok „egyaránt koherensek”.³⁸

Erős szereptévesztés lenne kiváló angol közjogászokkal az angol alkotmányoságról és szuverenitásról vitatkozni. Az mégis megkockáztatható, hogy áttekintve csak az ebben az írásban hivatkozott irodalmat, korántsem egyértelmű sem önmagában külön-külön, sem egymáshoz képest a mindenkori szuverenitás fogalom, valamennyiben előfordulnak közjogi mítoszok. Használható erre más kifejezés is, pl. amely persze azért mást jelent, vagyis MACCORMICK bizonyosság – bizonytalanság fogalompárja.

P. C. Oliver több összefüggésben értelmezi H. KELSEN alpnormáját, amely a jogrend egységét alapozza meg. A jogalkotásra jogosított szerv létrehozása a joglogikai értelemben vett alkotmány. Az állam önazonossága *joglogikai alkotmánya*, azaz *alpnormája*. Ausztrália, Kanada, Új-Zéland „alpnormáját” végeredményben nem önmaga, de az Egyesült Királyság parlamentje alapozta meg, s nem az említettek maguk, alkotmánysértéssel. Brit szerzők nyilvánvalóan vitatják a Grundnorm elfogadhatóságát. KELSEN elmélete is koherens. Ennek ellenére, az alpnormáról állítható, hogy tiszta (sőt „Tiszta”) kitalálás, fikció. A skandináv realisták szóhasználatával a jogi misztika jegyét viseli magán. A végső következtetés egyszerű: egyelőre egységes szuverenitás-elméletünk nincs, avagy a haruspexek sem mindig mosolyognak egymásra.

JEGYZETEK

¹ A szuverenitást lényegében tényként értelmezte pl. CARL SCHMITT. Rendkívül sokféleképp magyarázott megálapítása szerint „szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt”. (Vö. C. SCHMITT *Politikai teológia*. Budapest: 1992. 1.) Értekezése igazán figyelemre méltó, ennek ellenére az itteni gondolatmenetben eleve elfogadhatatlan. Schmitt a szuverenitás fogalmát, értelmét ugyanis kivételes állapothoz (*Ausnahmезustand*) köti; sajátos tényhelyezethez, amely kiélezett, azaz nem „normál-helyzet”. Lehet, hogy megálapításában van helyesség, azonban a szuverenitás lényege a *folyamatosság*, az „állandóság”, a „normál-helyzet”, és semmiképp sem annak válságos ideje. Értelmezési tartománya nem a kivételes állapot, hanem ellenkezőleg: a szokványos vagy normál állapot. Szuverenitás elsősorban ebben érvényesül, s az legfeljebb válságba kerülhet kivételes állapotban.

² Az uralkodó szuverenitása BODIN leírása alapján talán logikus. A rendiségben tényleges alakulása korántsem az. „Ország” és „királya” mint egység méltányolható, ám a gyakorlatban már önmagában az *uralkodók öröklési rendje* – polgári szemszögből – képtelenségé teheti. A királynak olykor az öröklésen kívül semmi köze ahhoz az országhoz, amelynek szuverénje; az öröklési rend szerint országot szerezhet, azaz szuverenitás *genealógiai* kérdéssé egyszerűsödhet. Előfordul, hogy az országot és népét, annak nyelvét, kultúráját nem ismeri, területén egyáltalán nem tartózkodik, viszont azt egy másik országhoz, birodalomhoz csatolja, s annak rendjét vezeti be a megszerzett országban. A rendiség idején az *uralkodó dinasztiákkal* úgy tűnik, hogy önmagában az uralkodó szuverén, szinte függetlenül országától, sokkal inkább függve dinasztikus kapcsolatoktól, felséges rokonoktól, nekik tett egyéni engedményektől, szívességektől, lekötözöttségektől, stb. Röviden: ha szuverenitást *tényként és elvként* vetjük össze a rendiségben: az *mítosznak* minősül. Volt azon javítani valója a polgári társadalomnak bőségesen.

³ Az alkotmány lehet a mindenkori szuverenitás kifejezése, de semmiképpen sem annak valamilyen egészen más megoldása. A rendi alkotmányosságoknak pl. egyik lényeges eleme az uralkodóház öröklési rendje, az uralkodó trónra lépésének szabályai. Ugyanez alkotmányi szabályozás tárgya a polgári társadalom alkotmányos monarchiájában is, mint közjogi alapkérdés.

⁴ A szuverenitás értelmezhető úgy is, mint egy személy vagy intézmény hatalma jogszabályok alkotására, azok betartatására, mindannak meghatározása, amelyek végső soron köteleznek, kié az utolsó szó, vagy az üző kártya. PETER C. OLIVER: Sovereignty in the Twenty-First Century. *Kings College Law Journal*, 2003, 14. 137.

⁵ P. C. OLIVER *The Constitution of Independence. The Development of Constitutional Theory in Australia, Canada and New Zealand*. Oxford University Press, 2005. 2.

KÖZJOGI MÍTOSZOK

- ⁶ Néhány angol szerző a „kartális” alkotmányt „*alkotmány kódexnek*” nevezi – nyilván német kollégák bosszantására –, holott ismerik a kódex, azaz törvénykönyv azon tulajdonságát, hogy az önmagában szabályoz, s végrehajtási szabálya nincs. Ilyen alkotmány nincs: ellenkezőleg, különösebben nem nehéz azt igazolni, hogy a jogrendszer szabályai az *alkotmány* „végrehajtásáról” rendelkeznek.
- ⁷ DRAKON, vagy SOLON törvényei, továbbá a római 12 táblás törvények alkotmánynak erős fantáziával nevezhetők.
- ⁸ FÖLDNÉLKÜLI JÁNOS, vagy II. ANDRÁS nem szokványos, vagy normálhelyzetben adta ki kiváltságlevelét. Inkább kényszerítve, szerviensei által késztetve. A királyi döntés bizonyára alku eredménye, forszírozott szerződés. Egybevág-e ez CARL SCHMITT kivételes állapotával? Aligha. Az uralkodó döntött, kivételes *helyzetben*, de *nem kivételes állapotról*. Döntése évszázadokon át hatályos törvény maradt. Az pedig, amely évszázadokon keresztül hatályos elrendezés, mint a Magna Charta, vagy az Aranybulla, egyrészt semmiképpen sem „kivételes állapot”, hanem ellenkezőleg: *alkotmányos állapot*, azaz normális és stabilis, legfeljebb keletkezésének körülményei eltérőek a szokásostól.
- ⁹ RUDOLF KJELLEN: Die Staat als Lebensform, 1917.
- ¹⁰ ZLINSZKY JÁNOS: Die Krone als Symbol der Freiheit – Die Freiheit als Sinn des Rechts. In H. SZILÁGYI ISTVÁN – PAKSY MÁTÉ (szerk.): *Ius unum, lex multiplex. Liber amicorum studia Z. Péteri dedicata*. Budapest: Szent István Társulat, 2005. 437-452.
- ¹¹ A Szent Korona Tant felvilágosult, liberális elmék ma is hajlamosak *csak* rendi misztikának minősíteni. A magyar államiság szempontjából ez félremagyarázás, kiváltképp abban az összefüggésben, hogy államiság, annak önállósága, függetlensége (szuverenitás mint tény) ellentétbe kerülhet azzal a tényleges renddel, amely időlegesen az erő helyzetéből tartható fenn. Ha a rendiségből kizárólag az *uralkodó* szuverenitása számít és semmi más, akkor országunk Habsburg királyaitól kezdve 1918-ig nincs más, ami értékelhető lenne. A Szent Korona Tanban egyik lényeges szempont épp az, hogy *királyi* szuverenitás nincs *ország* szuverenitása nélkül: uralkodó és *ország* *együtt* valami. Az uralkodó persze megsértheti e szabályosságot, amely konstitucionális természetű, ám ha ez jogilag (alkotmányosan) kifejezett, alkotmányossággal teheti meg. Magyarország Habsburg királyai az alkalommal bőségesen éltek is, megsértve azt a szuverenitást, amely a Szent Korona Tanból vagy országunk önálló, független mi-voltából következett volna. Az uralkodói szuverenitás jegyében olykor még háborút is viseltek országuk ellen. Az uralkodó szuverenitása és országának szuverenitása a magyar történelem tényei szerint a Habsburg királyok időszakában csak néha találkozott egymással. Az uralkodó által gyakorolt rendi szuverenitás egyáltalán nem oldotta meg az *ország* szuverenitását, ha nem felelt meg a Szent Korona Tannak, legfeljebb elfojtotta azt.
- ¹² The Scotland Act 1998, the Government of Wales Act 1998, the Northern Ireland Act 1998. Vö. ANDREW LE SUEUR – MAURICE SUNKIN: *Public Law*. London – New York: 1997. 44. BEATSON, MATTHEWS AND ELLIOTT'S *Administrative Law*. (Text and materials) Oxford University Press, 3. kiad., 2005., 24 s. köv.
- ¹³ A szövetségi alkotmány bevezetője nem a nemzet, de a *nép* fogalmát használja: „We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquillity, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessing of liberty to ourselves and our prosperity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.”
- ¹⁴ H. W. R. WADE *Administrative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1961. 6.
- ¹⁵ H. W. R. Wade i. m. 9.
- ¹⁶ Vö. Andrew Le Sueur – Maurice Sunkin i. m. 47-49.
- ¹⁷ Kontinentális gondolkodással elképzelhető, hogy a képviselőház a „népet” reprezentálja, vagyis a választott polgárokat. A Lordok Háza az arisztokráciát, az uralkodó pedig önmagát. Az ilyen egyszerűsítés dilettáns rögtönzés. A Lordok Háza éppenséggel elképzelhető az uralkodó képviselőténék is, elvégre az uralkodó jelölí ki e ház tagjait. De milyen polgári demokrácia az, amelyben uralkodói reprezentációként létezik a parlament egyik háza? Még gyengébb ötlet, hogy az uralkodó jogosítványai önmaga pozíciójának megjelenítése a parlamentarizmusban. Az uralkodói hatalom az országhoz kötött, sőt a Commonwealth-hez. Nem személyként, de intézményként összetevője a törvényalkotói többségnek. Tehát a „népet” is reprezentálja szuverenitásával, sőt azon közösséget is, amely a UK-hoz tartozik. Ezen az alapon a Lordok Házának részessége a törvényalkotásban sem partikularizmus (uralkodói hatalom háttere, esetleg áttételes megjelenése), és egyáltalán nem az a pozíció, mintha a Lordok Háza a Képviselőháznak „ellenzéke” lenne, vagy vice versa. Végül, a Képviselőház egyenértékű tényező a Lordok Házával, az a szuverenitás illetőleg szupremácia, amely a törvényhozáásban megilleti, nem „alsó” és nem „felső” pozíció a Lordok Házához képest. A jogrendszerben ugyanazt képviseli mint a másik ház s az uralkodó, kétségtelenül másképpen. Kérdés lehetne, hogy indokolt-e „alsó” és „felső” házat említeni: a Westminsteri Parlament az Egyesült Királyságot együtt fogja át: „államszuverenitást” testesít meg, amelyet a „Korona” fogalma jelent. Ez viszont többértelmű, s nem túlzás jogi mítosznak vélni. V. ö. ANDREW LE SUEUR – MAURICE SUNKIN, i. m. 621-623.

TAMÁS ANDRÁS

- ¹⁸ Ebben az országban nincsenek alkotmányos garanciák. Ellentétben az USA alkotmányosságával vagy azzal a megoldással, ahol vannak „sarkalatos” törvények, amelyek kizárólag különleges eljárásban módosíthatók, az angol közjogban nincs ilyen. A parlament mindenkori szuverenitása azt is jelenti, hogy egy korábbi parlament döntését a későbbi minden további nélkül megváltoztathatja. H. W. R. WADE i. m. 9.
- ¹⁹ P. C. OLIVER i. m. 92-93.
- ²⁰ Gyakran idézett írása H. W. R. WADE: *The Basis of Legal Sovereignty*. *Cambridge Law Journal*, 1955.
- ²¹ A. V. DICEY: *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. London, Macmillan & Co. Ltd. New York St. Martin's Press, 1960., 10. kiad.
- ²² Andrew Le Sueur – Maurice Sunkin, i. m. 46.
- ²³ Andrew Le Sueur – Maurice Sunkin i. m. 124-125., 176.
- ²⁴ Peter C. Oliver i. m. 8.
- ²⁵ IVOR JENNINGS *The Law and the Constitution*. University of London Press, 1959. 5. kiad. 39.
- ²⁶ Peter C. Oliver i. m. 82.
- ²⁷ Peter C. Oliver i. m. 84.
- ²⁸ R. T. E. LATHAM: *The Law and the Constitution* Oxford University Press, 1949.
- ²⁹ PETER C. OLIVER i. m. 85-92.
- ³⁰ Peter C. Oliver i. m. 88.
- ³¹ Peter C. Oliver i. m. 88.
- ³² Peter C. Oliver i. m. 89.
- ³³ H. L. A. HART *The Concept of Law*. Magyarul: *A jog fogalma*. Ford. Takács Péter, OSIRIS, Budapest: 1995.
- ³⁴ N. MACCORMICK *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford University Press, 1999.
- ³⁵ Vö.: PETER C. OLIVER i. m. 301.
- ³⁶ Peter C. Oliver i. m. 314.
- ³⁷ N. MacCormick i. m. 81.
- ³⁸ P. C. OLIVER i. m. 339.

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG PÉNZÜGYI TÁRGYÚ DÖNTÉSEI

Részlet az azonos című, készülő tanulmányból

TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA

ny. alkotmánybíró, címzetes egyetemi docens

1. A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának megalakulásától eltelt több mint tizenöt év alatt meghozott döntéseit ma már több tudományos összefoglaló mű, elemzések, cikkek, tankönyvek fejezetei elemzik, értelmezik, különösen alapjogi, jogelvi vagy intézményi megközelítésekből. A jelen tanulmány az Alkotmánybíróság döntései nyomán a gazdasági-pénzügyi jog alkotmányossági feltételrendszerét – elveit és korlátait – kívánja összefoglalni.

Ha a pénzügyi jogot, mint az állam pénz- és vagyongazdálkodási rendszerét tekintjük, világos, hogy az az állam működésének egészét átfogó, ugyanakkor a legdinamikusabban változó szabályozási rendszert jelenti. Magában foglalja az államháztartást, ennek alrendszerei finanszírozását, a költségvetés jogát, a pénzpiac, a monetáris politika szabályozórendszerét. Ennek a dinamikusan változó és széleskörű szabályozó rendszernek az alkotmányossági vizsgálata már az Alkotmánybíróság indulásakor szükségessé vált.

Közismert, hogy Alkotmányunknak nincsen önálló gazdasági-pénzügyi fejezete. Vagyis nincsenek az állami cselekvéseknek az Alkotmány által közvetlenül előírt szabályai. Megválaszolandó kérdés volt: mégis hogyan vezethető le a pénzügyi-gazdasági szabályozások alkotmányosságának feltétel- és követelményrendszere a hatályos Alkotmányunkból.

„Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nem csak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásában értelmezi. [...] A későbbi értelmezésnek természetesen figyelembe kell vennie a korábbi – kötelező – értelmezésre, felhasználhatja annak megállapításait, de következtetéseit az Alkotmányból kell levezetnie, és nem épülhet kizárólag a korábbi értelmező határozatra.”¹

A pénzügyi jogi vonatkozásban annál is inkább szükséges volt minden konkrét ügyben az Alkotmány értelmezésére, mert az Alkotmány-szöveg igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmaz. Már 1990-ben készültek tanulmányok az Alkotmány reformjáról. Az egyik ilyen tervezet amellet, hogy jelezte külön pénzügyi fejezet beiktatásának szükségességét, kiemelte az alkotmányozási tárgyként felveendő témákat is:

- az állami vagyon, jövedelem kezelése, a közigazgatási szervek kötelezettségvállalása,
- kötelezően előírható közbefizetések: adó, illeték és más kötelező befizetések köre,
- az adótényállás kötelező elemeit, és az eljárás főbb szabályait.

Az Alkotmány részeként kimondandónak ítélte: az adók csak közszükségletekre használhatók fel, s hogy ilyen befizetések csak törvénnyel írhatók elő,

- a költségvetési jog alapkérdései, költségvetés előkészítésének, elfogadásának eljárási rendjét is szabályozná, külön választva ebben a Kormány és az Országgyűlés jogosítványait és kötelezettségeit, a kormány felhatalmazását.

Szükséges látta annak kimondását is többek között, hogy a költségvetésről szóló törvénybe nem vehetők fel olyan szabályozások, amelyek nem a költségvetésre vonatkoznak.

Külön §-ok írták volna elő az államadósság kezeléséről, az állami hitel felvételeiről stb. szóló állami kötelezettségeket.

A javasoltakból csupán az ÁSZ-ra és az MNB-re vonatkozó alapvető rendelkezések kerültek az Alkotmány szövegébe. Így a fent felsorolt rendelkezések ma az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényben (továbbiakban: Áht.) nyertek szabályozást.

Tekintsük át az alkotmánybíróági döntések nyomán azokat a közvetlen és közvetett kapcsolódási pontokat, amelyek nyomán a pénzügyi jog alkotmányossága az Alkotmánybíróóság eseti alkotmány-értelmezései útján igazolható.

2. Már az Alkotmánybíróóság működésének első évében felvetődött a kérdés, alkotmány sértő-e, ha az adóztatást elrendelő rendelkezések nem törvényben nyerne megfogalmazást. A konkrét ügy alkotmányjogi panasz volt, amelyben az indítványozó a jogerősen befejezett adóügyi jogvitájában azért fordult az Alkotmánybíróósághoz, mert álláspontja szerint az ügyében alkalmazott minisztertanácsi szintű adó rendelet,- amelynek alapján adófizetésre kötelezték,- alkotmányellenes. Az Alkotmány 2. §-ában írt jogállamiság, illetve a 8. § sérelmét látta abban, hogy adó kötelezettséget nem törvény állapít meg. Az Alkotmány szövegében nem szerepel az az alapvető elv, amely az adóztatás alkotmányos garanciája is, nevezetesen a nullum tributum sine lege elve. Az elv léte mégis levezethető az Alkotmány rendelkezéseiből. Az Alkotmánybíróóság az ügy kapcsán hozott döntésében többek között a megállapította: minthogy a közteherviselési kötelezettséget előíró 70/I. § az Alkotmánynak az állampolgári alapvető jogokat és kötelezettségeket tartalmazó XII. fejezetében szerepel, az alapvető jogokkal azonos alkotmányos védelem alatt áll. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének rendelkezése vonatkozik rá, amely szerint: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, az alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Ennek az elvnek

minden közteherként előírható kötelező befizetés elrendelésénél érvényesülnie kell a további indoklások szerint.²

Ez az alkotmányjogi panasz más alkotmányossági problémát is felszínre hozott. Arra is választ kellett adni ugyanis, hogy a kötelező törvényi szabályozási szint sérelme mely időponttól eredményez alkotmányvétsést a rendszerváltozással összefüggő átmenet idején. Az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy a vizsgált ügyben az alapul szolgáló bírósági eljárás során alkalmazott rendeleti szintű szabályozások egy része abban az időben keletkezett, amikor az új Alkotmány még nem volt hatályban, és más törvényi szintű szabályozás sem tiltotta a kormányzati vagy miniszteri szinten történő adó-szabályozást. Erre nézve nem állapított meg alkotmányellenességet. Meghatározta azonban, hogy a hatályban lévő jogszabályokra vonatkozó alkotmányos követelmények mely időponttól kérhetők számon a jogalkotóktól.

A jogalkotás rendjéről szóló 1987. évi I. törvény (a továbbiakban: Jat.), majd az állami pénzügyekről szóló 1987. évi II. törvény (a továbbiakban: Ápt.) az új Alkotmány hatályba lépése előtt kimondta: az állampolgárok széles körét érintő kötelező rendelkezések, illetve az adókötelezettségről szólóak csak törvénnyel szabályozhatók. Az Alkotmánybíróság e két törvény hatálybalépésének időpontjától, tehát 1988. január 1-jét követően kiadott rendeleti szintű szabályozást a jogforrási hierarchia sérelmeként értékelte és az elbíráláskor már hatályos Alkotmány alapján az alkotmányellenességet e vonatkozásban megállapította. Egyidejűleg az a kérdés is felvetődött, alkotmányellenessé válik-e egy 1988. január 1. előtti rendeleti szintű szabályozás, a később módosítása, ha ez már törvénnyel történik meg. A már felhívott 62/1991. (XI. 22.) AB határozat indokolása e vonatkozásban a következőket tartalmazza: „[...] Az alacsonyabb szinten történt szabályozás csupán formailag áll fenn, tartalmilag azonban – minthogy a jogszabálynak az adókötelezettséget meghatározó szövegét törvény állapította meg – nem lehet alkotmányellenesnek tekinteni.”³ Az az elvi kérdés megválaszolatlan maradt, meddig tarthatók életben ezek az – ily módon törvényi szintű rendelkezésekkel módosított, de formálisan nem megfelelő – ún. „lárva” szabályok egy alkotmányos jogrendben?

Az Alkotmánybíróságnak az adóztatás szabályozási szintjére vonatkozó döntései nyomán azonban a pénzügyi jogalkotásból lassan kiszorultak a miniszteri szintű szabályozások. Indítványok nyomán azt is tisztázni kellett tehát, hogy elfogadhatók-e egyáltalán alkotmányosnak az adójog, pénzügyi jog területén a törvény alatti szabályozások, és ha igen, milyen korlátok között. Az Alkotmánybíróság szerint nem minden szabályozási tárgy kívánja meg a törvényi szintű szabályozást. Csak azok, és azok mindenképpen, amelyek kötelező magatartási szabályokat, kötelezettséget, jogkorlátozásokat írnak elő. Ilyeneknek tekinti az eljárási szabályok kötelezettségeket megállapító részeit is. A technikai, részletező jellegű szabályok megalkotása értelemszerűen alacsonyabb szinten is alkotmányosak lehetnek. A „technikai szabályok” azonban sommásan nem kezelhetők. Az Áfa törvénnyel szemben 1995-ben benyújtott bírói kezdeményezés azt sérelmezte, hogy a termék- és szolgáltatások besoro-

lásra vonatkozó, a KSH által kiadott jegyzékek sértik az Alkotmány 2. §-át és a 8. § (2) bekezdését. A KSH termék- és szolgáltatás jegyzékének besorolása nyomán ugyanis adókötelezettség keletkezik, amelyet csak törvény állapíthatna meg. Az Alkotmánybíróság megállapította az alkotmányellenességet, mert azt a kérdést, hogy az adóalany áfa-körbe tartozik-e tevékenysége nyomán, azt a jogszabálynak nem minősülő KSH jegyzékek besorolási rendje döntötte el. Az AB döntése után a következő törvénymódosítás már az Áfa- tv mellékleteként tartalmazza, mindig meghatározott időtartamra, pl. az adott adóévre vonatkozó jegyzéket.⁴ Ezzel a szabályozási megoldással a jegyzék a törvény részeként került szabályozásra, és alkotmányosan elfogadhatóvá vált.

Meg kell jegyezni, hogy a szabályozási szint tekintetében komoly alkotmányos aggályt hordoznak az APEH irányelvek. A probléma lényege az, hogy irányelvek kibocsátására az APEH-nek joga van a Jat. szerint, ha az a végrehajtást segíti, ha a belső szervezet részére tartalmaz útmutatást. Az ilyen tartalmúak, mint az állami irányítás egyéb jogi eszközei, illeszkednek az alkotmányos jogrendbe. Az irányelvek jelentős részéről azonban megállapítható, hogy rendelkezései nem csak a hatóságra, hanem az állampolgárokra is kiható szabályokat, értelmezést tartalmaznak. A bíróságok gyakorlata pedig azt mutatja, hogy a jogalkalmazásban esetenként úgy viselkednek, mint quasi jogszabályok. Konkrét esetekben mód van az egyes irányelvek alkotmányossági vizsgálatára, de a rendszer felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

3. Az Alkotmánynak az adóztatással való közvetlen kapcsolatát a 70/I. § jelenti. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/I. §-ával kapcsolatos döntései az alkotmányszöveg elemzése mentén, az adótörvények minden tényállási elemének, kötelező tartalmának alkotmányossági feltételeit meghatározzák.

A 70/I. § 2001. január 1-jéig hatályos szövege így fogalmazott: „Minden magyar állampolgár köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.” E definícióban megjelenő „minden magyar állampolgár” megjelölés értelmezésének szükségessége már 1991-ben felmerült. A 62/1991. (XI. 22.) AB határozattal elbírált ügyben ugyanis az indítványozó a társulati adóról és a társulati különadóról meghozott, akkori MT. rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességét azért is kérte megállapítani és megsemmisíteni, mert álláspontja szerint az megengedi a diszkriminatív szabályozást. Az ilyen alapon megalkotott adótörvény az Alkotmány 70/A. §-át sértő, ha csak magyar állampolgárokat sújthat adóval az állam, míg ilyen kötelezettség nem terheli a gazdálkodó szervezeteket vagy más jogi személyeket, akár külföldiek, akár belföldiek legyenek azok. A határozat elutasító döntését az adóztatás alanyi köre tekintetében azzal indokolta: a 70/I. §-ában előírt közteherviselési kötelezettség az állampolgári alapvető jogok között, a XII. fejezetben szerepel, az állampolgárságra utaló szövegrész említésének csupán ez az indoka. Ez azonban nem jelent kizárólagosságot. Az alapvető kötelezettségből folyik az állam azon joga is, hogy adókat, ilyen jellegű befizetéseket mások számára is előírjon. Így az Alkotmány szerinti

közteherviselési kötelezettség nem csak magyar állampolgárok tekintetében írható elő alkotmányosan. De ez az elgondolás már az Alkotmányt megelőzően meghozott, korábban is említett, az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény 5. §-ában is megjelent, megjelölve az adó alanyokat, ezen belül a bel-és külföldi jogi személyeket, gazdálkodó szervezeteket, amelyek kötelesek adót, illetéket, vámot, díjakat befizetni, azzal hogy a jogalkotó ilyenekre kötelezést csak törvényben írhat elő. Ezt tartalmazza később az Alkotmány alapján megalkotott Áht. is.

Az Országgyűlés az egyik legutóbbi alkotmánymódosítás kapcsán, 2002. december 23-i hatállyal a 70/I. § szövegét az alábbiak szerint változtatta meg: „70/I. § Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.” Ettől az időponttól tehát már közvetlenül az Alkotmány szövege adja meg az adótörvényekben meghatározandó adóztatható alanyi kör fogalmát és terjedelmét.

Az Alkotmány a kötelezettséget a közteherviseléssel kapcsolatban írja elő, de a közteher fogalmát nem definiálja. De nem használja ezt a fogalmat egyik pénzügyi tárgyú jogszabály sem. Az Áht. is „közbefizetések”-ről rendelkezik. Az 544/B/1997. AB határozatban találjuk meg az Alkotmánybíróságnak ezzel kapcsolatos elvi állásfoglalást. A konkrét ügyben az indítványozó az Áfa törvényt azért tartotta alkotmányellenesnek, mert sem az, sem más adó törvény nem határozza meg az adó fogalmát, az Alkotmány pedig csak közteherről szól. Ez sérti az indítványozó szerint az Alkotmány 2. §-a szerinti jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményét, kérte alkotmányellenes mulasztás megállapítását. Az ügyet lezáró határozatban az Alkotmánybíróság – amellett, hogy itt vezette le az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiságból a jogbiztonság alkotmányos követelményét, – a következőkben összegezte elvi álláspontját: „Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, nem terheli alkotmányellenes mulasztás a jogalkotót azért, mert sem az Szja tv., sem pedig az Áfa törvény nem tartalmazza az adó jogi fogalmát. Megfelel a jogbiztonság alkotmányos követelményének az, hogy az adó fogalma az Alkotmányból, az Áht.-ből és az Art.-ből egyértelműen, világosan és az adóztatás egészére irányadóan meghatározható.”⁵ Az indítványozó az Alkotmány 2. §-ára azért hivatkozott, mert a hiányzó fogalom miatt az adótörvény szerinte nem egyértelmű.

Az indokolás okfejtése utal az 1992-ben hozott alapvető döntésre „A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, és a norma címzettjei számára [...] előreláthatóak legyenek. [...] A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak a garanciák.”⁶ Majd a konkrét ügyre vonatkozóan a következőképpen érvel: a norma érthetőségének vizsgálatánál a jogtudomány megállapításai éppúgy figyelembe jönnek mint az, hogy az Alkotmány által használt „közteherviselés” a történeti jogfogalmak egyike, amelynek egyértelműsége a hosszú léte kapcsán kialakult, érthetősége is igazolható.

Másutt az Alkotmánybíróság az adó fogalmával kapcsolatosan arra mutatott rá: „[...] az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a közteherviselési kötelezettséget meghatározó 70/I. §-ában foglalt rendelkezése alapján abból indult ki, hogy az adó a közkiadások finanszírozásának egyik forrása. Az adó felhasználásával szemben támasztott követelmény, hogy abból az állami feladatok teljesítésével összefüggő költségeket, kiadásokat kell fedezni. Az állam ez irányú feladatait az Alkotmány és a jogszabályok határozzák meg. [...] A közkiadások finanszírozásához szükséges pénzalap előteremtése (ennek keretében az adók meghatározása), miként annak elosztása is az Alkotmányból és más jogszabályokból folyó jogosultság is [...] Ezt a jogosultságot, az adóztatás közhatalmi jogát és az állami költségvetés megállapításának hatáskörét gyakorló Országgyűlés törvényekben gyakorolja.”⁷⁷

4. Még mindig az adó-tényállás elemeinél és az Alkotmány 70/I. §-nál maradva az AB vizsgálta, miként értelmezendő „a jövedelmi, vagyoni viszonyainak megfelelően” kitétele a szövegnek. Az indítványozók ugyanis az Alkotmány 70/I. §-a e rendelkezéséből azt a következtetést vonták le, hogy csak jövedelmi és vagyoni alapú adók hozhatók kapcsolatba az állam adóztatási jogával, más típusú adó megállapítása sérti az Alkotmánynak ezt a rendelkezését.

A már ismertetett döntésében az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az államnak az Alkotmányból levezethető joga, hogy a közfeladatok ellátásához szükséges fedezetet adók (közterhek) megállapításával biztosítsa. Ennek alapján szuverén módon határozza meg azt hogy milyen alanyi körben, mit, milyen alapon és mértékben adóztat. E döntését gazdasági, pénzügyi, politikai érdekek, célok határozzák meg. Ezeket a döntéseket és azok igazságosságát, célszerűségüket az AB nem vizsgálhatja. Az államnak ez az igen széleskörű jogosítványa azonban nem korlátlan, nem sérthet alkotmányos jogokat és elveket. Az AB hatásköre csak ennek vizsgálatára terjed ki.

Amikor tehát az Alkotmány a közteherviselést alkotmányos kötelezettségként írta elő, ebből nem csak széleskörű jogalkotói jogosítványa keletkezett, hanem ez olyan alkotmányos közhatalmi jogosítvány biztosítása is, amelynek alapján az állam az állami közkiadások finanszírozásának szükséges bevételei biztosítása érdekében kényszerrel is alkalmazhat. Ez tehát azt is jelenti, hogy az adók nem csak jövedelem típusú, illetve vagyonadók lehetnek, mert az adóalanyok körét, az adóztatás tárgyát, mértékét és alapját az állam, a jogalkotó maga jogosult meghatározni.

Az Alkotmány 70/I. §-ában szereplő, a „jövedelmi, vagyoni viszonyainak megfelelően” kitétel alkotmányossága abban áll, hogy az adókötelezettség előírásának erre mindig figyelemmel kell lennie és az adókötelezettség előírásának összefüggésben kell állania a jövedelmi és vagyoni viszonyokkal. Ezzel összefüggésben pedig a jövedelmi típusú adók alkotmányossága akkor állapítható meg, ha csak a ténylegesen megszerzett jövedelem után írnak elő, azzal arányos adóterhet.

Különösen éles vitát váltott ki a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvénynek az úgynevezett cégautók adóztatására vonatkozó 70. § (12) bekezdése. A konkrét ügyben többek között azért kérték az indítványozók a rendelkezés

alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert a törvény vélelmezett jövedelem után állapította meg a jövedelemadó fizetési kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság az 5/1997. (II. 7.) AB határozatában a sérelmezett rendelkezést az Alkotmány 70/I. §-át sértőnek mondta ki és megsemmisítette azt.⁸ Az adóztatásban alkalmazott vélelemmel kapcsolatosan az indokolásban pedig a következőket állapította meg: „[...] A törvényes vélelem ugyanis csupán a jogszabályszerkesztés és a jogalkalmazás egyszerűsítésének kivételes eszköze lehet. [...] A vélelem megdöntésére irányuló bizonyítás lehetőségét az Alkotmány 70/I. §-ára figyelemmel kizárni nem lehet. Tehát alkotmányos követelmény, mint arra az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a tényleges helyzet bizonyításának feltételeit az adó megfizetésére kötelezett részére biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát csak kivételesen és többletgaranciák mellett kerülhet sor az adóeljáráásban a vélelem alkalmazására, és nem lehet eszköze nem valós jövedelem adóztatásának”.

Lényegében ugyanezen érvelést tartalmazza az átalányadózást kifogásoló indítvány ügyében hozott 57/1995. (IX. 15.) AB határozat is, amelyre a fenti indokolás is utal.⁹

5. Az adó mértékének vizsgálatát is kérte több indítványozó az arányosság alkotmányos követelményével összefüggésében, utalva a 70/I. §-nak a „jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő” fordulatára.

Amikor az Alkotmánybíróság erre az adó mértékét támadó indítványtípusra megfogalmazta elutasító döntéseit, kifejtette a 70/I. §-ból levezethető, az adóztatás arányosságának alkotmányos elvét, és az adóztatás arányosságának vizsgálatához szükséges úgynevezett arányossági tesztet is.

Az Alkotmánybíróság szerint az AB nem az adóztatás egészének arányosságát vizsgálja. Ezt nem teheti, erre nincs felhatalmazása, hanem csak absztrakt vagy konkrét normakontroll kapcsán, mindig az adott adójogi jogszabályra vonatkoztatva folytatja le vizsgálatát. Nem is a teherbíró képesség az, amit az arányosság körében vizsgálni kell.

A 1531/B/1991. AB határozattal eldöntött ügyben, egy helyi adót megállapító önkormányzati rendeletet azért tartott az indítványozó a 70/I. § arányossági szabályát sértőnek, mert ingatlanára egyösszegű éves adót úgy állapítottak meg, hogy annak összege az adó alapját képező ingatlan értékéhez képest túlzott volt. A határozat elvi érveléssel mondta ki, hogy az AB. az adó mértékét, az összegszerűség kérdését általában – mint nem alkotmányossági problémát–nem vizsgálja, de a „adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, az már nem adó.”¹⁰

Az 1558/B/1991. AB határozat, amely az indítványt elutasítva a progresszív sáv-os adókulcsok alapján történő adóztatást is az arányossági követelménynek megfelelőnek ítélte mondván, az mindaddig alkotmányos, amíg nem diszkriminatív módon nyer meghatározást, vagy pedig olyan nagyságot nem ér el, hogy az nyilvánvalóan eltúlzott mértékként aránytalanú és indokolatlanná válik.¹¹ Másutt ezt úgy fogalmazta

meg: ha az adó mértéke olymértékben túlzott, hogy az az alapul szolgáló értékhez (ingatlan forgalmi értéke) viszonyítva már konfiskatórius, vagyonelevonást eredményezne. Ugyanígy érvelt az illetékekkel kapcsolatban a 25/2005. (VII. 14.) AB határozatában is a testület.

6. Amikor az Sza törvény 1995-ös módosítása a jövedelemadóztatásból törölte a 0% adókulcsot, az indítványok a létminimum adóztatásának tilalma alkotmányos elvének sérelmére hivatkozva kérték az alkotmányellenesség megállapítását. Az elutasító döntését az AB azzal indokolta, hogy bár sem az Alkotmány, sem az adótörvények nem tartalmazzák a létminimum adómentességét, illetőleg adóztatásának tilalmát, az elv azonban érvényesülhet. A szabályozás akkor és addig alkotmányos, amíg mentességekkel, kedvezményekkel kiegyensúlyozza az adóterheket e körben az állam. S mert tételesen kimutathatók voltak azok a mentességi és kedvezménysszabályok, amelyek biztosították az arányosságot, az alkotmányértés nem volt megállapítható. Ilyen értelemben biztosítva látta az AB a létminimum adóztatásának tilalma elv megtartását. Ma a minimálbér bizonyos körben adómentes, ez is az arányosság érvényesülését segítheti, de ez nem azonos a fogalom a létminimummal, mondta ki a határozat.

Az alapelvekkel összefüggésben a továbbiakban így fogalmazott az AB a határozatában:

„A törvény rendelkezéseiben tételesen megjelölt adókedvezmények alkalmazásánál az adózóra, illetőleg az adóhatóságra egyaránt kötelező jogalkalmazási alapelveket fogalmaznak meg. Ezeket az elveket azonban nem önmagukban nem csak a tételes joganyagba meghatározott adómentességi és adókedvezmény szabályokkal összefüggésben kell és lehet értelmezni.” Tehát „az alapelvek mindig általánosan megfogalmazott, a jogalkalmazást segítő szabályok, amelyek a törvény egyéb rendelkezéseivel összefüggésben és mindig a konkrét jogviszonyokban érvényesülnek.”¹²

Megállapítható tehát, hogy az Alkotmány 70/I. §-ával kapcsolatban az Alkotmánybíróság, már a legkorábbi határozataival megalapozta az adóztatás legfontosabb alkotmányos elveit, követelmény-rendszerét. A továbbiakban ezekre az alapvetésekre, az alkotmányossági vizsgálat „tesztjeire” térnek vissza a döntések, továbbfejlesztve, a konkrét problémákhoz kapcsolódva alakul ki a precedensek sora.

7. Az adótörvények tényállási eleme lehet az adómentesség, az adókedvezmény is. Az adómentesség, adókedvezmény mindig előny, egyben mindig a főszabály alóli kivételt jelenti. S az vagy az alanyi (személyi) vagy az adó-tárgy körében rejlő okból nyer megfogalmazást. A mentesség és kedvezmény elsősorban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott, a diszkrimináció tilalmának alkotmányossági problémáit vette fel.

Az alkotmányossági alapvetést, már egy igen korai 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban találhatjuk meg: „Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalom értelmezésével az is megállapítható: a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyen-

lőséget célzó megkülönböztetés is tilos.”¹³ Amíg a közteherviselés alkotmányos kötelezettség, a mentességre, kedvezményre senkinek sincsen alanyi joga. Az államnak abban is széleskörű jogosítványa van, hogy a főszabály alól kiket, milyen okból tegyen kivételezetté. Ez a jogalkotói döntés azonban nem sértheti az egyenlőség, és a megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elveit, hangsúlyozta az AB.

Ha az az eldöntendő kérdés, hogy a megkülönböztetés alkotmányos-e, az csak a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható. Az egyenlőség, az egyenlő elbánás elvét is kibontja az indokolás: „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” Másutt – a konkrét ügyöz kapcsolódva – azt is megállapítja: „Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban adott szabályozáson belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.”¹⁴

Egy 1992-ben elbírált ügyben már szélesebb összefüggésben kezeli a határozat a hátrányos megkülönböztetés tilalmát: a diszkrimináció tilalmára vonatkozó álláspontját kiterjeszti az egész jogrendszerre: „Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó hanem e tilalom –amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ide értve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.”¹⁵ A kiterjesztett körben tehát a diszkrimináció megállapíthatóságának feltételévé tette az AB az emberi méltóság sérelmét.

A továbbiakban a diszkrimináció alkotmányossági vizsgálatánál a legalapvetőbb szemponttá tehát a csoportképzés, illetőleg a csoporton belüli megkülönböztetés vált. Az indítványokkal támadott konkrét jogterületek szabályozásának vizsgálatánál igen komoly, sokszor alapos viták alapján volt csak megállapítható, hogy alkotmányosság szempontból mi minősül azonos szabályozási körbe tartozó csoportnak. Csak 1988-ban tizennyolc jogterülethez kapcsolódott ilyen irányú döntés. (Példaként: állandó és ideiglenes lakosok, borraivalós szakmák, közalkalmazottakon belüli csoportok stb. között)

Összegezve tehát: csak a definiálható azonos szabályozási kör kiválasztása után vizsgálható, van-e megkülönböztetés, illetőleg, hogy annak megvannak-e az ésszerűen indokolható okai, vagyis nem önkényesek-e. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányossági teszt ekképpen nyert megfogalmazást. Számos konkrét döntéssel lehetne illusztrálni a téma fejlődését is, de ezek az összehasonlítások meghaladják a jelen tanulmányrész kereteit.

8. Röviden foglalkoznunk kell még ehelyütt az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében meghatározott úgynevezett pozitív diszkrimináció értelmezésével és alkalmazá-

sának elvi alapjaival. Itt ugyanis Az Alkotmány az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó szabályozásra ad lehetőséget a jogalkotónak. Az ezen alapuló megkülönböztetést nem tekinti hátrányos megkülönböztetésnek.

A már hivatkozott 9/1990. (IV. 5.) AB határozat ezzel kapcsolatosan a következő értelmezést adja: „[...] az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.”¹⁶

9. A módszerrel, amely bár szokatlanul, de célzatosan több eredeti idézetet használ fel, célom annak bemutatása volt, hogyan alaposodott meg a kilencvenes évek elején az adózással kapcsolatos alkotmányos követelmény-rendszer, amely igazolja a közteherviselés (70/I. §), az adóztatás alkotmányosságának biztosítékait (70/A. § (1)-(3) bekezdései, 54. §) – a Jubiláns, KILÉNYI GÉZA alkotmánybíróként a pénzügyi alkotmányosság bemutatott alapjainak kialakításában meghatározó szerepet játszott. Másrésztől célom volt előkészíteni a tanulmány további részeit, amelyekben követni szándékozom a további AB döntésekben az alapvetéseken nyugvó alkotmány-fejlesztő munkát, majd elvégezni mindezek értékelését az elmúlt tizenöt év gyakorlatának ismeretében. Az Alkotmánybíróság döntéseinek elemzésére tehát ehelyütt nem vállalkozhattam, de a pénzügyi-gazdasági szabályozásokat átölelő, igen széles jogterülethez (államháztartás, társadalombiztosítás finanszírozása, önkormányzati gazdálkodás, a pénz- és bankpiac szabályozása) kapcsolódó alkotmányosság kérdéseknek elemzését az AB döntései nyomán folytatni kívánom.

JEGYZETEK

¹ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992. 208, 211.

² 62/1991. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1991. 402, 404.

³ ABH 1991. 403, 404.

⁴ 15/1993. (III. 12.) AB határozat

⁵ ABH 1999. 589, 591.

⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 77, 85.

⁷ 10/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998. 111.

⁸ ABH 1997. 55, 60.

⁹ ABH 1995. 284, 286.

¹⁰ ABH 1993. 707, 711.

¹¹ ABH 1992. 506.

¹² 1093/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 804.

¹³ ABH 1990. 48.

¹⁴ 21/1990. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1990. 67, 78.

¹⁵ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280, 281.

¹⁶ ABH 1990. 48, 49.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁK MEGVÁLASZTÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES ÁTALAKÍTÁSÁNAK PROBLEMATIKÁJA

TILK PÉTER

egyetemi adjunktus (PTE ÁJK),
miniszteri tanácsadó, Igazságügyi Minisztérium

Ajánlás

A tudományos kutatásba kezdő fiatal oktató – szerencsés esetben – a szakmai segítők, tanítók két csoportjával találkozik. Egyik természetesen a közvetlen környezetében oktató kollegák csoportja, akikről a tudományt az előadásokon és a tanszéki közös munkán keresztül ismerheti meg. Jómagam abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy e csoportból kiváló tanítómestereim voltak és vannak jelenleg is. A másik csoport hatása nem ennyire közvetlen, ám eredményessége nem feltétlenül alacsonyabb: a mesterek másik körének tagjai ugyanis a jogirodalmi tevékenységükön keresztül fejtik ki hatásukat. Az én esetemben – és a kutatók többségének esetében – ez utóbbi csoport hatása is igen jelentős.

Számomra ilyen „közvetett” tanítómester KILÉNYI GÉZA Professor Úr, akinek színes és tartalmas írásából, ugyanilyen sajátosságú konferencia-előadásaiból, általa jegyzett alkotmánybíróági határozatok és különvélemények érvelésrendszeréből sokat tanulhattam és tanulhatok jelenleg is.

Emiatt is köszönettel tartozom, amiért tiszteletemet a Professor Úr 70. születésnapja alkalmából kiadott emlékkönyvben megjelentetett írásommal is kifejezésre juttathatom. Tanulmányommal az Alkotmánybíróság függetlenségének – egyébként KILÉNYI Professor által is gyakran érintett témának – egyik aspektusát, az alkotmánybírák megválasztásának szabályozását tekintem át. Ezzel az írással kívánok Professor Úrnak boldog születésnapot, további tudományos, szakmai munkájához pedig sok erőt és egészséget.

* * *

Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta szinte periodikusan visszatérő, nagy jelentőségű közjogi kérdés az alkotmánybíró-választás problematikája. A komplikációk abból az egyszerű tényből erednek, hogy az Országgyűlésben képvisellettal rendelkező pártok a megválasztáshoz szükséges kétharmadoság miatt nem,

vagy csak nehézkesen tudnak megegyezni az alkotmánybírák személyét illetőleg, emiatt a bíróválasztás elhúzódik, a testület létszáma pedig csökken, gyakran a határozatképességhez közelítve. A közelmúltban, 2005-ben előfordult az a helyzet is, hogy az Alkotmánybíróság a határozatképesség határán, nyolc fővel működött. Mindez a testület függetlenségét és döntéshozatalának befolyásmentességét is hátrányosan érinti, érintheti.¹ Erre a sajátosságra tekintettel indokolt megvizsgálni a testület tagjainak megválasztási rendszerét, az ezzel kapcsolatos anomáliákat, valamint javaslatot tenni az esetleges jobbítási megoldásokra.

1. Az alkotmánybíró-választással kapcsolatos problémákat kiváltó okok és azok következményei. Kiegészítő megoldások alkalmazása a tisztség betöltésére

A hatályos szabályozás szerint az alkotmánybírókat az Országgyűlés az összes képviselő kétharmados többségével, kilenc évre választja. A testület legfőbb döntéshozó szerve, a teljes ülés a törvény szerint akkor határozatképes, ha legalább nyolc tag, köztük az elnök vagy a helyettes elnök jelen van. Abban az esetben, ha a létszám nyolc fő alá csökken, a teljes ülés mindaddig nem hozhat döntést, míg az Országgyűlés nem választ megfelelő számú alkotmánybíró és ők nem teszik le az esküt.

Az alkotmánybíró-választással, pontosabban annak elmaradásával összefüggő legkomolyabb következmény a testület működésképtelenségének bekövetkezése lehet. A működésképtelenségnek két markánsan elkülönülő formája létezik, melyek elhatárolása sajnálatos módon sem a szabályozásban, sem a joggyakorlatban nem válik el. Az Alkotmánybíróság működésképtelenségének veszélye ugyanis *típusosan akkor merül fel, ha a bírák megbízatása megszűnik. Ehhez képest kivételes az ideiglenes működésképtelenség előfordulása* – amikor a bírák száma önmagában megfelelő lenne a döntéshozatalhoz, ám bírói akadályoztatás miatt a feladatellátásra maga a testület is képtelen –, és ennek valószínűsége is kisebb. Célszerű ezeket a típusokat külön tárgyalni.

1. Az alkotmánybírák megbízatásának megszűnéséből eredő működésképtelenség és kiküszöbölésének lehetséges módjai

Az alkotmánybíró megbízatásának megszűnési eseteit az Abtv. 15. § (1) bekezdése sorolja fel. Eszerint az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik *a 70. életév betöltésével, a megbízatási időtartam leteltével, halállal, lemondással, összeférhetetlenség megállapításával, felmentéssel és kizárással.*

a) A működésképtelenség kiküszöbölésének lehetséges irányai

Bármilyen legyen az oka annak, hogy az Alkotmánybíróság működése esetenként veszélybe kerül, a megoldások csak abból eredhetnek, hogy megfelelő szabályozással és annak alkalmazásával (valamint jogszabállyal nem biztosítható politikai kultúrával) a testület munkájából ideiglenesen vagy véglegesen kieső bíró pótlása sikeresen és gyorsan megtörténhessen.

aa) A megszűnési esetek vonatkozásában elméletileg kétfelé *válík* (válhat) a *vizsgálati lehetőség* akkor, ha a megszűnési ok jellege alapján a bíró fizikailag sem maradhat hivatalban, másik, amikor *elméletileg megvalósítható lenne a hosszabbítás*. Az alábbi elemzés következőképpen nem a hatályos szabályozás keretei között maradván mozog, hanem a lehetséges változtatási elképzeléseket, megvalósítható elgondolásokat vázolja fel – tehát de lege ferenda szemléletet kíván tükrözni. Amennyiben ugyanis a megválasztási procedura tartósan magában hordozza a bíróválasztás nehézségét, *indokolt lehet gondolkodni a megválasztás mellett kiegészítő megoldások alkalmazásában is*. Ezek pedig a megbíztatás – az utód megválasztásának megtörténteig terjedő – meghosszabbodásának automatizmusában jelenhetnek meg. Az elgondolás – és az esetleges változtatási lehetőség – iránya ugyanis az lehet, hogy a megszűnt megbíztatású alkotmánybíró – akár korlátozott ideig – maradjon hivatalban mindaddig, amíg utódját meg nem választják; természetesen azzal a feltétellel, hogy az alkotmánybíró döntési szabadsága (önrendelkezési joga) és az objektív megszűnési okok ezt behatárolják.²

ab) Az utód megválasztásáig történő hivatalban maradásnak azonban komoly veszélyei lehetnek. Ez részben abból ered, hogy bármely komoly de lege ferenda javaslat alapján – főként a legitimitás elvére tekintettel – a tisztség betöltésének módja továbbra is a választás maradna (maradhatna), s csak kiegészítő elvként merülhetne fel a „hivatalban maradás”. A komplikáció abból adódna, hogy a bíróválasztás sajnálatos módon túlzottan átpolitizált. Számos szerző utal arra, hogy a politika – és a szakma egy része is – kifejezetten kategorizálja az alkotmánybírókat, mégpedig nemes egyszerűséggel jobb- vagy baloldali bíróként. Ez többé-kevésbé a jelölő pártok jellegére tekintettel kerül kialakításra, de a megítélést befolyásolja a bíró későbbi szavazása, adott ügyben a többséghez csatlakozása vagy éppen a különvélemény-írás. Mivel többé-kevésbé valamennyi parlamenti párt számon tartja, hogy megítélése szerint melyik bíró „tart vele” és melyik a másik oldallal, a bíróválasztás elmaradása esetenként éppen abból adódhatna, ha a kiegészítő elvet – a hivatalban maradást – tartalmazná a szabályozás, és a parlamenti pártok ezt preferálnák a választással szemben. Olyan esetekben, amikor valamely párt a bizonytalan és mindig alkufolyamatokkal együtt járó választás helyett hatékonyabbnak látná, hogy inkább a már „bent levő” és szívéhez közelebb álló alkotmánybíró maradjon hivatalban, semmiféle érdeke nem fűződne a bíróválasztáshoz és az azzal járó kompromisszumhoz. Így a politikai játszmák eredményeként előfordulhatna, hogy a kiegészítő elv venné át a főszerepet. Sokkal kényelmesebben és a másik oldal számára a kétharmadoságból eredő kompromisszum nyújtása nélkül is elérhetné ugyanis ezzel valamely párt, hogy egykori jelöltje bíró maradjon. Bár a testület működőképessége egy ideig így is megmaradna, a működés biztosítása ezen az áron és ilyen módszerekkel korántsem kívánatos.

ac) A megbíztatás ilyen módon történő meghosszabbodásával való operálást behatárolják az objektív megszűnési okok egyikének-másikának előbb-utóbb bizonyosan megtörtéző bekövetkezése is, mint például a bíró halála. Ezzel együtt a hivatalban hagyás az esetek többségében segítene a működőképesség fenntartásában, azonban nem lehet a választással azonos rangú és jelentőségű pozícióbetöltési mód.

ad) Hangsúlyozni kell, hogy a meghosszabbodás feltétele a kontinuitás kell, hogy legyen. akkor tehát, ha a bíró megbízatása – bármely ok miatt – úgy szűnne meg, hogy a megszűnést nem követi a megbízatás meghosszabbodásának azonnali vagy minimális időn belüli automatikus beállása, már nem lehet hosszabbodni, csakis választásra kerülhet sor. A meghosszabbodás automatizmusával kapcsolatban jegyzem meg, hogy nem látnám szerencsésnek azt a megoldást, ha valamely grémium (például az Alkotmánybíróság teljes ülése) döntene a meghosszabbításról. Az automatikus meghosszabbodás alól esetlegesen kivett megszűnési okokat (például a kizárást) kifejezetten ilyenként kellene rögzíteni a törvényben. A továbbiakban differenciálni kell a végleges és a megbízatás meghosszabbodását elméletileg nem kizáró megszűnési okok között.

b) A végleges megszüntetési okok

ba) Jellegénél fogva végleges megszűnési ok az *alkotmánybíró halála*. Ekkor értelemszerűen kizárt, hogy az elhunyt bíró az utódja megválasztásáig betöltse hivatalát.

bb) Véglegesnek tekinthető megszűnési oknak minősül a *lemondás*. Ugyan nem releváns etekintetben, de utalni kell rá, hogy lehetnek a lemondásnak olyan esetei is, amikor a bíró elhatározása még távozása előtt megváltozik. Ekkor gyakorlatilag a lemondás sajátos, *azonnali* „visszavonásáról” lehetne szó, *amennyiben ezt törvény lehetővé tenné.*³ Ekkor ugyan éppen az a bíró távozna önként, akinek helyére bíró kellene, viszont amennyiben még távozása előtt meggondolná magát, szóba jöhetne a maradása. *A megbízatás lejárta követő esetleges hosszabbodást ekkor azonban nem a lemondás visszavonása tenné lehetővé, mivel az a hivatalban maradás akadályának elhárítása lenne, tehát az eredeti megbízatási időbőz kapcsolódna: a hosszabbodást a hivatali tisztség más módon való megszűnése válthatná ki, nem pedig a „rendes” hivatali idő alatt bekövetkező lemondás és annak visszavonása.* A lemondás esetleges visszavonása tehát mindenképpen az eredeti megbízatás folytatását eredményezné, s nem az azt esetlegesen követő meghosszabbodást. Emiatt a lemondás abszolút, végleges megszüntető ok.

bc) *Felmentésre* a hatályos szabályozás alapján akkor *kerülhet* sor, ha az Alkotmánybíróság tagja neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízatásából eredő feladatainak.⁴ Mivel a törvény ez esetben a „szűnhet meg a megbízatás” kifejezést használja, látható, hogy ilyen esetben is hivatalban hagyható a bíró. A meghosszabbodás, mint kiegészítő elv alkalmazása viszont csak akkor képzelhető el, ha a bírót *már felmentették*. Ekkor viszont értelmetlenné válna a hivatalban maradás. Az Alkotmánybíróság ugyanis ekkor mérlegelne a működőképesség fenntartása és a bíró felmentése közötti etekintetben, hogy melyiknek tulajdonít nagyobb érdeket. Amennyiben a feladatait ellátni neki fel nem róható okból nem képes bírót hivatalban hagynak, az adott esetben a tudatos működésképtelenség előidézéséhez is vezethet, vagyis értelemszerűen nem lehetne szóba hozni a bíró hivatalban hagyását. (Nem mellékesen megjegyzendő, hogy az ilyen eljárás etikai problémákat is hordozna). A felmentést tehát objektív, abszolút kizáró oknak tartom.

bd) Az Abtv. szerint „*kizárással* szűnhet meg a megbízatás, ha az Alkotmánybíróság tagja neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illető-

leg jogerős ítéletben megállapított büntettet követ el vagy más módon a tiszttségére méltatlanná vált, és ezért az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alkotmánybíróság tagjai közül kizárja. Ki kell zárni az Alkotmánybíróság tagjai közül azt, aki egy évig nem vesz részt az Alkotmánybíróság munkájában”.⁵

A kizárás az Alkotmánybíróság teljes ülésének egyszerű többséggel meghozható döntése, kivéve az egy évig tartó inaktivitást, amit az Ügyrend legalább nyolc bíró egységes szavazatához köt. A kizárás mindegyik típusa olyan szintű erkölcsi kifogásokat fogalmaz meg a bíróval szemben, melyek aligha teszik lehetővé a működésképtelenség elkerülését célzó hivatalban maradáshoz.⁶ E megszűnési ok jellege tehát automatikusan megakadályozza a hivatalban maradás lehetőségét. Mindezt persze törvényben lenne indokolt rögzíteni.

be) Az összeférhetetlenség megállapítása látszólag elviekben akkor nem lehetne akadálya a meghosszabbodásnak, ha a bíró önként megszünteti az összeférhetetlenségi okot. Ekkor azonban nem a megbízás meghosszabbodásáról beszélhetnénk, hanem a megbízási idő alatti megszűnési ok elhárításának törvényi lehetővé tételéről. Az összeférhetetlenség megállapításakor tehát – akár megszüntethetné az okot, akár nem –, a bíró elvileg, ha a szabályozás lehetővé tenné, hivatalban maradhatna, ám ez az eredeti megbízási idő folytatását jelentené, nem pedig meghosszabbodást.

c) Az egyes, esetleges megbízás-hosszabbodást elméletileg nem kizáró megszűnési okok

Az Alkotmánybíróság működésképeségének szempontjából ezek a megszűnési okok lehetnek érdekesek.

ca) A meghosszabbítás lehetőségét elismerő szabályozás esetleges megvalósulása esetén a 70. életév betöltése után az alkotmánybíró hivatalban maradhatna. A 70. életév elérése ugyanis nem objektív alkalmassági mérce: a tevékenység ellátásához szükséges szellemi frissesség és szakmai tudásszint nem attól függ, hogy a bíró 70 év alatti vagy afeletti személy. (Nem véletlen – pontosabban a szabályozást tekintve és politikai szereplőknek a jogalkotásba való beleszólásra irányuló nagy kedvét ismerve biztos, hogy véletlen –, hogy sem az ombudsmanok, sem a köztársasági elnök tekintetében nem tartalmazza a szabályozás e felső korhatárt.) A törvény által esetlegesen előírt meghosszabbodásnak tehát az életkor önmagában nem lehet akadálya. Az esetleges alkalmatlanná válásnak gátat szabhatna a jelenleg is alkalmazható, objektív megszűnési ok: az önhibán kívüli feladatellátásra képtelenség bekövetkezése miatti megszűnési ok, a felmentés alkalmazása.

cb) A megbízási idő letelte még ennyi problémát sem vet fel: semmiféle objektív akadályt nem támasztana a hosszabbítást (hosszabbodást) lehetővé tevő rendelkezés alkalmazása elé.

d) A hivatalban maradás időtartamának maximálására vonatkozó igény

Az esetleges hivatalban maradás – mint ahogy arra már történt utalás – csak kiegészítő eszköz lehet a választás mellett. Emiatt – főként a politikai pártok esetleges taktikázását megelőzendő – alkalmazása elé időbeli korlátokat lenne szükséges állítani. Meg-

fontolható lehetne annak előírása is, hogy a meghosszabbodott megbízatás csak egy évvel növelheti az érintett bíró hivatali idejét, és annak lejártával a későbbiekben már egyáltalán nem tölthetné be e tisztséget. Ez a megállapítás természetesen feltételezi az azonnali vagy a későbbi újraválasztás kizárását is. Ellenkező esetben – az újraválasztás lehetőségének törvényben tartásával – az időkorláton túli, további tisztségbetöltés csak az ismételt megválasztással történhetne. A keletkező új megbízatás tekintetében ekkor természetesen már szóba kerülhetne a szükség esetén megjelenő, korlátozott időtartamú (ismételt) meghosszabbodás.

e) A pártalkukat korlátozó egyéb megoldási lehetőségek

ea) Az Alkotmánybíróság működésének tisztasága miatt *szükséges az is, hogy az Országgyűlés ne működjön közre kicsinyesnek látszó alkukban, például a bírák megbízatási idejének menet közbeni felemelésével.* Ez utóbbi egyébként a választásra való képtelenséget is jól jelzi. Kimondottan problematikus, ha ezek az elképzelések a hivatalban levő bírákra is vonatkoznának, ekkor ugyanis felmerül a függetlenség sérelmének kérdése. Az ilyen lehetőségeket lehetőleg ki kell zárni, mégpedig kifejezett törvényi tiltással. Az Országgyűlés önkorlátozása ugyanis nem elég, mivel csak addig áll fenn, amíg nincs szükség az átlépésére. Etekintetben igaznak tűnik a megállapítás: az erkölcsösség esetenként nem más, mint az alkalom hiánya.

eb) Egyes országokban minden szóba jöhető, a törvényi feltételeknek megfelelő alkotmánybíró-jelöltet tartalmaz egy erre a célra készített lista, melyet folyamatosan karbantartanak, frissítenek. Mindez hazánkban is megvalósítható lehetne, azzal, hogy az érintettek ezt figyelemmel kísérhetnék, aki pedig kimaradt, ezt kifogásolhatná.⁷ Merész gondolat, de a meghosszabbodás melletti másik kiegészítő elvként alkalmazható lehetne, hogy ha az Országgyűlés meghatározott ideig nem választ alkotmánybíró-t, akkor a listán szereplő személyek közül sorsolással juttatnának alkotmánybírói megbízatáshoz személyeket. Mindez bizonyosan a választásra és az ahhoz szükséges megegyezésre ösztönözné a képviselőcsoportokat.

2. Az ideiglenes működésképtelenség főbb esetei

Az ideiglenesen kieső bíró pótlásának kérdésére a jelenlegi jogi háttér nem ad megoldást. A döntéshozatalban rövid ideig részt venni nem tudó bíró pótlására nincs szabály: ekkor a testület – amennyiben így is határozatképes – folytatja az aktuális munkát a hiányzó bíró nélkül. A probléma akkor jelentkezik, ha az ideiglenesen távol levő bíró (bírák) nélkül a testület határozatképtelenné válik. Ekkor – a szabályozási megoldás hiánya miatt – nincs más lehetőség, mint az ülés elhalasztása, vagy a hiányzó bíró telefonon vagy más, „rövid úton” való értesítése és felkérése, hogy haladéktalanul utazzon a teljes ülés színhelyére. Ez a távolmaradási okok egy részére (például betegség) nyilvánvalóan nem ad megoldást, más esetekben a testület előre tudomással rendelkezik arról, hogy a bíró hiányozni fog (például konferencián vesz részt stb.)

Az ideiglenes működésképtelenség kiküszöbölésére hatékony jogi megoldás vagy egyáltalán nem, vagy csak igen körülményesen található. Ez az Alkotmánybíró-

ság sajátos jellegéből adódik. Ha ugyanis az alkotmánybíró nem tud az ülésen részt venni, nem helyettesíthető más alkotmánybíróval, mivel „tartalékos” alkotmánybírák nincsenek, s létezésük ésszerűen gondolkodva is kizárt.⁸ Az Alkotmánybíróság vonatkozásában a helyettesítés csak a háromtagú tanácsokkal kapcsolatban lehet alkalmazható, a teljes ülés esetében azonban nem. A jelenség kiküszöbölésében nagy szerepe van a bírói munkafegyelemnek is. Mindazonáltal indokolt értékelni az ideiglenes működésképtelenség eseteit is.

a) *A (részben) „önkéntes” működésképtelenné válás*

A testület esetleges ideiglenes működésképtelensége – ami valójában rövid távú határozatképtelenséggel azonos – adódhat olyan okokból is, ami nem kizárólag az Országgyűlés mulasztásának, az alkotmánybíró-választás elmaradásának róható fel. Mint ismeretes, 2005-ben, működése kezdete óta első alkalommal, az Alkotmánybíróság ülése „határozatképtelenség” miatt elmaradt, melyet még egy alkalom követett. A testület honlapján,⁹ a sajtóközlemények rovatban március 8-án közzétett „közlemény” szerint „Az Alkotmánybíróság a március 15-ei ünnepet követően, egyes alkotmánybíráknak a XXVII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián való nélkülözhetetlen részvétele miatt bekövetkező határozatképtelenség okából – március 21-22-én – nem tud ülést tartani. Az Alkotmánybíróság legközelebbi teljes ülése március 29-én lesz”. A másik esetben, a honlapon 2005 április 13-án közzétett, immár indokolás nélküli „közlemény” szerint „Az Alkotmánybíróság 2005. április 18-19-ei teljes ülései a testület határozatképtelensége miatt elmaradnak. A legközelebbi teljes ülés április 25-26-án lesz”.

Ezeket az elmaradásokat a sajtó rendkívüli eseményként fogalmazta meg, ezzel is hangsúlyozva a működésképtelenség jelentőségét.¹⁰ Az első esetben viszont nem betegség vagy az alacsony bírói létszám miatt maradt el az ülés, hanem azért, mert a bírák közül többen a győri OTDK rendezvényen vállaltak bíráló-bizottsági elnöki szerepet. *A tények ismeretében a testület akkor is határozatképtelen lett volna, ha egyébként éppenséggel teljes a létszáma: a tudományos versenyen ugyanis ismereteim szerint négy alkotmánybíró is részt vett.*¹¹ Így távollétük mindenképpen a teljes ülés határozatképtelenségéhez vezetett volna. Véleményem szerint, amennyiben bármely alkotmánybíró (vagy alkotmánybírák) nem kényszerítő okból, hanem önként vállalt, és mellesleg a testület alapfeladatának ellátásával nem összehasonlítható „fontosságú” „feladat” miatt van(nak) távol, a sajtó részéről sem szerencsés mindezt más szerv mulasztására visszavezetni, s az Alkotmánybíróság részéről sem erről – határozatképtelenségre utalással – sajtóközleményt kiadni. Mindez azért sem indokolt, mert önmagában a tudományos programra hivatkozással is elhalasztható az ülés, amit esetleg még magyarázni, sajtóközleményként megjelentetni sem indokolt. (Tekintettel arra, hogy a hét második felében „rendkívüli fontosságú ügy” esetén megtartható az ülés – az Alkotmánybíróság ugyanis hetente két, esetenként három nap tart ülést, csütörtök-pénteken a teljes ülés nem működik). Az önként vállalt, a testület alapfeladatával össze nem függő feladatra, mint határozatképtelenné válási okra hivatkozni nem túlzottan szerencsés, főként nem a legfőbb alkotmányvédő szerv részéről. Pszichikailag érthető persze, ha a testület – a kétségbeesés miatt – ilyen figyelemfelhívó lépésekre szánja el

magát; ennek hatása azonban – látva a konkrét ügyben való eredménytelenségét – erősen kétséges, s leginkább az Alkotmánybíróság „lelki sérülékenységére” mutathat rá, ami a politika részéről egyes helyzetekben hatékonyan kihasználható lehet.

b) Az önhibán kívüli, ideiglenes működésképtelenség

ba) Az Alkotmánybíróság működésképtelenségének egyik oka lehet, ha a bírák száma azért csökken nyolc fő alá, mert a bírák egy része ideiglenesen, önhibán kívül – például betegség, hóakadály stb. miatt – nem képes feladatát ellátni. A feladatellátás alatt a teljes ülésen való részvételt és a szavazóképeséget értem, mivel az Alkotmánybíróság fő tevékenysége e szemszögből a döntéshozatal. A határozattervezetek előkészítéséhez és az esetleges különvélemények, párhuzamos indokolások megfogalmazásához ugyanis nincs szükség személyes jelenletre. Hozzá kell tenni, hogy még a döntés végleges aláírásához sincs: elég, ha a bíró az előzetes aláírásnál, a parafálásánál jelen van. Az AB határozatok között több olyat – ismereteim szerint 135-öt – lehet találni, melynek végén, az aláírások között az elnök vagy a helyettes elnök írta alá a döntést az „aláírásban akadályozott” XY alkotmánybíró helyett.¹² Ez viszont nem az érdemi döntéshozatal körébe tartozik, tehát a bíró távolléte nem lehet e cselekvés akadálya. A testület gyakorlatában tehát mindösszesen az „aláírásban akadályozott alkotmánybíró” helyett írja alá esetenként az elnök vagy a helyettes elnök a határozatot, ám ekkor nem működésképtelenségről van szó, csupán a bíró (bírák egy részének) akadályoztatásáról.

bb) Az önhibán kívüli, ideiglenes működésképtelenség körébe sorolható az adott ügyből való kizárás is, melyre a Pp. szabályait kell alkalmazni. A Pp. 13. § (1) bekezdése szerint az ügy elintézéséből ki van zárva és abban, mint bíró nem vehet részt az, akitől az ügyek tárgyilagosa megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság). E rendelkezés valóban alkalmazható az alkotmánybírákra is, ám felmerül, hogy az alkotmánybíró-sági eljárásban ki jogosult jelezni az elfogultságot, másrészt ez általában automatikusan, magától is működik.¹³

II. A bíróválasztás kérdésköre

Általában nem vitatott kérdés, hogy az *alkotmánybíró-választás* jogát az Országgyűlésnél kell hagyni. A jogirodalomban és a szakmában főként a *jelölésre* vonatkozó szabályokat vélik szükségesnek megváltoztatni, bár akad olyan nézet is, hogy a megválasztást is meg kell osztani különböző tényezők között.

1. Az alkotmánybírónak javasolandó személy kiválasztása és a jelölés

a) A jelenlegi szabályozás szerint az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselők közül álló jelölő bizottság tesz javaslatot.¹⁴ A javasolt személyeket az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottsága meghallgatja. Az Alkotmánybíróság tagjait az Országgyűlés a

jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának véleményét figyelembe véve választja meg. Ha az Országgyűlés a jelölteket nem választja meg, a jelölő bizottság még azon az ülészenon, de legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz.¹⁵

b) A parlament tehát kötve van a jelölő bizottság által javasolt személyekhez. A megválasztható jelöltek köre ennek következtében már politikailag „szűrt” mezőnynek tekinthető: a jelölő bizottság előtt ugyanis – a jelenlegi parlamenti erőviszonyokat figyelembe véve – aligha kaphat megfelelő többséget az, akit valamelyik nagy párt nem talál megfelelőnek.

c) Az ebből eredő politikai kompromisszumok elkerülésére a jelölést több szerző is átalakítaná. Javaslatként fogalmazódott meg – többek között – az MTA, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT), valamint az egyetemek jogi karainak jelölési jogának bevezetése is: ezek többnyire egymással együttműködve, vagy egymást kiegészítve, rotációs rendben jelölhetnének. Ebből azonban véleményem szerint *jelenleg* jóval több probléma eredne, mint amennyi haszon származna.

ca) Az MTA *jellege szerint nem alkalmas arra*, hogy döntsön az alkotmánybírói tisztségre való alkalmasságról. Egyrészt, az MTA rendkívül összetett, nem csak jogtudománnyal foglalkozó szervezet, másrészt – feltételezve, hogy csak a jogász tagok vehetnének részt a jelölésben – feladatköre alapján sem alkalmas erre a feladatra. Az MTA jelölési joga körülbelül ahhoz lenne hasonlítható, mintha a szabályozás azt írná elő: csak az lehet az MTA tagja, akit arra az Alkotmánybíróság jelöl. Úgy vélem, ez utóbbi abszurditását kevesen vonnák kétségbe.

cb) Az OIT sem összetétele, sem feladatköre, sem az államszervezetben betöltött helye alapján nem alkalmas alkotmánybíró-jelölésre.

Az OIT összetételét tekintve tagjainak 2/3-a bíró, tagja többek között a Kormány egyik tagja (az igazságügy-miniszter), és két országgyűlési képviselő is. Az OIT részéről történő jelölés a bírói túlsúly miatt egyrészt azt eredményezné, hogy valószínűleg mindenképpen bíró kerülne az Alkotmánybíróságra (ami nem feltétlenül hátrányos), másrészt viszont kifejezetten aggályos, hogy a Kormány tagját is tartalmazó szervezet jelöljön bírót, még akkor is, ha a kormányrésztétel az OIT-ban minimálisnak mondható. A bírói túlsúly miatt – némi túlzással – azt is mondhatnánk, hogy ne is az OIT, hanem a bírák országos egyesülete kapjon jelölési jogot. Úgy vélem, a hatalmi ágak közötti szembenállás több jele is évek óta érzékelhető az Alkotmánybíróság és a bíróságok viszonyában – jogegységi határozattal kapcsolatos alkotmányosság vizsgálat, az élő jog kontrollja (Jánosi-határozat), melyik szerv áll a másik előtt a „hierarchiában”, a bírói konkrét normakontroll kezdeményezésének kiküszöbölése az elrendelését tartalmazó végzés magasabb szintű bíróság általi megsemmisítésével stb. –, így semmiképpen nem szerencsés, hogy a bírósági meghatározottságú szerv jelölési jogot kapjon. Végezetül: az OIT feladata korántsem az alkotmányosság védelme, mivel ez *igazgatási feladatokat ellátó szerv*, így nem feltétlenül ez a legalkalmasabb orgánum az alkotmánybíróknak szóba hozható személyek közötti „válogatásra”.

cc) Az egyetemek jogi karaival kapcsolatosan hasonló ellenérzések fogalmazha-

tók meg. Egyrészt, az egyetemi jogász oktatók egy része bizonyosan nincs tisztában átfogóan az Alkotmánybíróság feladatkörével, még kevésbé gyakorlatával. Másrészt több, feszültséget generáló előkérdés jelenne meg: a jogi karok együttesen vagy külön-külön kapjanak jelölési jogot, ha ez utóbbi érvényesül, akkor dönteni kell abban is, hogy számítsón-e a Kar hallgatói létszámban tükröződő nagysága, fennállásának hossza stb. Az egyes karokon belül ugyanez a probléma tovább generálódhatna: jómagam nehezen tudnám eldönteni, hogy az adott kar éppenséggel saját oktatói közül kívánna-e valakit alkotmánybírónak jelölni, vagy éppen – a SZAMEL Professzor által meghonosított kifejezés, az NMSI (Nagy Magyar Sárga Irigység) jegyében – arra törekednének egyes oktatók, hogy véletlenül se társuk kapja a lehetőséget. Külön eldöntendő kérdés lenne, hogy a Kar milyen grémiuma jelöljön: összoktatói értekezlet, tanszékvezetői értekezlet, Kari Tanács (benne a hallgatói képviselőkkel), Dékán és helyettesei, netán az alkotmánybírói posztra jogszabály szerint alkalmas oktatók közössége? Számomra mindegyik megoldás abszurd és mosolyt fakasztó elképzelés lenne.

Csupán ezeket a problémákat felvillantva is láthatóvá válik viszont, hogy az új elképzelések megvalósítása igen részletesen kidolgozott alkotmányi és törvényi háttérrel igényelne, ami az újraszabályozás valószínűségét jelentősen csökkenti.

d) A többszatornás jelöléssel kapcsolatban jelentős ellenérv lehet az is, hogy a választás jogát továbbra is kizárólagosan gyakorló Országgyűlés bármikor figyelmen kívül hagyhatná a többi jelölő szerv javaslatát, vagyis nem választaná meg a javasolt személyeket. Ez ellen kizárólag olyan alkotmányi előírással lehetne védekezni – ám azzal sem hatékonyan –, melyben rögzítenék, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak bizonyos hányadát a más jelölő szervek által javasolt személyek közül kell megválasztani, vagyis korlátozni lehetne az Országgyűlés válogatási jogát úgy, hogy az egyedüli, választásra jogosult szerv továbbra is a parlament maradjon.

Mindezekre tekintettel elmondható, hogy – bár a jelenlegi szabályozás alkalmassága megkérdőjelezhető és rengeteg problémát hordoz – jelenleg a hatályos szabályozásánál hatékonyabb és kevesebb problémát hordozó megoldás nem valószínűsíthető meg.

2. Az alkotmánybíró megválasztásának módja, szabályozása

a) Az alkotmánybíró megválasztási feltételei *de lege lata* és *de lege ferenda*

aa) Az alkotmánybíró megválasztási feltételeit az Abtv. pontosan meghatározza. Eszerint „az Alkotmánybíróság tagjává minden olyan jogi végzettségű, büntetlen előéletű magyar állampolgár megválasztható, aki 45. életévét betöltötte”.¹⁶ „Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjait kiemelkedő tudású elméleti jogászok, egyetemi tanárok, illetőleg az állam és jogtudomány doktorai vagy legalább húszévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg. A szakmai gyakorlatot olyan munkakörben kell letölteni, amelynek ellátásához az állam és jogtudományi végzettség szükséges”.¹⁷ A rendelkezéssel összefüggésben probléma csak a

„legalább húszévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok” kitételben van. A témát érintőlegesen tárgyalva,¹⁸ itt csak utalok arra, hogy ez az Abtv.-nek az a pontja, amely megnyitja a választásra jogosult szerv előtt az Alkotmánybíróság esetleges, a normakontroll eljárás ellátására szakmailag kevésbé alkalmas emberekkel való feltöltésének kapuját: a kiemelkedő tudást a jogszabály ugyanis mintegy feltételezi a húsz év szakmai gyakorlat létével, ám e húsz évet úgy is el lehet tölteni jogi munkakörben, hogy az illető valójában sem gyakorlatot, sem kiemelkedő tudást nem szerez. Emiatt indokolt lenne – mint ahogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) is megteszi – bizonyos elméleti „előéletet” megkövetelni, például kandidátusi – ma PhD – fokozat megszerzését. Az is igaz viszont, hogy a valóban kiváló gyakorlati szakemberek nagy részét ez a megoldás elzárná az alkotmánybírói tisztség elől, ami nem feltétlenül szerencsés. *Hosszú távon* azonban a változtatást indokoltnak tartom.

ab) Nem lenne megfelelő az a megoldás sem, amit korábban az egyik, új alkotmánybírói törvényre vonatkozó tervezet tartalmazott, mely szerint a gyakorlati jogászok esetében szükséges lenne a jogi szakvizsga megléte is,¹⁹ valamint az sem, hogy a jogi szakvizsga mellett „közigazgatásban eltöltött szakmai gyakorlat” kellene.²⁰ A jogi szakvizsga előírása a jelenlegi helyzethez képest *formailag* valóban előrelépés lenne, *lényegileg azonban aligha*. A szakvizsga esetleges hiánya ugyanis eddig sem a húsz éves gyakorlattal rendelkező jogászok körében, hanem az elméleti juristák oldaláról merülhetett fel. Ennek következtében nehezen található olyan jogász, aki húszéves szakmai gyakorlattal rendelkezik, s ezzel párhuzamosan nem teljesítette a szakvizsga-követelményeket. A gyakorlati jogászok körében mindez szinte kizártnak mondható. Emiatt elméletileg továbbra is fennáll az a probléma, hogy a gyakorlati jogászok a megfelelő alkotmányjogi felkészültség hiányában tölthetnek be alkotmánybírói tisztséget: meglehet, hogy a maguk jogágában – civil vagy büntetőjogban – kiváló szakemberek, ám alkotmányjogi tudásuk potenciálisan – *főként* mivel még az elmúlt rendszerben tanultak alkotmányjogot – nem megfelelő. Véleményem szerint nem szabad eretnek gondolatnak tekinteni a leírtakat: a rendszerváltozást követő időszakban az alkotmányjog olyan erős térhódítása és tartalmi kiteljesedése indult meg, ami nem egykönnyen pótolható az átlagos jogászi műveltségből adódó ismeretekkel, hanem gyakorlatilag teljes újratanulást, sőt alkotmánybíró esetében – lévén, hogy ismételten kihangsúlyozva, *alkotmánybíró*ról van szó – jóval alaposabb és elmélyültebb ismereteket feltételezne. Párhuzamba állítva: senki nem kifogásolja, hogy alkotmányjogi ismereteket nélkülöző előélettel valaki alkotmánybíróvá válik, ám jogászi berkekben valószínűleg felháborodást váltana ki, ha bármely alkotmányjogi tanszék munkatársa egyik napról a másikra – az egyetemi záróvizsgán és a szakvizsgán elvárt, azóta már igencsak megkopott büntető- vagy polgári jogi ismeretek birtokában – a Legfelsőbb Bíróság büntetőjogi vagy polgári jogi tanácsába, horribile dictu annak élére kerülne ítélkező bíróként, netán kollégiumvezető lehetne. Úgy vélem, a példa egyáltalán nem sarkított. Esetenként, egy-egy sikeres alkotmánybíróválasztást követően ugyanis egyenesen hajmeresztő hallani, amint az új bíró nyilat-

kozza: első teendője a korábbi döntésekkel való ismerkedés lesz. A rendes bírának már az egyetemi korszakukban meg kellett „ismerkedni” az adott jogág anyagának alapvető tételeivel és mélyebb összefüggéseivel is, és nem akkor kezdődött a folyamat, amikor a tisztséget elnyerték.

b) A választásra jogosult szervek

ba) A hatályos szabályozás szerint az alkotmánybírákat az Országgyűlés kilenc évre választja meg. E megoldással szemben gyakran felmerülő ellenérv, hogy a politikai befolyás túlzott megjelenése ellen nem biztosít megfelelő védelmet, így az Országgyűlés politikai okok alapján, megfelelő ellensúly nélkül határozhatja meg az Alkotmánybíróság összetételét, s ennek megfelelően a mindenkori többség a vele szimpatizáló jogtudósokat alkotmánybíróvá választhatja. E probléma kiküszöbölésére több megoldási javaslat született. Ezek közül egyik a fentebb tárgyalt többszatsornás jelölés mellett a *többszatsornás választás*, amely a testület összetételét több alkotmányos szerv aktusa alapján alakítaná ki. Megfogalmazódott már például a parlament mellett a köztársasági elnök alkotmánybíró-”választási” joga is.

A túlzott politikai hatást mérsékelni kívánó elképzelés azonban csak első látásra ilyen tetszetős, mivel a *többszatsornás alkotmánybíró-választás bevezetése csak megfelelő politikai kultúrával rendelkező országokban hozhatja meg a tőle várt eredményt*. Ennek hiányában a megoldás bevezetése a bíróválasztást a jelenleginél sokkal inkább átpolitizálná. Aligha lenne előnyös ugyanis a jogállamiság szempontjából, ha a legfőbb, alkotmánybíró-választásra jogosult szervek a közöttük felmerülő ellentéteket az alkotmánybírák megválasztása során is ütköztetnék. Így például az Országgyűlés által meg nem választott személyt a köztársasági elnök juttatná be a testületbe, illetve fordítva, ekként fejezve ki a közöttük lévő esetleges ellentéteket. A jelzett probléma természetesen függ attól, hogy milyen csatornák küldenének vagy jelölnének alkotmánybírókat. Valamennyi eddig javasolt megoldás – Országgyűlés, köztársasági elnök, Legfelsőbb Bíróság, OIT – érvényre juttatása kialakíthatná a jelzett konfliktust, más, szóba jöhető csatornák viszont nehezen képzelhetők el.

Természetesen a más szerv általi választásnak is lehetne olyan válfaja, ami „helyettesítő” jellegű lenne, azaz az ominózus szerv csak akkor választhatna alkotmánybírókat, ha azt az Országgyűlés a hely megüresedésétől számított, meghatározott időn belül nem tenné meg.

bb) *Megoldást jelenthetne az Alkotmánybíróság általi kooptálás is*. Ez a lehetőség a független Alkotmánybíróság részéről való tisztség-betöltést eredményezne, ami megfelelő megoldás lenne. Erre akkor kerülhetne sor, ha az Országgyűlés bizonyos ideig nem választana alkotmánybírókat. Megvalósítása esetén viszont ügyelni kellene a politikai befolyás-gyakorlásra irányuló próbálkozások kivédésére is.

c) A megválasztás sikertelensége esetén történő eljárás

A megválasztás sikertelensége esetén történő eljárással kapcsolatban csupán arra utalnék, hogy annak lefolytatását kellene időben szűkre szabni. Jelenleg, a sikertelen választás után az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselők közül álló jelölt bizottság még azon az ülészen, de legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz. A megadott időtartam – legkésőbb tizenöt napon belül – elégséges arra, hogy a bizottság a betöltendő funkció komolyságához mérten döntsön az új jelölt kiválasztásáról, ám ahhoz kellően rövid, hogy az üres alkotmánybírói poszt betöltésével eltelt idő ne veszélyeztesse huzamosabb ideig a testület működőképességét. Kérdéses persze, hogy az esetleges mulasztás ellen milyen szankciók alkalmazhatók. Hatékonyan valószínűleg semmilyenek.

III. A háromtagú tanácsok működőképességének kérdése a testület létszámának nyolc fő alá csökkenése esetén

a) Az Alkotmánybíróság létszámának csökkenésekor felmerült az a kérdés is, hogy amennyiben a testület létszáma nyolc fő alá csökken, az csak a teljes ülés, vagy más döntéshozó fórumok (háromtagú tanácsok, elnök) határozatképtelenségét is eredményezi-e. Ismereteim szerint etekintetben az alkotmánybírák sem voltak azonos véleményen. Nézetem szerint semmiféle értelmezési probléma nem merül fel, az Abtv. ugyanis a kérdésre világos választ ad.

b) Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság tizenegy tagból – köztük az elnökből és helyettes elnökből – álló testület.²¹ E kiindulási pont azonban még semmit nem mutat a határozatképeség tekintetében. A határozatképeséget ugyanis a törvény külön megadja a teljes ülés esetében és külön a háromtagú tanácsok esetében. Az Abtv. 30. § (3) bekezdés első mondata szerint „a teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság nyolc tagja, köztük az elnök vagy akadályoztatása esetén a helyettes elnök jelen van”.

Ez a szabály egyértelműen, expressis verbis a teljes ülés határozatképeségéhez írja elő a nyolc fő jelenlétét. Ebből a szempontból teljesen mindegy, hogy a nyolc fő miért nincs jelen: azért, mert a szükséges számú bíró távol van, vagy azért, mert a létszám nyolc fő alá csökkent (ez utóbbi esetben egyébként értelemszerűen nem lehet jelen). A szabályozás ugyanis ez alapján nem differenciál. A háromtagú tanácsok tekintetében a törvény 31. § (2) bekezdése ugyancsak világosan rögzíti: „a tanács akkor határozatképes, ha ülésén mindhárom tag jelen van”.

c) Mindebből számomra az következik, hogy a törvény sehol nem írja azt elő, miszerint ha nyolc fő alá csökken a testület létszáma, annak *valamennyi* döntéshozó szerve határozatképtelenné válna. Amennyiben a fenti, „a teljes ülés akkor határozatképes, ha azon legalább az Alkotmánybíróság nyolc tagja [...] jelen van” kitélet úgy értelmeznénk, hogy az nem csupán a teljes ülésre, hanem bármely alkotmánybírói szerve vonatkozik, továbbá, ha a jelenlét bármely hiányát azonos kategóriába sorolnánk azzal, hogy a létszám nyolc fő alá csökken, el lehetne jutni arra a következtetésre is, hogy a

háromtagú tanács akkor is határozatképtelen, ha nincs jelen az Alkotmánybíróság épületében legalább nyolc fő, köztük az elnökkel vagy a helyettes elnökkel. Mivel a törvény a nyolc fő *jelenlétét* kizárólag a teljes ülés határozatképességéhez írja elő, s nem tesz különbséget a távollét lehetséges okai (nyolc alatti hivatalban levő bíró, vagy megfelelő létszámú testület, ám éppen távollévő bírók) között, megállapítható, hogy a háromtagú tanácsok határozatképességét nem érinti, ha a testület létszáma nyolc fő alá csökken. Ugyanígy nincs hatással a háromtagú tanácsok működőképességére az, ha az elnök vagy a helyettes elnök hiányzik: a háromtagú tanács ugyanis mindig a teljes ülés által határozott időre megállapított összetételben jár el. Emiatt, ha mindhárom tag jelen van, a háromtagú tanácsok ülései megtarthatók.

Ugyanebből az okból nem zárja ki a nyolc fő alá csökkenés azt sem, hogy az elnök gyakorolja – akár érdemi, ügydöntő – jogköreit: szignáljon ügyeket, saját hatáskörben elutasítson indítványt.²²

d) Végezetül érdemes arra utalni, hogy amennyiben a testület létszáma nyolc fő alá csökken, ez a teljes ülés esetében is csak a határozatképességet zárja ki. Mindez azonban nem fosztja meg a bírákat attól a lehetőségtől, hogy törzskarukkal tervezeteket készítsenek a rájuk szignált teljes ülési ügyekben, sőt esetleg – informálisan – tanácskozzanak is róla. Döntést azonban értelemszerűen nem hozhatnak.

* * *

A megválasztással kapcsolatos problémák áttekintésekor arra törekedtem rámutatni, hogy a jogi szabályozás nem alakítható úgy, hogy abszolút garanciát nyújtson az Alkotmánybíróság működőképességére. Tudomásul kell venni, hogy a politikai kultúrát és a megegyezésre való hajlandóságot, valamint az adott pártnak szimpatikus, ám szakmailag esetleg nem a legkimagaslóbb személyek jelölését nem lehet jogszabályi előírásokkal helyettesíteni vagy elhárítani. Mivel a politikusok is emberek, a helyzet érdemi változása – akár a hozzáállás, akár a jogi háttér megváltoztatása tekintetében – valószínűleg hiú ábránd marad.

JEGYZETEK

¹ SÓLYOM LÁSZLÓ említi, hogy bár a függetlenség elleni nyílt támadást jogállam nem engedheti meg magának, az alkotmánybírák (ki)választásával és az üres helyekre való nem választásával is meghatározó befolyást lehet gyakorolni az alkotmánybíráskodásra. SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdeti Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001. 726.

² A megoldást a német alkotmánybírói törvény kifejezetten tartalmazza is. A német Abtv. Kommentár is arra utal, hogy a szabály a testület működésképtelenné válását kívánja megakadályozni. Vö. D. UMBACH – TH. CLEMENS (hrsg.): *BVerfGG Kommentar*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1992. 240. Ez a megoldás azonban természetesen nem teljesen, hanem csak a megszűnési esetek egy részével összefüggésben jelent gyógyírt arra a problémára, ha az Országgyűlés passzív cselekvéssel akarja „kihalásra kényszeríteni” az Alkotmánybíróságot. Az alkotmánybíró ugyanis halála esetén értelemszerűen nem tud hivatalban maradni utódja megválasztásáig. Ezen túl az is nyilvánvaló, hogy a megoldás a megszűnési esetek közül többre nem lenne vonatkoztható. Erről a későbbiekben részletesen szövegek.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁK MEGVÁLASZTÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS...

- ³ Az csak az adott relációban válhat világossá, hogy a bíró valóban megváltoztathatatlanul, a véglegesség szándékával mondott le, vagy ismételt bizalom esetén hajlandó lenne újra betölteni tisztségét. Itt hasonló megoldás jöhetne szóba, mint a hatályos szabályozásban a köztársasági elnök lemondásánál alkalmazott formula, vagyis a megfontolásra való kérés alkalmazása.
- ⁴ Abtv. 15. § (6) bekezdés.
- ⁵ 15. § (7) bekezdés.
- ⁶ Ez alól kivételnek tartom a „vagy más módon a tisztségére méltatandá vált” kitétel, ami oly mértékben gumipagrafusz, hogy alkotmányossági aggályokat is felvetethet.
- ⁷ A listán való szerepeltetésre természetesen csak az illető személyek kifejezett beleegyezésével lenne lehetőség.
- ⁸ A helyettesítéshez megfelelő, a működéssel, ügyismerettel kapcsolatos információk szükségesek, amelyek értelemszerűen csak aktív alkotmánybírák birtokában vannak. A „tartalékos” alkotmánybírónak (ha lenne ilyen), szükségszerűen részt kellene vennie a testület ülésein. Csak az esetleges helyettesítés miatt több bírót kilenc évig „ültetni” a helyettesítendő személy mellett, nem csak felesleges, de ésszerűen is lenne.
- ⁹ www.mkab.hu
- ¹⁰ www.fn.hu (2005. április 17.), www.jogiforum.hu (2005. augusztus 31.), www.magyaratv.hu (2005. április 14.), www.index.hu (2005. április 13.). A Jogi Fórum szerint „tavasszal az alkotmánybíróság kétszer is határozatképtelen volt az egyik tag *hivatali elfoglaltsága* (sic!) miatt, az Index pedig úgy fogalmazott, hogy „testület egyik bírójának ugyanis *halaszthatatlan külföldi úton kell részt vennie* és ezáltal az amúgy 11 fős, de most 8 taggal működő AB működésképtelenné válik”. Magam részéről kíváncsi lennék, mit takarhat az alkotmánybíró akadályozó „hivatali elfoglaltság”.
- ¹¹ KISS LÁSZLÓ az Alkotmányjog I. szekció elnöke volt, KUKORELLI ISTVÁN az Alkotmányjog II szekcióé, HOLLÓ ANDRÁS az Alkotmányjog III. szekcióé, ERDEI ÁRPÁD pedig a Büntetőjog III. (Büntetőstan) szekcióé.
- ¹² Vö. például: 13/2004. (IV. 20.) AB határozat, 5/2004. (III. 2.) AB határozat, 61/2003. (XI. 26.) AB határozat, 25/2003. (V. 21.) AB határozat. A gyakorlat a Súlyom-bíróság idejében is élt, vö. például a 29/1995. (V. 25.) AB határozattal.
- ¹³ Vö. például a 25/1999. (VII. 7.) AB határozattal, ahol nemcsak a támadott OVB határozat meghozatalában részt vett KUKORELLI ISTVÁN, hanem a korabeli jogalkotási folyamatban szerepet játszó BIHARI MIHÁLY sem vett részt az alkotmánybírósági döntéshozatalban, elfoglaltságukat jelezve. ABH 1999, 251, 264.
- ¹⁴ Abtv. 6. §
- ¹⁵ 7.-8. §
- ¹⁶ Abtv. 4. § (1) bekezdés.
- ¹⁷ Abtv. 4. § (2) bekezdés.
- ¹⁸ Részletesen áttekintve vö. TILK PÉTER: Az Alkotmánybíróság és az alkotmánybírák függetlenségéről, különös tekintettel a készülő alkotmánybírósági törvényre. *Magyar Közgazdaság* 2001/10. 595.
- ¹⁹ A 2000-ben közzétett IM-tervezet szerint.
- ²⁰ A 2003-ban közzétett IM-tervezet szerint (T/4487).
- ²¹ 4. § (1) bekezdés.
- ²² Ehelyütt eltekintek attól, hogy véleményem szerint az elnöki, egyszemélyi, „nyilvánvalóan alaptalanságra” épülő érdemi elutasítás alkotmányellenes. Vö. ezzel kapcsolatban TILK PÉTER: Az Alkotmánybíróság elnökének jogállása, feladat-és hatásköre. *Jogtudományi Közlöny*, 2006/2., illetve TILK PÉTER: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése*. Pécs: PTE ÁJK, 3. átdolgozott kiadás, 2005. 63-93. Az Alkotmánybíróság 2006 január 17-én meghozott döntésében ezt az érvelést nem osztotta. Vö. 606/B/2002. AB határozat. Más kérdés persze, mennyi a valószínűsége annak, hogy a testület megsemmisítsen olyan jogkört, melynek alapján már több korábbi elnök is döntéseket hozott, vállalva ezzel, hogy saját maga alkotmányellenes eljárását ismeri el.

AZ ORVOSI MŰHIBÁK BÜNTETŐJOGI MEGÍTÉLÉSÉNEK NÉHÁNY ÚJABB ASPEKTUSA

TÓTH MIHÁLY

tanszékvezető egyetemi tanár (PTE; PPKE)

Nem csitulnak a viták az orvosi műhibák körül.

Az „Orvosok Egymásért Társaság” 2005 végén állásfoglalást adott ki,¹ amelyben már a „műhiba” kifejezés kiterjesztő és következtelen használatát is sérelemezzi, rámutatva, hogy a fogalom pontos tartalma jogszabályban nincs meghatározva, és sem a jogi szakirodalom, sem az orvosszakértői gyakorlat nem alakította ki egységes jelentését. A fogalom túlzottan tág „mindennapos és tömeges használata [...] súlyosan sérti az orvostársadalom jó hírnévhez való jogát.”

Az állásfoglalás szerint az orvosi hivatás gyakorlása során bekövetkező károsodások három csoportba oszthatók:

- a) az első csoportba azok az esetek tartoznak, amikor a szakmai szabályok tökéletes megtartása mellett felállított helyes diagnózis, az orvostudomány mindenkori állásának megfelelő kezelési terv és annak szakszerű kivitelezése ellenére, a beteg egyéni adottságai miatt, vagy a tudomány jelenlegi állása szerint még nem ismert, egyéb okból, sorsszerűen következik be a károsodás.
- b) A második csoportba sorolhatók azok az egészségkárosodások, amelyek a szakmai szabályok tökéletes megtartása és elvárható gondossággal felállított diagnosztikai terv mellett, az elvégzett vizsgálatok eredményeiből levont téves következtetések, az ezekre épülő téves kezelési terv, illetve a vizsgálatok vagy kezeléseik során előforduló, baleseti jellegű eseményekből következnek.
- c) Végül a harmadik csoportot azok az esetek alkotják, amelyekben polgári jogilag felróható vagy büntetőjogilag vétkes szakmai szabályszegés következménye a sajnálatos eredmény.

Az állásfoglalás szerint az első két csoportba tartozó esetek az orvosi beavatkozások társadalmilag elfogadott mértékű kockázatai közé tartoznak, illetve „sorsszerűségük miatt” elkerülhetetlenek, „műhibának” csak a harmadik csoportba tartozó esetek tartoznak.

Úgy vélem, az állásfoglalás kapcsán már előljáróban indokolt néhány észrevételt tennem.

Az orvosi műhiba kifejezést valóban nem egységesen használja az orvosszakértői illetve a jogi szakirodalom, ez azonban nem jelenti azt, hogy a fogalom tartalma homályos vagy bizonytalan lenne.

A klasszikus igazságügyi orvostan meghatározása szerint, amit műhibának – vagyis az orvosi hivatás, a foglalkozás gyakorlása kapcsán elkövetett hibának – tekinthetünk, az nem egyéb, mint az orvostudomány általánosan elismert, elfogadott szabályait sértő orvosi magatartás.

Ez a definíció valamiféle „általános”, absztrakt felelősség talaján áll.

A jogászok – minthogy értékelésüknek adott esetben igen súlyos konzekvenciái is lehetnek – az ilyen kevéssé megfogható, tág és képlékeny elemeket tartalmazó definíciókkal mindig igen csínján bántak. A jog rendszerint csak konkrét cselekményt, konkrét helyzetben értékelhet.

Ennek megfelelően jogi körökben már hosszabb ideje azonosan kezelik az ún. „műhiba”-fogalmat, amelyet a múlt század elején még a Curia dolgozott ki egyik döntésében. Ennek lényege szerint műhibáról akkor beszélhetünk, ha az orvos bizonyos esetben nem fejt ki azt a szakszerű és körültekintő gondosságot, amely az adott helyzetben – az orvostudomány aktuális fejlettségi szintjét figyelembe véve – joggal elvárható lenne tőle, s ez a magatartás (tevékenység vagy mulasztás) veszélyhelyzetet idéz elő. Így azután a kérdéssel foglalkozó számos jogász és orvos szakíró „műhiba” helyett helyesebbnek véli az „orvosi veszélyeztetés” fogalmának használatát, amely „nem szakad el a büntetőjogi szabályozástól”, mégis „a lényegét jelenti”²

Belátható azonban, hogy a „műhiba” kifejezés – a német „Kunstfehler” szó XIX. századi tükörfordításaként – az említett magatartás értékelésére nem csak a köznyelvben, hanem jogi körökben is olyan mértékben elterjedt, meghonosodott, hogy nem érdemes hadakozni ellene. Fellépni nem a kifejezés, hanem annak inadekvát használata ellen kell.

Ezt viszont az imént idézett kétség kívül jó szándékú állásfoglalás csak részben oldja meg. Látható ugyanis, hogy míg az első két csoport esetében *tartalmi* kérdéseket helyez előtérbe – pl. a szakmai szabályok elvárható megtartásával felállított diagnózis, vagy a megfelelő körben elvégzett vizsgálatok követelményét –, addig a harmadik esetkörben egy merész fordulattal pusztán *formális* megközelítést ad: ide eszerint azok az esetek tartoznak, amiket a polgári jog vagy a büntető jog felró. Az elhatárolást tehát nem azonos ismérvek, nem koherens tartalmi szempontok alapján kísérli meg. Emellett bizony sokszor az is vitatható lehet, hogy a helyes diagnózis és a teljes körű vizsgálat-csokor alapján levont téves következtetések vagy téves kezelés nem tekinthetők-e adott esetben pl. a megfelelő felkészültség vagy gyakorlat hiányából adódó szakmai szabályszegésnek. Az ilyen, adott esetben súlyos tévedések ugyanis nem feltétlenül diagnosztikai hibák eredményei.

Indokoltnak vélem ezért a következőkben legalább a polgári jogi felelősségénél szűkebb büntetőjogi felelősségi kör alaposabb megvizsgálását. Ennek során egyes konkrét esetek elemzésével annak feltárására is kísérletet teszek, hogy

az utóbbi évtizedben változtak, módosultak-e az orvosi tevékenység büntetőjogi megítélésnek elvei.

I. A büntetőjog fogalomrendszere és kiindulási pontjai

Utaltam rá, hogy az orvosi műhibáknak két jogi vetülete lehet: az orvosok ellen indított kártérítési perek és a büntető eljárások. E két terület persze szorosan kapcsolódhat egymáshoz, hiszen a büntető eljárások kapcsán is érvényesíthető kártérítési igény, és a kártérítés iránti perekben is gyakran felvetődik a büntetőjogi felelősség.

Ha áttekintjük az orvosi felelősség kérdéseivel kapcsolatos szakirodalmat, mégis szembetűnő, hogy úgyszólván kizárólag a kártérítési kötelelemmel, a gyógyító tevékenység magánjogi vonatkozásaival foglalkoznak, a büntetőjogi felelősség taglalása meglehetősen háttérbe szorul.³

Nézzük meg tehát mindenek előtt a kérdés hatályos büntetőjogi hátterét.

A Btk. 171. §-a értelmében foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésért felel az az orvos, aki szakmája szabályait gondatlanul vagy szándékosan megszegi s ezzel a beteg életét, testi épségét, egészségét közvetlen veszélynek teszik ki. Súlyosabb a fenyegetettség, ha e veszélyből konkrét káros eredmény (maradandó fogyatékoság, súlyos egészségromlás, vagy a legsúlyosabb esetben halál) származik.

Az orvos szándékosan követi el a bűncselekményt, ha felismeri, hogy a foglalkozási szabályok milyen magatartásra kötelezik, mégsem ennek megfelelően jár el; nem tesz semmit, illetve az előírástól eltér.

Gondatlan cselekvésről akkor beszélünk, ha az orvos ismeri az adott foglalkozási szabályt, de a tőle elvárható figyelem, körültekintés elmulasztása folytán nem ismeri fel, hogy az adott helyzetben miként kellene eljárnia. Előfordulhat e körben az is, hogy nem ismeri (illetve nem ismeri fel) az adott helyzetben elvárható, szakmai tevékenységével kapcsolatos foglalkozási szabályt, mert kellő figyelem, körültekintés hiányában ennek elsajátítását, vagy az adott helyzetre történő „aktualizálását” elmulasztotta.

Már most indokolt kiemelni, hogy a *szándékos* orvosi veszélyeztetés gyakorlatilag alig értelmezhető, ilyen büntetőpert a náci Németország „emberkísérletei” óta szerencsére alig jegyzett fel a bűnügyi krónika. Bátran maradhatunk tehát a gondatlanság területén.

A magatartás következménye közvetlen veszély bekövetkezése. A tényállás alapesetének megvalósulásához nem kell tehát valamely tényleges sérelem kimutathatósága, nincs szükség effektív egészségromlás, sérülés vagy halál bekövetkezésére. E körülmények mint láttuk, súlyosabb megítélésűvé teszik a cselekményt. Veszélyeztetés – büntetőjogi terminológiával „a jogtárgy hátrányos megváltozásának nagyfokú valószínűsége” – hiányában a szabályszegő orvosi magatartás is közömbös büntetőjogi szempontból.

Kétségtelen viszont, hogy az orvosok esetében bonyolítja az amúgy sem könnyen megítélhető helyzetet, hogy bizonyos fokú veszély a betegek állapota illetve a beteg-

ségek természete folytán rendszerint eleve fennáll, a szabályszegő beavatkozás így már meglévő (viszont eredendően nem a szabályszegő magatartás által kialakított) veszélyhelyzetet is erősíthet, fokozhat. Talán ezért is állítja fel a törvényi tényállás a „közvetlen veszély” kritériumát.

A bírói gyakorlatban a közvetlen veszély értelmezése során sokáig az a nézet volt uralkodó, hogy az a sérelem közeli lehetőségét jelenti. Később helyesebb és mértékertőbb értelmezés alakult ki: a veszély akkor közvetlen, ha a sérelem bekövetkezhetőségének általános lehetőségén túlmutatóan, meghatározott, külsőleg felismerhető formában egyes személyekhez, konkrét szituációkhoz kapcsolódva jelentkezik.

Az orvos eseteleges büntetőjogi felelősségének vizsgálata az elmondottakat is figyelembe véve több lépcsőben történik. Vizsgálandó, hogy megállapítható-e

- valamely szabályszegés, ezután
- közvetlen veszélyhelyzet kialakulása, végül
- a kettő közötti okozati összefüggés.

Ha bármelyik kérdésre nemleges a válasz, nincs foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés. Ha igenlő, még mindig alaposan vizsgálják, hogy a kialakult veszélyhelyzet-hez vezető szabályszegés nem tekinthető-e a gyógyítás „elfogadott kockázatának”.

Ez utóbbi körben – mint látni fogjuk – a „szakértői gyakorlat” voltaképpen sajátos, jogi nézőpontból úgy szólván értelmezhetetlen feltételt fogalmaz meg, elfogadható kockázat megnyilvánulásaként kezelve olyan szabályszegéseket is, amelyekre nézve nehezen, vagy nem is lehet kizárni a büntetőjog tradicionális dogmatikai rendszere szerinti „gondatlanságot”.

Nem csoda, hogy – noha az orvosok elleni *kártérítési perek* száma folyamatosan növekszik⁴ – e többlépcsős, és az elvi megalapozást is gyakran nélkülöző kritérium-rendszer mellett nem sok orvosi tevékenységgel kapcsolatos bűncselekményről tudunk. Egy-egy jelentősebb ügy néha felborzolja a kedélyeket, de marasztaló ítélettel zárult eset alig kap publicitást. Mindez azután különféle – jogászai körökben is fel-fel merülő – szóbeszéd alapjává vált: a felelősség eltussolásáról, orvosi, szakértői lobbiról, a szakértelem pajzsa mögé bújó akár elvtelen kollegialitásról, a gyógyító tevékenység szinte parttalanul megengedett és egyébként is ellenőrizhetetlen kockázatáról beszélnek.

Ezért e ponton szükségnek véltem, hogy legalább a fővárosi helyzetet illetően megpróbáljak további, konkrétabb adatokhoz jutni. A kérdés kapcsán ugyanis mind orvosi, mind jogászai körök gyakran állást foglalnak, azt állítva, hogy sommás marasztaló vagy mentő álláspontjuk kialakításánál kellő információkkal rendelkeznek. Közélebről megvizsgálva azonban ezek a vélemények távolról sem egzaktak, nincsenek megfelelően alátámasztva. A legtöbb elemzés megmarad egyik oldalon, az orvosi tevékenységgel járó hatalmas felelősség vagy a gyógyítással járó szükségszerű kockázat taglalásának, a másikon pedig egyes elrettentő esettanulmányok ismertetésének a szintjén.⁵ Nem véletlenül tiltakozik a bevezetőben idézett dokumentum is „minden olyan statisztikai elemzés, becslés készítése, közzététele és terjesztése ellen, mely az „orvosi műhibák” előfordulási gyakoriságáról a bírósági ítéletek számbavétele nélkül nyilatkozik.”⁶ Okkal vetődik fel a kérdés, milyen hát e területen bűncselekmények

AZ ORVOSI MŰHIBÁK BÜNTETŐJOGI MEGÍTÉLÉSÉNEK NÉHÁNY ÚJABB ASPEKTUSA

tényleges aránya? Csak szöbeszéd-e vagy valóság, hogy a „holló a hollónak nem vájja ki a szemét”-elvé, az orvosi szakmán belüli erős szolidaritás olyan esetekben is kizárja a büntetőjogi felelősséget amikor azt más, hasonlóan veszélyes tevékenységgel kapcsolatos szabályszegés megállapíthatóvá tenné? Biztos, hogy a válasz érdekében legálább az ismertté vált esetekre vonatkozó pontosabb adatokra van szükség.

II. Adalékok a büntetőjogi műhibák gyakoriságához

A részletesebb adatok beszerzésének megkísérlése során azonban nyomban szembesülhetünk azzal a problémával, hogy az orvosi tevékenység kapcsán felmerülő bűncselekményekről *külön* statisztikai kimutatás nem készül, s a kérdést érintő irodalom is jórészt becsléseken alapul.⁷ Ezért tételesen kellett megvizsgálni, elsősorban a Budapesti Rendőr-főkapitányság hatáskörébe tartozó foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetéseket.⁸ Mindez nem volt könnyű, de nem is volt lehetetlen feladat, hiszen évente *országosan, is csak* 250-300 a Btk. 171. §-ába ütköző tett válik ismertté,⁹ s ezek jellemzően három esetkörből kerülnek ki: löfegyverrel kapcsolatos vadász- illetve katonai balesetek, munkabalesetek, és orvosi műhibák.

E tételes vizsgálat alapján a fővárosban, a rendőri szervek elé kerülő műhiba-gyanús esetek arányait az ezredforduló éveiben a következő táblázat szemlélteti.¹⁰

	1999	2000	2001	2002
Budapesten a Btk. 171. §-ába ütköző ismertté vált ügyek	26	44	44	32
Ezekből műhiba-gyanús ügyek miatt tett feljelentés	11	22	8	15
Ezekből a nyomozást elrendelték	8	18	7	12
A nyomozást vádemelési javaslattal fejezték be	2	7	1	2

Látható (és némileg meglepő), hogy négy év alatt a fővárosban a bűnüldöző hatóságok tudomására jutott, a Btk. 171. §-ába ütköző, összesen 146 eset több mint egyharmada merült fel a gyógyászati tevékenység során., ám így is csak 56 ilyen ügyet iktattak bűnügyként. (Figyelembe kell azt is venni, hogy a műhiba-gyanús esetek jelentős részét a rendőrség rendkívüli halálesetként, igazgatási eljárás keretében vizsgálja, s ezeknek az ügyeknek csupán a töredéke kerül a bűnügyi vizsgálati szervek látókörébe).¹¹ Marasztaló ítélet Budapesten a négy év során összesen 11 született, ezek azonban – a büntető eljárások időtartamát figyelembe véve – nyilván nem az általam vizsgált, hanem részben korábban történt esetek következményei. Valóban ilyen kevés lenne tehát a büntetőjogi műhiba? Sajnos, az ügyek részletes vizsgálata nem feltétlenül ezt a feltevést igazolta.

Az első – az ügyek kimenetelétől független – figyelemre méltó tanulság az volt, hogy a Budapesten 4 év alatt bűnügyként kezelt összesen 56 ügyből 52 esetben az eljárás a sértett halála után indult. További két ügyben büntetőjogi értelemben „súlyos egészségromlás” volt megállapítható. Noha – mint láttuk – a Btk. 171. § (1) bekezdése kapcsán nem „eredmény-bűncselekményről” van szó, mégis úgy tűnik, a gyakorlat a kérdést csak valóban végzetes kimenetel esetén veszi komolyan. Úgy tűnik, a műhibák területén lassan materiális bűncselekményt konstruálunk egy legalábbis az alapesetben veszélyeztetési deliktumból: *önmagában* (effektív súlyos eredmény nélküli) veszélyeztetés miatt csak két ügy került a BRFK-ra.¹² Persze ez nem feltétlenül a jogalkalmazók hibája. Nehezen hihető, hogy súlyos eredményre nem vezető veszélyeztetés több ügyben nem fordult elő, vagy hogy minden veszélyeztetésnek súlyos a következménye. A valószínűleg igen magas látencia magyarázata abban rejlik, hogy az eljárást csaknem kizárólag a beteg elhunytát sérelmező hozzátartozók kezdeményezték. „Hivatalból”, „intézményi kezdeményezésre” alig indult eljárás. A hozzátartozók pedig értelemszerűen csak a sajnálatos eredményről értesülnek, a kezelés során felmerülő veszélyhelyzetről csak kivételesen szereznek tudomást, a műtét közbeni szabályszegésről pedig úgyszólván soha. Jellemző, hogy egészségügyi intézmény kezdeményezésére a 4 év alatt mindössze 3 büntető eljárás indult, s ezekben sem a műhiba elkövetőjének munkáltatója, hanem az a (másik) kórház élt bejelentéssel, ahol a beteg meghalt.

Az ügyek kimenetele általában már a rendőrségi szakban eldőlt, 11 ügyben a nyomozás elrendelésére sem került sor. A többiben szinte nyomban – de mindig a gyanúsított kihallgatás előtt – szakértő kirendelésére került sor, s a szakvélemény az esetek zömében kizárta a büntetőjogi felelősséget.

Így a fővárosban az említett négy év alatt már a rendőrség is csak 12 ügyben élt egyáltalán vádemelési *javaslattal*. Az indokok, az említett többlépcsős rendszer folytán (mulasztás hiánya – közvetlen veszély hiánya – okozati összefüggés hiánya – megengedett kockázat) a legkülönbözőbbek voltak.

Esetenként már a *közvetlen veszélyhelyzet* tényét is határozottan kizárták.

Az egyik ügyben egy túlsúlyos férfi fordult háziorvosához, mellkasi fájdalommal, hányingert, gyengeséget is panaszolva. Az orvos vizsgálat nélkül megállapította, hogy az illetőnek sok a sava, ezért savcsökkentőt írt fel neki. A beteg pár nap múlva szívinfarktuszban meghalt. A szakértő szerint a szakmai szabályszegés megállapítható, mert az alapvető követelmény, hogy az orvoshoz forduló betegeket alaposan meg kell vizsgálni. „A halálhoz vezető elváltozások körül a bizonyossággal határos valószínűséggel állapítható meg, hogy a háziorvosi vizsgálatra való megjelenés idején rendelkezésre álltak olyan vizsgálati eljárások, módszerek, részben a háziorvosi rendelőben, részben elérhető szakrendelőben, amelyek igénybevétele alkalmával a szívizom elhalás nagy bizonyossággal diagnosztizálható lett volna. A megbetegedés fel nem ismerése diagnosztikai tévedés”. (Feltételezem, hogy ez a „szakértői” megállapítás az olvasót nem érte váratlanul). Az ok-okozati

összefüggés azonban – folytatja a szakvélemény – már nem biztos, de lényegtelen is, hiszen az orvos nem közvetlen veszélynek tette ki a beteget, hanem elmulasztotta a beteg állapotából adódó általános veszély elhárítását.¹³

Laikusként persze óvatosan meg kell kérdeznem: a nyilvánvalóan súlyos és jellegzetes figyelmeztető panaszok mellett mi kellhet még, hogy megállapítható legyen egy infarktus közvetlenül fenyegető veszélye?

Máskor a *szakmai szabályszegés* hiánya volt a felelősség kizárásának alapja.

Érathidaló műtétet végeztek egy betegen, melynek során leállt a szíve. Felnyitották a mellkasát, s a fertőtlenítés érdekében alkoholt locsoltak a testére. Az alkohol egy diathermiás késtől meggyulladt, a beteg lángolni kezdett, másod-és harmadfokú égési sérüléseket szenvedett, s vérmérgezésben és szívelégtelenségében meghalt.

A szakértő szerint semmiféle szakmai szabályszegés nem történt, az égési sérülés ellátása is megfelelő volt.¹⁴

Itt voltaképpen kérdésünk, vagy kommentárunk sem lehet, be kell látnunk, hogy az alkohol bizony gyúlékony, s minden éghető anyag a lángra lobbanás ismert kockázatát rejt magában. Az meg nyilván jogászai okvetetlenségnek hathat, hogy valóban kizárható-e a gondatlanság egy csaknem öngyújtóként (is) funkcionáló sebészeti eszköz nem megfelelő használata kapcsán. Másképpen, ám konkrétan szólva: vajon tényleg a szakma szabályai szerint jár-e el az az orvos, aki egy alkohollal lelocsolt betegen olyan sebészeti eszközt használ, amitől az alkohol meggyulladhat? S még aki hajlana is arra, hogy az esetet „balesetnek” minősítse, abban is okkal merülhet fel: vajon a műtét megfelelő előkészítésének elmulasztása miatt senkit nem terhel felelősség?

Igen gyakran hivatkozik a szakértő az *okozati összefüggés hiányára* is, vagy arra, hogy az említett összefüggés nem bizonyítható.

Ez volt a helyzet pl. abban az ügyben, amelyben a kórház egy megvert beteget vett fel, aki röviddel később nagygörbületi óriásfekélyben meghalt. A szakértő a diagnosztikai tévedést megállapította, de nem zárta ki, hogy a beteg a helyes diagnózis esetében is meghalt volna.¹⁵

(Hadd tegyem hozzá maliciózan – mint előbb-utóbb mindenki).

Az okozati összefüggés bonyolult kérdésköre egyébként már korábban érdekes döntésekhez vezetett. Az egyik ügyben a sértett hat méter magasságból lezuhant és életveszélyes koponyasérülést szenvedett. Az ügyeletes orvos elvégezte az életmentő beavatkozásokat, s a vérvesztés miatt vérátömlesztést rendelt el. A vércsoport-meghatározáskor azonban egy másik orvos hibázott, kellő körültekintés hiányában végezte el az ilyenkor kötelező ún. „keresztpróbát”, a beteg így nem a vércsoportjának megfelelő vért kapott. Néhány nap múlva a sértett meghalt. A szakértő szerint a vércsoport-tévesztés és a halál között okozati összefüggés nem volt kimutatható: a sértett a koponyasérülésbe halt bele. A kiegészítő szakvélemény szerint azonban a bíróság a vércsoport-meghatározást végző orvos büntetőjogi felelősségét – ha nem is a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés halált okozó alakzatában, hanem csupán az alapesetében – megállapította, mert a vérát-

ömlesztés kapcsán elkövetett negligencia a beteg életét – „amíg más ok miatt meg nem halt” – veszélyeztette.¹⁶

III. *A megengedett kockázat mítosza*

Végül, mintegy „végső aduként” felvetődik a már említett „megengedett kockázat” kérdésköre.

ERDŐSY EMIL pár évtizede „A megengedett kockázat a büntetőjogban” című monográfiájában¹⁷ külön fejezetet szentelt az orvosi kockázatvállalás kérdéseinek, ezen kívül alapos tanulmányban is foglalkozott e sajátos büntethetőséget kizáró okkal. Véleménye szerint az orvosi tevékenység kockázata lényegében előre látható, mérhető, és az orvos és beteg konszenzusán alapuló olyan relatív kockázat, amelynek kialakulásában személyi és tárgyi körülmények egyaránt közrehathatnak.¹⁸

Ha elismerjük is a gyógyítás során mindig kimutatható általános kockázatot, mégsem állítható, hogy e területen merőben más kritériumokat kellene kidolgoznunk, mint mondjuk a közlekedés vagy a gazdálkodás területén. Általánosságban elmondható, hogy a kockázat vállalása mindig akkor zárhatja ki a büntetőjogi felelősséget, ha az valamely nyilvánvalóan előnyös cél megvalósítása érdekében történik, a cél elérésére reális esély van, s ezáltal lényegesen kedvezőbb helyzet alakulhat ki, mint amely a kockázat vállalása nélkül lett volna elérhető. Úgy tűnik azonban, sajnos nem változott az a szemlélet, amely megreked az első feltételnél, és amely így szinte minden jó szándékú beavatkozást hajlamos további vizsgálat nélkül a műtéti kockázat körébe sorolni. Nyilvánvaló pedig, hogy generális mércével még egy adott területen belül sem mérhetünk: ami az egyik esetben elfogadható kockázat lehet, a másikban biztosan nem az.

Ennek igazolására megemlíthető pl. az az eset, amelynek során egy szívelégtelenségben szenvedő idős betegnél érfestést végeztek, ennek során egy vérrög leszakadt, az eret elzárta, s a beteg életét veszítette. Noha a hasonló eljárásoknál mindig felmerül a „plakk” vagy vérrögleszakadás veszélye, itt okkal lehetett felvetni az átlagosnál nagyobb kockázat lehetőségét. Ezt a szakértő mégis kizárta, s a szabályszegést csak a beteg írásos beleegyező nyilatkozatának hiányában jelölte meg, amely viszont természetesen nem volt okozati összefüggésben a halállal (s természetesen közvetlen veszélyt sem idézett elő).¹⁹

Azt, hogy az érfestést üdvös cél érdekében végezték, nehéz lenne vitatni. Ám hogy ettől az eljárástól egy súlyos érszűkület miatti szívbetegségben szenvedő személy állapotának lényeges javulását lehetett volna remélni, csak akkor állíthatnánk, ha egyáltalán nem lett volna mód ennek az adott esetben nyilvánvalóan veszélyes eljárásnak a kiváltására.

A műtéti kockázatok kapcsán külön kell szólni a törlőkendők, műtéti eszközök beteg testében hagyásának sajátos megítéléséről.

Makacsul tartja magát az a szerintem nehezen igazolható szakértői nézet, hogy a sebészeti beavatkozások természete, jellege folytán senki ne csodálkozzék azon, ha valami a műtét után esetleg a has- vagy mellüregében marad – ez többségi vélemény

szerint a bonyolult beavatkozás sokszor elkerülhetetlen kockázata – inkább reménykedjen, hogy az idegen anyagot betokosodása vagy a mérgezés előtt észreveszik. Így már korábban számos halálos ilyen ügy (köztük olyanok, amelyek halálos eredménnyel jártak) vagy nem is került bíróság elé, vagy felmentéssel végződött.²⁰

Sajnos manapság is sok ilyen esettel találkozhatunk.

Egy rákos beteg feltárása során nem is egy, két törlőkendőt hagytak a hasüregben. A feltárás eredményeképpen a beteg inoperábilisnak bizonyult. A nyomozást „a megengedett műtéti kockázattal kapcsolatban kialakult gyakorlatra” hivatkozva büncselekmény hiányában megszüntették.²¹

E „gyakorlatnak” persze voltak előzményei. A 90-es évek közepén a Magyar Orvostudományi Társaságok és Egyesületek Szövetsége rangos tanácskozást is szervezett „Kockázat vagy szabályszegés, ha ok nélkül idegen test marad a szervezetben” címmel.²² A konferencián hiába érveltek néhányan (többségében persze jogászok) azzal, hogy egy „idegen test” nem „ok nélkül” marad a betegben, hanem azért mert azt bizony bent felejtük, s ez a közvetlen veszélyt önmagában nyilvánvalóan előidéző tény akár a gondatlan szabályszegés büntetőjogi fogalmának iskolapéldája is lehetne. Annak ellenére, hogy további szempontok alapján a felelősség ilyen esetekben történő megállapíthatóságával számos orvos is egyetértett, állásfoglalást fogadtak el, mely szerint „az a tény önmagában, hogy a műtét során használt eszközökből valamelyik véletlenül a betegben maradt, nem minősíthető gondatlanságnak, illetve szakmai szabályszegésnek. [...] A beteg kockázata, hogy az idegen test bennmaradása egyetlen módszer alkalmazásával sem kerülhető el teljes biztonsággal.”²³

A gyakorlat, mint láttuk, azóta sem változott, sőt a döntéseknek vagy az azokat determináló szakvéleményeknek továbbra sincs egységes elvi alapja. Szinte ötletszerűvé vált, milyen módon, milyen elvek alapján zárják ki a felelősséget. Van olyan szakértő (s ennek nyomán bíró), aki a kockázatvállalást azért tartja megengedhetőnek, mert általa szabályszegés sem valósul meg (tehát „tárgyi ismérv hiányzik”), vannak akik a kérdést az alanyi oldal, a bűnösség körébe utalva a gondatlanságot zárják ki, akadnak akik mindkettőt, előfordul, hogy egyesek a társadalomra veszélyesség hiánya mellett érvelnek, néhányan pedig (a törvényben nem nevesített) büntetethez kizáró okra hivatkoznak.

E következtetések általában csak egyben közösek: legtöbbször nincs sok közül a megengedett kockázatvállalás tényeleges feltételeihez. Úgy vélem, nem túlzó legalább az az igény, hogy ha e sajátos gyakori műtéti mulasztás kapcsán – a büntetőjogi elveket véleményem szerint megerősítve – továbbra is a felelősség kizárása mellett döntenek, azt legalább egységes szempontrendszer alapján tegyék.

IV. Mérsékelt optimista jövőkép

Összegezve az eddigieket, úgy tűnik, az előző évtizedekben nem történt érdemi változás a műhibák és a gyógyító tevékenység kockázatának jogi megítélésében. Jellemző, hogy a gyakorlat a felmerülő eseteket legfeljebb (a kórházat érintő) kártérít-

tési kötelem körében kezeli, amely gyakran azt is eleve kizárja, hogy az egyéni felelősség egyáltalán felvethető legyen.

Határozott meggyőződéseim pedig, hogy akár bizonyos alkotmányossági elvek, pl. a jogbiztonság, vagy a törvény előtti egyenlőség megsértéseként is felfogható, ha a műhiba-gyanús ügyekben – a kollégáikkal egyébként lehetőség szerint szolidáris orvosszakértők – az individuális (büntetőjogi) felelősséget illetően szinte „biankó menlevelet” állítanak ki, a gyógyító tevékenység jellegére „specifikumaira” hivatkozva.

A felelősség körét természetesen meghatározó módon befolyásolhatják a konkrét (írott vagy akár íratlan) foglalkozási szabályok. Ám ha nyilvánvalóan mutat is a mindig több-kevesebb rizikóval járó gyógyító tevékenység speciális vonásokat, ez nem teremthet jogcímet arra, hogy bizonyos magatartásokat pusztán erre tekintettel kivonjanak a büntetőjog hatóköréből.

A büntetőjog persze itt sem mindenható, sőt nem is a következetesebb felelősségre vonásoktól vagy a gyakoribb marasztaló ítéletektől kell elsősorban változást remélnünk.²⁴ A műhibák csökkentésére, megelőzésére számos fontosabb lehetőség kínálkozik. Elengedhetetlen lenne végre az egészségügy megfelelő infrastrukturális viszonyainak megteremtése. Sajnos ez az utóbbi időben inkább látványosan romlik, ahelyett, hogy akár lassan javulna. Pedig kellő számú, és megfelelő körülmények között dolgozó orvos, megfelelő háttérszemélyzet, biztonságos anyagi és korszerű tárgyi feltételek hiányában a gyógyászati beavatkozásokat nyilvánvalóan nagyobb számban követhetik és követik is „jogi beavatkozások”.

Emellett nem tartom pusztán szólamnak MORAVCSIK ERNŐNEK és SÓLYOM ANDORNAK – a két világháború közötti igazságügyi orvostan kiváló képviselőinek – tanácsait sem. Szerintük „a hibák elkövetésétől leginkább megóvhatja az orvost szigorú etikai felfogása, a kötelesség érzetéből és szakmája iránt való lelkesedéséből kifolyó gondossága, lelkiismerete és legjobb tudása.”²⁵

Ehhez, úgy vélem, nehéz lenne bármit hozzátenni.

JEGYZETEK

¹ Az állásfoglalás pl. a www.Linuxforum.hu honlapon olvasható.

² DEZSŐ LÁSZLÓ: *Az orvos büntetőjogi felelőssége*. Budapest: BM Könyvkiadó, 1980, 187.

³ A büntetőjogi felelősséget érintő egyetlen monográfia évtizedek óta DEZSŐ LÁSZLÓ előző jegyzetben idézett műve. Ezzel szemben a kártérítési felelősség kérdéseit napjainkban is több könyv taglalja. Csak a legutóbbiakat említve, ilyen KÖLES TIBOR: *Orvosi műhiba perek* Budapest: HVGORAC 1999, vagy DÓSA ÁGNES: *Az orvos kártérítési felelőssége*. Budapest: HVG-ORAC, 2004.

⁴ Ennek nyilvánvalóan több oka lehet. A kártérítési felelősség felvetésének kevésbé szigorúak a szabályai, minthogy ott pl. nem a közvetlen veszélyt, hanem „csak” a tényleges kár bekövetkezését kell igazolni. Ezen kívül a kártérítési igények elbírálása során a bizonyítási teher szabályai is sajátosan alakulnak: nem a felpereseknek kell igazolniuk a beavatkozásban részt vevő orvosok felróhatóságát, hanem a kárt okozó alperesnek kell igazolnia, hogy az adott helyzetben a legnagyobb gondossággal és körültekintéssel járt el. Ez a helyzet valóban a kórházak ellen indított kártérítési perek dömpingjét eredményezte. Szinte naponta olvashatunk tudósításokat arról, hogy a kötelező orvosi felelősségbiztosítás keretében a biztosítók évente kb. 10 millió forintot hajlandók kifizetni (ügynként legfeljebb ötmillió forintot), s van olyan kórház, ahol az összes elbírálatlan kártérítési igény ennek több mint húszszorosa. A statisztikák szerint a kórházak a perek mintegy kéthamaradát elvesztik.

AZ ORVOSI MŰHIBÁK BÜNTETŐJOGI MEGÍTÉLÉSÉNEK NÉHÁNY ÚJABB ASPEKTUSA

- ⁵ Ez utóbbira példa KENDE PÉTER: *Mik voltak ti istenek?* című – „műhiba-könyve”, amely a szerző saját bevallása szerint is „novellisztikus formában közölt történeteket” tartalmaz, melyeknek „csupán a magva igaz”. A gyűjtemény azonban így is elgondolkodtató. (Budapest: Hibiszkusz könyvkiadó Kft., [é. n.]). Azóta megjelent a könyv második kötete is.
- ⁶ Ld. az 1. sz. jegyzetet
- ⁷ JOBBÁGYI GÁBOR szerint évente kb. 20 műhibával kapcsolatos büntető eljárás indul. (*Orvosi jog*, Egyetemi jegyzet, Budapest: PPKÉ 2004. 52.)
- SÁNDOR JUDIT: *Gyógyítás és ítélkezés. Orvosi műhiba perek Magyarországon*. Budapest: Medicina könyvkiadó Rt 1997. a teljeség igényével megvizsgált ugyan 19 „műhibás” bűnügyet is – köztük 13 olyat, amely marasztaló ítélettel zárult –, az általa feldolgozott több éves időszakban azonban igazolhatóan születtek további, a felelősséget megállapító döntések is. Ilyen volt pl. a PKKB 6. B. X. 34.635./1991. sz. ügye, amelyben az orvost pénzbüntetésre ítélték, mert nem ismert fel egy méhen kívüli terhességet, s a beteg az ezzel összefüggésben keletkezett hasúri vérzés következtében meghalt.
- ⁸ A 15/1999 (VII. 4.) BM. Rendelet 1. sz. melléklete szerint a halált okozó szándékos és gondatlan foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetések nyomozása a megyei (budapesti) rendőr-főkapitányság hatáskörébe tartozik. Ezek szerint a nem halálos eredménnyel járó ilyen ügyek helyi szintre tartoznak, ám több kerület kapitányságon történt érdeklődésem ellenére ilyen ügyet egyáltalán nem találtam, sőt arról a gyakorlatról tájékoztattak, hogy valamennyi „műhiba-gyanús” büntető ügy – az eredményétől függetlenül – a BRFK Vizsgálói Főosztályára kerül.
- ⁹ Ld. a „tájékoztató az egységes rendőrségi és ügyészségi bűnügyi statisztika adataiból” (ERÜBS) című éves kiadványt (BM-Legfőbb Ügyészség)
- ¹⁰ Hangsúlyozni kell, hogy a vizsgált kör a bármely okból a rendőrség vizsgálati szervei által iktatott ügyeket, tehát az „ismertté vált bűncselekményeket” érinti függetlenül az eljárás kimenetelétől.
- ¹¹ Az ügyészségek belső kimutatásai szerint 1995-ben országosan 5 „műhiba-gyanús” rendkívüli halálesetet érintő államigazgatási eljárásból 3 ügyben rendeltek el nyomozást, vádat azonban nem emeltek, s hasonló arányok mellett 1996-ban is csak egyetlen vádemelés történt. Valamelyest emelkedő ügyszám mellett 1997-ben 7, 1998-ban pedig 8 vádemelésre került sor.
- ¹² Az egyikben – tévedésből algtalanító folyadékot ivott a sértett – a nyomozást el sem rendelték (BRFK 9000/1999)
- ¹³ BRFK Vizsg.O. 213/2000
- ¹⁴ BRFK Vizsg. O. 262/2000.
- ¹⁵ BRFK Vizsg. O. 435/2000.
- Szegeden nemrégiben egy klinikai halál állapotában lévő férfit újralesztettek, ennek során téves vércsoportú vért kapott, pár nap múlva meghalt. Az ügy jelenlegi állása szerint az oksági összefüggést „az elsődleges szakértői vizsgálat” kizárta. Vádemelési javaslattal éltek viszont az elhíresült „betegcsere” ügyében, amelyben egy tévedésből, más helyett megoperált idős beteg meghalt.
- ¹⁶ Veszprémi Városi Bíróság 3.B.2109/1993, Veszprém megyei Bíróság B. 485/1995/3.
- ¹⁷ Akadémiai Kiadó, Budapest: 1986
- ¹⁸ Az orvosi tevékenység megengedett kockázata és a büntetőjogi felelősség. *Jogtudományi közlöny*, 1983. 370-377.
- ¹⁹ BRFK Vizsg. O. 75/2000.
- ²⁰ Egy patkóbélfekéllyel operált beteg néhány nappal a műtét után bekövetkezett halála pl. igazolhatóan a hasüregében felejtett kendő körül kialakult tályog, septicus állapot, májműködési elégtelenség majd a keringés összeomlása miatt következett be. (Veszprémi Városi bíróság 5. B. 13000/1994.) A jogerős ítélet a szakvéleményt idézve rögzítette, hogy „a hasi műtét során a törölköndő hasüregben hagyása önmagában nem foglalkozási szabályszegés, ehhez a vádlottak részéről további mulasztó magatartásnak is kellett volna társulnia”. (Az nem tudni, milyen további mulasztásra lett volna még szükség. Ez az ítélet egyébként nem is a „megengedett kockázatra”, hanem a szabályszegés hiányára hivatkozott, s látni fogjuk, hogy ugyanebben a kérdésben a legkülönbözőbb felmentési illetve megszüntetési jogcímek fordulnak elő).
- ²¹ BRFK Vizsg. O. 778/1999.
- ²² A tanácskozási a Magyar Orvostudományi Társaságok és Egyesületek Szövetsége rendezésében 1995 június 9-én került sor.
- ²³ Pedig pár évtizede az ilyen helyzeteket a különösen kríkus törölköndők esetén úgy igyekeztek elkerülni, hogy a kendőkre egy vékony fémszalag szőttek, s a műtét után rendszeresen megröntgenezett betegek testében ezáltal kimutatható volt a bent hagyott kendő. Ma már, jórészt finánciális és ezzel összefüggő technológiai okokból a kendőket ismét fémszalag nélkül gyártják, így az átvilágítás költségei is megtakaríthatók.
- ²⁴ S természetesen az olyan, viszonylag szintén komoly hagyományokkal rendelkező nézetektől sem, hogy a műhibák helyett a „műhiba-perek” a csökkentése az elsődleges feladat. DR. PÓLYA JENŐ: Orvosok ellen indított perek *Jogállam*, 1936, március-április hó, 107-115. pl. az ilyen perekben igénybe vehető költségmentesség kizárását, és a „könyvelmű vádaskodások szigorú megtorlását” követelte.
- ²⁵ *Az orvos működési köre az igazságügyi közszolgálatban*. Budapest: Magyar Orvosi Könyvkiadó Társulat, 1901. 515.

AZ ÖSSZEHASONLÍTÓ ALKOTMÁNYJOG AKTUALITÁSA

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Tanszékvezető egyetemi tanár (SZTE),
Európa-tanulmányok Központ igazgatója

Amikor az összehasonlító alkotmányjog magyarországi műveléséről beszélünk, ki kell emelnünk KILÉNYI GÉZA úttörő szerepét, aki a rendszerváltozás előtt a „Közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata” című országos szintű kutatási főirány keretében az 1980-as évek elejétől mint a Programiroda igazgatója, később pedig az Államtudományi Kutatások Programirodájának igazgatójaként nagy szerepet játszott abban, hogy a kétpólusú világrendszerben, az 1980-as években összehasonlító alkotmányjogi, közjogi kiadványok sokasága jelent meg Magyarországon.

A fenti kutatásoknak a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete adott szervezeti kereteket és otthont, így a KOVÁCS ISTVÁN – KILÉNYI GÉZA tandem nagyon jól kiegészítette egymást, a két ember eltérő karaktere jól megfér egymás mellett, a célokban könnyen meg tudtak állapodni, együttműködésük töretlenül harmonikus volt. Nem véletlen, hogy egyszerre lettek tagjai az Alkotmánybíróság sajátos elődjének tekinthető Alkotmányjogi Tanácsnak, majd KILÉNYI GÉZA 1990-ben az első öt megválasztott alkotmánybírók egyike lehetett. KILÉNYI GÉZA rendkívül jó szervezőképességének köszönhetően az 1980-as évektől kezdődően magyar nyelven számos összehasonlító alkotmányjogi kiadvány jelenhetett meg, amelyek a rendszerváltozáskor jól hasznosíthatók voltak. A jelen cikk szerzőjének nagy megtiszteltetést jelentett, hogy fiatal pályakezdőként éveken keresztül KILÉNYI GÉZA mellett dolgozhatott mint a Programiroda fiatal kutatója, akinek feladatkörébe tartozott a készülő kiadványok gondozása, szerkesztése, valamint kutatómunka folytatása.

Az 1980-as évek alkotmányjogi kutatómunkáiban olyan kiemelkedő személyiségek vettek részt, mint pl. ÁDÁM ANTAL, BOKORNÉ SZEGŐ HANNA, CSIZMADIA ANDOR, HENCZ AURÉL, LŐRINCZ LAJOS, NAGY ENDRE, RÁCZ ATTILA, SÁRI JÁNOS, SZAMEL LAJOS, SZANISZLÓ JÓZSEF, id. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, de a szerzők között található a későbbiekben a közéletben is szerepet játszó POKOL BÉLA, HOLLÓ ANDRÁS, TAKÁCS ALBERT vagy ÁDER JÁNOS és TÖLGYESSY PÉTER is. A megjelent elméleti jellegű kötetetek elsősorban a nyugat-európai országok közjogi berendezkedését kívánták feltárni, valamint fontos összehasonlító munkák születtek

olyan kérdésekről, mint az alkotmányvédelem kérdése, alkotmányosság és törvényesség kérdése, a miniszteri és államtitkári felelősség, az alapjogok kérdése, a környezetvédelem, stb. Az egyes országok alkotmánybíróságáról, az ombudsmanokról, az állampolgárságról, a választójogról szóló törvények, a házszabályok lefordíttatása és közzététele nagy segítséget jelentett a rendszerváltozást közvetlenül megelőző és azt követő időszakban a jogalkotók számára is. Ezen kiadványok az európai kontinens szabad részének jogfejlődését kívánták közel hozni egy félig zárt világban, ahol a külföldi szakirodalomhoz és jogszabályokhoz való hozzájutás sem volt teljesen egyszerű. A nem alapnyelvekről történő fordítások pedig valóságos kincset jelentettek.

A Programiroda munkásságát meghatározta, hogy a megrendelő, vagyis a korabeli egypártrendszerre épülő kormányzat mire tartott igényt, valamint a Programiroda vezetése a kutatási főirányokon belül milyen témakörök megvizsgálását tartotta szükségesnek. A cél gyakorlatias volt: a feltárt kutatási eredményeket, de lege ferenda javaslatokat a Programiroda gyakorta ún. vezetői összefoglalóban is rögzítette és továbbította a döntéshozó kormányzati szervek számára. KILÉNYI GÉZA a rendszerváltozást követően még egy rövid ideig vezette a Programirodát, amelynek működése az 1990-es évek elején a kormányzati támogatás hiányában hamarosan megszűnt.

Összességében tehát elmondható, hogy a tizenöt-huszonöt évvel ezelőtti munkák – sajátos történelmi körülmények között – akarva-akaratlanul az összehasonlító közjogi kutatások bővülését eredményezték. Ma, KILÉNYI GÉZA professzor úr 70-ik születésnapja jó alkalmat ad arra, hogy számba vegyük az összehasonlító alkotmányjog időszzerű kérdéseit.

I. Az egypólusú világrend, valamint az európai integráció hatása az alkotmányjogra:

A korábbi kétpólusú világ egypólusúvá változott, Európában megszűntek a nyugat-kelet közötti ellentétek, a világban jelenleg egy szuperhatalom van. Látjuk, hogy Ázsiában olyan új nagyhatalmak születnek és erősödnek, amely országok kultúrája, jogrendje nem egyezik az atlanti, és európai kultúrával és jogrenddel. Európában egyre inkább az kerül a kutatások középpontjába, hogy melyek azok a közös értékeink, amik kontinensünk országait egybekötik, hogyan tudjuk érdekeinket megfogalmazni, érvényre juttatni a kontinensek közötti versenyben.¹ Európában, de a világban másutt is a nemzetállamok jelentősége megváltozott, szerepük önállóan nehezebben értelmezhető, a kontinentális összefüggések felerősödtek. A világot egyre inkább globális kihívások érik és az ezekre adott válaszoknak az egész Glóbuszon elviekben hasonlóknak kell lenniük. A globális kihívások között tartják számon többek között a klímaváltozást, a nagy és jelenleg nem gyógyítható járványokat (pl. AIDS), a szervezett terrorizmus létét, a multinacionális vállalatok által irányított gazdasági rendet, a kontinenseket fenyegető éhínséget és szegénységet. Mindezek a kérdések ma új szemléletet kívánnak a világ és Európa országaitól, a kihívásokra célszerűnek és szükségesnek mutatkozik az egységes válasz, ezért beszélhetünk ma

már európai letartóztatási parancsról a terrorizmussal szemben, vagy az emisszió kibocsátás szabályozásáról szemben a klímaváltozással. Világméretű és kontinentális problémák, nemzetállamokon túlmutató válaszadási kísérletek – a nemzetállamok szuverenitása a kor kihívásai között önmagában nehezen értelmezhetővé vált.²

A maastrichti és az amszterdami szerződések elfogadásával az európai integrációban résztvevő államok jelentősen bővítették a korábbi közös politikák körét, meghatározták a gazdasági és monetáris uniót, lefektették a szociális politika irányait, a bel és igazságügyi együttműködést, valamint a közös védelmi és külpolitika megermentését határozták el. Ezek a szerződések erős európai intézményeket irányoztak elő, a cél az volt, hogy az Unió szervei a tagállamokkal szemben szuperpozícióban legyenek. A nizzai kormányközi konferencia óta mutatható ki a tagállamoknak az integrációval kapcsolatosan megváltozott attitűdje, a korábbi nézetazonosság megszűnt, az európai szintéren kialakult a kormányok közötti alkudozások mechanizmusa. Azt is mondhatjuk, hogy az integráció földrajzi értelemben nagyobb hatású lett, célkitűzései is ambiciózusak, ugyanakkor az eszköztár leszűkült.³

Az európai kontinensen az európai építkezés keretén belül olyan jogegységesítési folyamatnak vagyunk tanúi, amelyek már mesze túlmutatnak a nemzetközi gazdasági kapcsolatok rendszerének szabályozásán. Az Európai Unióban különféle tagállamok vesznek részt, melyek kultúrája, nyelve a legtöbb esetben eltér egymástól. Az európai integrációt a német – francia megbékélés követelménye teremtette meg, az európai adminisztráció felépítésében jól kimutatható a francia és német jogi gondolkodás. Mára már kimutatható az Európai Unión belül is az angolszász jogcsalád térhódítása, az egyes közös ágazati politikák nyelvi szótárában az angol fogalmak térnyerése általánossá vált, a multinacionális cégek és az amerikai, angol ügyvédi irodák térhódítása is ezt a tendenciát erősítik. Az angolszász vonal jelentős előretörése mellett is azt mondhatjuk, hogy európai szintéren a francia és a német jogi kultúra igyekszik korábbiakban erős bástyáit megtartani. Nem véletlen, hogy a francia kormányzat milyen erős politikai támogatást nyújt a kulturális diverzitás témakörének, amely a nyelvi védelmen túlmenően a francia szellemi befolyás – beleértve a francia jog kisugárzást – erősítését is célozza.⁴

Az Európai Uniót alapító szerződések 6. cikkelye határozza meg azokat az értékeket, amelyekre az integráció épül, nevezetesen a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei – mint a tagállamok közös elvei – fogalmazódnak meg. Ugyancsak fontos és jelentős kijelentés az is, hogy az Unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat, mint a közösségi jog általános alapelveit, ahogyan azokat az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény garantálja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.

Ezen megállapítások szerint az Európai Unió tagállamainak közös – alkotmányos – elvei és hagyományai vannak, tehát az európai építkezésben részt vevő or-

szágoknak alkotmányjogi értelemben hasonlóságokat kell felmutatniuk. Közös alkotmányos elvnek tekinthető pl. a diszkrimináció tilalma, a visszaható hatály tilalma vagy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége, de ami az intézményi kereteket illeti, valamennyi tagországban biztosított az államhatalmi ágak elválasztása. A közösségi jog kihat a nemzeti jogokra, olyan hagyományos és klasszikus nemzeti intézmények, mint pl. az ügyvédség – a szolgáltatások nyújtásának szabadságán keresztül – nem függetlenedhet az európai szintű szabályoktól, a nemzeti szintű szabályozás mellett az ügyvédi hivatás gyakorlásának feltételeit a közösségi jog határozza meg.

Szigorúan alkotmányjogi aspektusból legfeltűnőbbben az alapjogok vonatkozásában mutatható ki az európai szintű jogegységesítés. Az Alapjogi Charta – amely maga is hivatkozik a tagállamok közös alkotmányos hagyományára – ma még ugyan nem része a Szerződéseknek, mégis politikai értelemben jogi kötőerővel rendelkezik. Az Európai Alkotmányos Szerződés is számos olyan rendelkezést kívánt elfogadtatni – az európai építkezés demokratikus deficitjének csökkentése érdekében – amelyeknek alkotmányjogi jellege van (pl. a hatáskörmegosztás rendje, nemzeti parlamentek szerepvállalása).

A fenti példák jól bizonyítják, hogy az európai szinten évtizedek óta, anélkül, hogy ezt hivatalosan deklarálnák, folyamatos alkotmányozásról beszélhetünk. Kialakulóban van egy ún. „multi level constitutionnalisme”, amelynek keretében az európai alkotmányjog létrejöttének lehetünk tanúi.⁵ Az európai alkotmányjog több összetevőből áll: magában foglalja a szerződéseknél az intézményi-szervezeti normáit, a hatásköri szabályokat, az alapjogi normákat. További eleme ezen európai alkotmányjognak a tagállamok sokszor eltérő, de mégis hasonló európai ügyekkel kapcsolatos szabályai, így többek között az európai parlamenti képviselők választását és jogállását, a nemzeti parlament és a kormány kapcsolatrendszerét szabályozó normák. Az európai alkotmányjog alapdokumentuma az Európai Alkotmányos Szerződés lehetne, amelynek ratifikációja még várat magára és valószínűleg ebben a formájában nem is kerül elfogadásra. Mégis, az Európai Konvent által előkészített és a kormányközi konferencia által jóváhagyott dokumentum szándéka az volt, hogy európai szinten alkotmányos jelleggel szabályozza az Unió és a tagállamok kapcsolatrendszerét.

A „multi level constitutionnalisme” megjelenése igényli, és kedvezően befolyásolja az európai szintű összehasonlító alkotmányjogi kutatásokat. Ezen alkotmányjogi kutatások már nem elégedhetnek meg a pusztán összehasonlítással, hanem a tagállamok közös alkotmányos elveit és hagyományait kell kidolgozni. E munkában az elméleti jogászok mellett a bíróságok, különösképpen a luxemburgi Európai Bíróság, valamint a tagállamok alkotmánybíróságai és legfelsőbb bíróságai járhatnak az élen.

Az Európai Unió mellett az Európa Tanács szerepe is fontos az európai alkotmányjog létrejöttében. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata valamennyi tagállamot köti, így az emberi jogok területén az Európa Tanács tagál-

lamainak az Emberi Jogok Európai Egyezményét kell alapul venniük az alapjogok szabályozásakor és gyakorlatban történő alkalmazásukkor.⁶

Az Európa Tanács konzultatív szerve az ún. Velencei Bizottság, amely jogi vélemények nyújtásával segíti elő az egységes európai alkotmányjog létrejöttét. Magyarország is megtapasztalhatta ezt, amikor a Velencei Bizottság összehasonlító módszer alkalmazásával jogi véleményt fogadott el a határon túl élő nemzeti kisebbségek támogatási rendszerével kapcsolatosan. Nyugat-Európa országai közül pedig Belgium „kapott leckét” a Velencei Bizottságtól a belgiumi kisebbségek rendszerének meghatározásával.⁷ Ezek a jogi vélemények, noha jogi értelemben nem kötelezőek, politikai jelentőségüknél fogva egyfajta európai alkotmányjogi iránymutatónak foghatók fel.

Az európai szinten működő intézmények egymás közötti kapcsolata is az európai alkotmányjog kérdéskörét érinti, miként lehet megteremteni a helyes viszonyt az évtizedek során egymás mellett működő intézmények között. Az Európai Unió és az Európa Tanács konkurálnak egymással vagy eltérő feladataik révén, jól megférnek egymás mellett? A két intézmény közeledik-e egymáshoz, mi a különbség a két fajta bírósági rendszer között? Sokáig úgy vélekedtek, hogy a luxemburgi bíróság a „gazdasági ügyek” bírósága, ezzel szemben a strasbourgi bíróság látja el az emberi jogok védelmét. A mai viszonyok között látható, hogy ez az álláspont nem tartható fenn, a luxemburgi bíróságnak is van alapjogi védelmi funkciója, így a kétfajta bírósági modell egymás mellett élése során a helyes viszony meghatározása fontos, a konkurálás helyett az együttműködésnek kell dominálnia.⁸

A fenti rövid, inkább csak illusztrációként és példaként felsorolt főbb megállapítások és problémapontok alátámasztják azt a véleményünket, hogy az európai versenyjog, európai társasági jog, európai büntetőjog és más ugyancsak egységesedést mutató jogágazatok mellett kialakult és folyamatosan fejlődik az európai alkotmányjog tárgyköre, amely azonban nem függetlenedhet a nemzeti alkotmányjogoktól. Az európai szintnek és a nemzeti szintnek egységet kell alkotnia, a két rendszer közötti koherencia hiánya az egész európai építkezést veszélyeztetné.

II. Egység és sokszínűség:

A nem ratifikált európai alkotmányos szerződés preambuluma is egy „sokszínűségben egyesült Európáról” beszél, ahol „Európa népei büszkék maradnak saját nemzeti identitásukhoz”.⁹ Mindez azt mutatja, hogy a nemzeti identitást leginkább kifejezésre juttató nemzeti alkotmányjog és közjog jelentősége egyáltalán nem szűnik meg az integrálódott Európában. Az egyes országok államszerkezeti berendezkedése (unitárius államtól a föderatív államig) figyelemmel a történeti hagyományokra, rendkívül eltérő, nem ugyanaz az egyes országokban az államforma, a kormányforma, mások a közigazgatás szervezeti felépítésére vonatkozó nézetek, másként ítélik meg a nemzeti állampolgárság megadásának kritériumait. Noha beszélhetünk Európa napról, az Európai Uniónak van saját

Himnusa is, mégis a nemzeti jelképek, a nemzeti ünnepek erősebb köteleket jelentenek nemzeti szinten mint európai szinten. Mindezek a példák azt bizonyítják, hogy az egységesítés mellett jelen van és megmarad a történelmi hagyományokon alapuló sokszínűség, amit kontinensünk értékei között tarthatunk számon, különösen egy globalizálódó világban.

Az európai sokszínűség elsősorban kulturális fogalom, melynek összetevői között olyan tényezők is szerepet kapnak, mint a nyelv vagy a vallás. Ennek ellenére a jogban is jelen van a diverzitás, a latin, germán vagy angolszász jogi megoldások jelentősen eltérhetnek egymástól. A bíró szerepe és feladata más az angolszász jogrendszerben, mint a kontinentális jogrendszerben.¹⁰ A közigazgatás feletti ellenőrzés három eltérő modellje jól tükrözi a jogi gondolkodásban és megoldásokban való különbözőséget. A sokszínűség azonban nem jelentheti azt, hogy a jogászok összehasonlító jogi munkásságának is köszönhetően ne legyenek azonos jogi következtetések. Amennyiben az első magyar alkotmánybírák véleményeit olvassuk, láthatjuk, hogy munkájuk során milyen fontosnak tartották az ügyhöz tartozó külföldi szakirodalom és bírói tételek áttekintését. Az már további kérdés, hogy magukban az alkotmánybírói határozatokban nevesítve nem jelennek meg a külföldi alkotmánybírói döntések (ezzel szemben SÓLYOM LÁSZLÓ pl. a halálbüntetés eltörlésével kapcsolatos párhuzamos véleményében konkrétan hivatkozik az USA Legfelsőbb Bíróságának egyik korábbi döntésére). Ezzel szemben gyakori az Emberi Jogok Európai Egyezményére és más nemzetközi egyezményre történő hivatkozás az Alkotmánybíróság döntéseinél. A Legfelsőbb Bíróság és más rendes bíróságok előtti eljárások során az ügyvédek esetenként hivatkoznak arra, hogy egy hasonló – pl. alapjogi – ügyben más ország bírói szervei milyen döntésre jutottak, de a rendes bírói kar – hasonlóan más kontinentális országok bíróságaihoz – visszafogottan értékeli ezeket a kezdeményezéseket. Sőt kimutatható, hogy a magyar bíróságok ítéleteiben közvetlenül a magyar alkotmány cikkelyeire történő hivatkozás is kivételesnek mondható.

Az összehasonlító alkotmányjog művelésének másik fő műhelye az egyetemi, akadémiai világ. Magyarországon az alkotmányjog stúdiumot oktatók mindenkor törekednek arra, hogy egy adott jogintézmény bemutatását – túlmutatva a nemzeti szabályokon – összehasonlító aspektusból közelítsék meg. Ez talán abból is következik, hogy a magyar professzorok, mindenkor nyitottan szemlélték a világ jogrendszereinek fejlődését. A szegedi alkotmányjogi iskola egykori képviselői: BIBÓ ISTVÁN, SZABÓ JÓZSEF, KOVÁCS ISTVÁN, SZENTPÉTERI ISTVÁN jó példát mutattak arra, hogy egy totalitárius egypártrendszer időszakában is lehetett színvonalasan alkotmányjogot művelni. Műveiket az összehasonlító alkotmányjogra építették, a magyar tételes joggal érthető okok miatt alig foglalkoztak, ezzel szemben számos témakörben – mint pl. a közjog fejlődése, az alkotmányfejlődés, az állam és társadalom viszonya, a hatalommegosztás hagyományos és új koncepciójának meghatározása, az alkotmányvédelem, a közigazgatás törvényességének ellenőrzése, az alapjogok védelme – maradandót alkottak. Az összehasonlító jog iránti nyitottságot

bizonyítja az a tény is, hogy a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete keretén belül PÉTERI ZOLTÁN professzor vezetésével még jóval a rendszerváltozást megelőzően magalakult a Jogösszehasonlító Osztály. Az osztály elnevezése mutatja, hogy a szocialista időszakban az összehasonlító jog elnevezés még „burzsoának” minősült, és helyette a jogösszehasonlítás elnevezést használták. Áttörésnek számított az, hogy 1977-ben magyar nyelven is megjelenhetett RENÉ DAVIDNAK „A jelenkor nagy jogrendszerei” című munkája.¹¹ A rendszerváltozást követően pedig az összehasonlító alkotmányjog elnevezéssel már egyetemi kurzusok indultak, az összehasonlító alkotmányjog általánosan elfogadott stúdiummá vált, sőt összehasonlító alkotmányjog címen egyetemi jegyzet kiadására is sor került.¹² Egyes Karokon az összehasonlító alkotmányjog beépül az alkotmányjog oktatásába, másutt önálló tantárgyként kerül meghirdetésre.

Az összehasonlító alkotmányjog művelésének egyik alapvető követelménye, hogy az egyes nemzetek közjogi rendszereiről áttekintésünk legyen. Természetesen előny az, ha valaki idegen nyelven tudja elolvasni és esetleg helyben tanulmányozni a külföldi ország jogrendszerét, de erre nem mindenkinek adódik lehetősége. Nagyon fontos lenne, hogy a jövőben magyar nyelven is jelenjenek meg olyan munkák, amelyek az egyes országok jogrendszerét közel hozzák számunkra. A nagy országok közjogi rendszeréről még csak-csak van magyar nyelvű jogirodalom, de számos országról keveset tudunk (pl. az Európában fontos szerepet betöltő Benelux államokról). Az összehasonlító alkotmányjog műveléséhez friss információkkal kell rendelkezünk, az egyes országok törvényhozását és bírói jogfejlődését naprakészen illik ismernünk, ehhez pedig fordításokra van szükség. Ezek elkészítése sem olcsó és nem mindig egyszerű megindokolni költségvetési megszorítások időszakában.

A nemzeti szintű összehasonlító alkotmányjog feltételezi a jogcsaládok és jogrendszerek ismeretét. Nemzetközi konferenciákon gyakorta hallhatjuk a nemzeti referátumok ismertetésénél, hogy a francia, spanyol, portugál, olasz, német riportőr egymás referátumaihoz könnyedén tud hozzászólni, egymás referátumához kapcsolódnak. Ezzel szemben a brit előadó általában azzal kezdi mondanivalóját, hogy nálunk, Nagy Britanniában minden másként van. Az összehasonlító alkotmányjoggal foglalkozó számára a különböző jogrendszerekben történő eligazodás nem egyszerű feladat. Az egyes intézmények mást és mást jelentenek az egyes országokban, és vannak olyan jogintézmények, amelyek más országokban egyáltalán nem találhatók meg.

Összehasonlító alkotmányjogot művelni leginkább az európai országok viszonylatában szoktak, összehasonlítva a római jogon alapuló latin-germán jogrendszereket, szembeállítva az angolszász jogcsaláddal. A közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének rendszerét említve könnyű meghatározni e fenti rendszerekhez kapcsolódó modelleket és az 1873. február 8-i Blanco ügyben hozott ítélettől származtatandó fejlődés főbb mozzanatait. Sokkal nehezebb a helyzet, ha pl. a közigazgatási bíráskodás rendszerét az afrikai vagy ázsiai országok idevonatkozó rendszereivel kívánjuk összehasonlítani.¹³ Az eltérő jogi kultúrák

közötti összehasonlítás nem mindig megoldható, számos esetben inkább a politikai berendezkedés összehasonlításának van jelentősége, szemben a jogi struktúrák összehasonlításával. Az eltérő kultúrák jogrendjeinek összehasonlítása azért is okoz gondot, mert jó elkerülni annak a látszatát, hogy egy fejlettebbnek hitt jogrendszer kolonialista átültetését akarná valaki szorgalmazni.

A nemzeti összehasonlító alkotmányjog gyakorlásakor problémát jelent a felolgozható adatok és információk sokasága is. A világ parlamentjeinek főbb szervezeti adatait és jellemző hatásköreit tartalmazó Interparlamentáris Unió kétkötetes kiadványa például azért válik nehezen használhatóvá, mert az adatok özönével a kutató nehezen tud mit kezdeni.¹⁴ Az összehasonlító alkotmányjoggal foglalkozók számára ezért ebben az esetben kézzel fogható megoldást jelent néhány ismertebb, nyelvileg jobban elérhető ország kiválasztása, amelyek általában az európai országok és az Amerikai Egyesült Államok. Így viszont sok esetben olyan fontos országok esnek ki az összehasonlítás alól, mint pl. Japán, India vagy Brazília.

III. Összegzés:

Az összehasonlító alkotmányjog szerepe és lehetőségei az egyesült, de sokszínű Európában a XXI. század elején a nemzetközi jogegységesítési törekvésekre, az európai integráció elmélyülésére, az alapjogok nemzetközi védelmének kiépülésére, a világ nyitottabbá válásának köszönhetően megnőtt. Az összehasonlító módszer segítségével az alkotmányjog tudomány művelői eljuthatnak az összehasonlító alkotmányjog tudományhoz, amikor a módszer segítségével összegyűjtött tudás és ismeret alapján, a különbségek és hasonlóságok összegyűjtésével és elemzésével általános következtetéseket vonnak le.

Az elmúlt évtizedekben külföldön és Magyarországon egyaránt számos olyan összehasonlító alkotmányjogi munka jelent meg amely kimutatta az intézmények és jogrendszerek közötti kölcsönhatásokat. A hatások nemzeti szinten érvényesülnek, de kihatással vannak a közösségi jog fejlődésére is. Elsősorban a francia, a német és az angol jog van befolyással a közösségi jog fejlődésére, de ezt fordítva is ki lehet mutatni. A nemzeti jogalkotók és jogalkalmazók figyelemmel vannak a közösségi jogra, de az Európai Bíróság bírái sem kerülhetik meg a tagállamok jogrendszereinek összehasonlító vizsgálatát.¹⁵ Az Európai Unió tagállamai nemzeti jogi kultúrájuk fenntartása mellett jogrendszerük „euro-konform” biztosításán kötelesek fáradozni, az Uniónak pedig a szubszidiaritás elvét tiszteletben tartva kell eljárnia. Az elmúlt évtizedek azt mutatják, hogy a nemzeti jogi kultúrák és a közösségi jogi kultúra keveredése folytán zavarok is léphetnek fel. Amennyiben a közösségi jog magyarrá történő fordítását vesszük alapul, megállapíthatjuk, hogy a sok esetben olyan kifejezések is kerülnek a magyar jogba, amelyek a korábbiakban ismeretlenek voltak.

A rendszerváltozást követő másfél évtized arra tanított meg bennünket, hogy a világ felgyorsult. Ha versenyben kívánunk maradni a világban, úgy a körülöttünk végbemenő folyamatokra különösen oda kell figyelnünk. Az összehasonlító jog, az

AZ ÖSSZEHAISONLÍTÓ ALKOTMÁNYJOG AKTUALITÁSA

összehasonlító alkotmányjog lehetőséget ad arra, hogy a nemzeti jogrendszerünkre gyakorolt hatásokat előre ki tudjuk számítani, felkészüljünk a kihívásokra. A jubiláns KILÉNYI GÉZA által vezetett Programiroda több mint másfél évtizeddel ezelőtt – talán nem is tudva – a rendszerváltozás kihívásaira tudott előre felkészülést nyújtani. Ma egy másfajta veszélyekkel teli világban, a jogrendszerünket is érintő új kihívásokra, új válaszokra van szükség, amelyhez más tudományágak mellett az összehasonlító alkotmányjog is segítséget adhat.

JEGYZETEK

- ¹ REZSŐHÁZY RUDOLF: Európai identitásunk alapjai. *Heti Válasz*, VI. évfolyam. 2. szám
- ² MARTONYI JÁNOS: Európa a globális rendszerben. 2005. 11-12. szám. 6-22.
- ³ PAUL MAGNETTE – REMACLE ERIC: *Le nouveau modèle européen. Institutions et gouvernance*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles. Études Européennes, 2000.
- ⁴ Le français, langue du monde. L'Harmattan, Paris, 2003. 269.
- ⁵ PAUL MAGNETTE: *La constitutionnalisation des traités européens. Une constitution pour l'Europe*. Sous la direction de Olivier de Schoutter et Paul Nihoul. Larcier, Bruxelles: 2004. 23-51.
- ⁶ LAURENT SCHEECK: *La relation entre les cours européennes et l'intégration par les droits de l'homme*. www.afsp.mhs-paris.fr/archives/congreslyon2005/communication/tr5/scheeck.pdf, CHRONOWSKI NÓRA: „Integrálódó alkotmányjog”. Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 2005. 66-71.
- ⁷ Európa egységes és sokszínűsége: a kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa. In TRÓCSÁNYI LÁSZÓ – FRANCIS DELPÉRÉE (Szerk.). Nyitott Könyv Kiadó, Budapest: 2003.181-193.
- ⁸ CHRISTIAN PHILIP: *La constitution européenne*. PUF, Paris, 2004. 45-47.
- ⁹ Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról. Európai Füzetek. Különszám. Budapest: 2003. 7.
- ¹⁰ BADÓ ATTILA: Az angol jog vázlata. In BADÓ ATTILA – LOSS SÁNDOR (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Szeged: 2004. 42-49.
- ¹¹ RENÉ DAVID: *A jelenkor nagy jogrendszerei*. Ford.: Nagy Lajosné Dusa Margit. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 494.
- ¹² TAKÁCS IMRE – POKOL BÉLA: *Összehasonlító alkotmányjog*. ELTE. Budapest: 1993.
- ¹³ PIERRE BON: *Le droit comparé à l'épreuve de la diversité*. www.gdc.cnrs.fr/journéec23juin-pbon.pdf
- ¹⁴ *Les parlements dans le monde. Recueil de données comparatives. Vol.I-II. Union Interparlementaire*. Bruylant, Bruxelles, 1987.
- ¹⁵ VISEGRÁDY ANTAL: A jogrendszerek perspektívái az Európai Unióban. In H. SZILÁGYI ISTVÁN – PAKSY MÁTÉ (szerk.) *Ius unum, lex multiplex. Tanulmányok a jogösszehasonlítás, az államelmélet és a jogbölcselet köréből*. Budapest: Szent István Társulat, 2005. 248-249.

JOGMEGÚJÍTÁS ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS ÚTJÁN?

CSABA VARGA

tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE),
tudományos tanácsadó (MTA JTI)

A XXI. századhoz elérkezvén, ma a jogátvételek korát éljük, amelyek egyre inkább egyirányúak, s gyakorlatilag a globalizmus központi tényezőiként elsődleges szerepet játszó országokból irányulnak a hatásuknak kitett s orientálódásukban átmenetileg nyitottnak bizonyuló társadalmakra. Az ENSZ mintájára a világunkat átfogó nagy nemzetközi intézmények és szerveződések az egyirányú joghatásnak a saját (világbanki, szabadkereskedelmi, emberjogi és/vagy egyéb) célkitűzéseik mentén történő elsődleges eszközlői – kezdeményezői és egyben kivitelezői s jutalmazói is –, amikhez saját szintjükön, ámbár nem lebecsülendő átfogó erővel társulnak különféle regionális struktúrák, mint számunkra (Izlandtól és Portugáliától egészen Izraelig, Törökorszáig, valamint az egykori Szovjetunió utódállamaiig terjedően) döntően maga az Európai Unió, valamint a klasszikus értelemben (vagy legalábbis saját környezetükben) megkülönböztetett szerepjátszásra rendeltetett nagyhatalmak, mint világméretűen ma az Amerikai Egyesült Államok, saját kontinentális vagy nagyszomszédsági környezetében, geopolitikai hatásövezetében pedig – csupán néhány példászerű említésre szorítkozva – Japán,¹ Németország, avagy Törökország.² Az atlanti világból kiinduló nagy joghatások – akár *par excellence* amerikai, akár történetesen New York-i vagy washingtoni központtal bíró nemzetközi globalizációs kezdeményezésről vagy például éppen svéd kormányzati szintű jogi segítségnyújtásról legyen is szó – napjainkban általában s kellő oknak éppen nem híján egyre élesbedő bírálat tárgyai,³ hiszen az esetek nagy részében mintaadásként pusztán egyetemesként kivetítésről, mintabefogadásként pedig merőben mechanikus beiktatásról mint átvételről van szó – gyakran kellő hatékonyság nélkül és anélkül, hogy akár a mintaadó, akár a befogadó a legcsekélyebb erőfeszítést is tenné azért, hogy megküzdjön a belsődegesítés, a szervessé tétel, a helyi feltételekhez alkalmazás, az alkalmazkodás finom, ámde fárasztó – mindennapi, persze hosszú időn keresztül tartó – munkájával. Meg kell persze ugyanakkor jegyeznünk, hogy egy ilyen bírálat pontos, elvi és empirikus tapasztalatoktól igazolt lehet, ámde mégsem teljes, mert hiányzik az egész folyamatra történő rálátása, valamint a kellő időbeli távolság és perspektíva. Vagyis önmagában aligha tükrözheti, hogy ez a napi átlagtörténéssé lett transzfer a maga pusztá tömegességével esetleg mégis hatékony lehet – netalán úgy, mint a német és

angol (a harcossági kiválóságára és lélektani felkészítettségére építő) vagy a szovjet (a pusztulásba vetettek csupasz tömegességére építő) harcászati stílusból megkülönböztetett amerikai hadvezetés, mely az előbbi kettővel szemben mindent a bevetett technika tömeges alkalmazására tett fel, miközben óvta személyes kiválósággal csak ritkán jellemezhető emberanyagát – azaz légi és páncélos erődjével előbb elpusztított mindent, ami csak árthatott volna néki, majd bevonult akkor, amikor már kevésbé ellenállás legyőzéséről, semmint inkább az ellenőrzése alá vont terület megszervezéséről volt csupán szó. Vagyis elvi lehetőségként éppen elgondolható, hogy egyedi esetelemzések tükrében következetesen kudarcként tudnánk csak megrajzolni ezen joghatások belső szervesülését (vagy pontosabban nyilvánvalóan: hiányát); egészében, összességében, tömeghatásában azonban mindezek esetleg mégis egyfajta visszafordíthatatlan változást idézhetnek elő, s ezért a finanszírozó oldaláról – merő költség/haszon-elemzésben – netalán az egész vállalkozás mégis rentábilisnak bizonyulhatott.

E globális trendnek mintha pontos másolata lenne mindaz, ami az egykori szocialista világbirodalom klasszikus közép-európai és balkáni részén kíméletlen következetességgel az ún. jogállami (újra)építkezés jegyében, a klasszikus orosz impérium törzsterületein pedig az amerikai gazdasági kiaknázástól sürgetett mindekelőtt gazdaság- és pénzügypolitikában lezajlott⁴ – azzal az akkoriban számunkra feltűnő (és némiképpen riasztó, azonban mai tudásunkra csíraformában már akkoriban revelálóan ráébresztő) különösséggel, hogy ugyanazt a szakértői intézményi hálózatot és ugyanazt a specialista állományt láthattuk feltűnni a mi tájainkon is, akik egykor, pár évtizede a *social science* jegyében megkezdtek a latin-amerikai jogmegújítást, majd etnocentrikus vakságuk és liberális univerzalizmusuk okán hamarosan látványos kudarcot szenvedtek a *law & development*-nek feladatát a pusztán amerikai napi rutin egyszerű átvitelével, kiterjesztésével betudó mozgalmában. Mindebben Magyarország éppen nem volt kivétel. Persze még évek, évtizedek telhetnek el addig, amikor tudományos bizonyossággal már majd megállapíthatjuk: pontosan mi is vezetett el oda, hogy a szocializmusban már merészeltető kétarcú utak kitaposásával, egy korszerű gazdasági-pénzügyi intézményi rendszer és adekvát jogi struktúra kiépítésével egykor elöljárta, kortárs nyugati eredményeket, friss felismeréseket is a hazaiba beépítő büszke tudományunkkal, s világméretben meglehetősen nyitott gazdasági-politikai kapcsolatrendszerünkkel egykor az elsők közt is talán élenjáróként mégis néhány év alatt éppen nekünk sikerült visszazülnünk a perspektívatlanság és reménytelenség fáradtságába, az ország kiárusításából és másfél évtizede következetesen önfeladó egyezkedési politikákból adódóan a gyakorlati országvesztés rémálmának kilátásába, az eladósodottság, függés, tehetőség-telenség most már önjáró spiráljába, a pusztán fennmaradásért folytatandó kemény napi küzdés örömtelen motorikus robotjába. Utunk aligha példászerű, s mint már évek óta tudjuk, a külvilág felé éppen nem vonzó. Az okok feltehetően java-részt politikaiak, szociológiaiak, és a nemzetközi összefüggéseken túl bizonyára mindenekelőtt szociálpszichikai állapotunkban keresendők; ámde mindezeknek –

eredendőként vagy következményül – nyilván megvan a maguk jogi vetülete is. Legelsőbbül ilyenként gyanítom, hogy gyakorlati jogalakításunk idealizált eszmények, eszmék és elvek mint hívószavak mentén történt, olyan akadémikus doktriner purizmussal és gátat nem ismerő célratöréssel, amit nyugati mintaadó konstrukció átvételeként hirdettek az ebben buzgólkodók, miközben úgyszólván semmi használható gyakorlati ismeretük nem volt az atlanti társadalmak életének és jogának mindennapjairól, ezek valós összetevőiről – sem olykori sikereik voltaképpeni forrásairól, sem arról, hogy milyen önvizsgálatra, újrakezdési kísérletekre és nem ritka elbizonytalanodásra készítették őket éppen nem ritka, de alapvető kudarcaik. Megkésztett s talajt vesztett forradalmi utópistákra emlékeztető idealizátorok műve tehát nálunk a jelen, akik valósnak hitt eszményekkel csodatévő hatást várva operáltak, míg a nép egy élhetőbb és élendőbb, mert a múlt tudott züllöttségéhez képest erkölcsi kiteljesedést ígérő jövő reményében bízott.⁵ Hasonló súlyú körülménynek vélem – másodszor –, hogy a diktatúra megrázkódtatásával s a parlamenti választás első szabad megejtésével gyakorlatilag megszűnt az ország sorsának egészéért érzett felelősség intézményi képvisellete. Mint a feudális partikularizmusban, szétesett az ország, ráadásul pontosan a jövőnket meghatározó drámai időszakban, amikor az államhatalmi ágak elválasztása s számos más elv és gyakorlat mentén részérdekek, részkompetenciák és egyebek totalizálása, vagyis hatásköröknek mások rovására történő kiterjesztése, túlképviselés, önérvényesítő harc, ön-fundálás zajlott csupán – mindenki mindenki ellen, de senki sem az egészért, az ország sorsáért, a voltaképpeni ügyért viselendő felelősség vagy legalább másokkal a közös cél érdekében történő együttműködés készsége tudatában. Alkotmánybíróság, ombudsmanok, igazságügyi szervek (rendőrség, ügyészség, bíróságok olykor egymás erőfeszítéseinek ismételt kioltásával), emberi jogvédők és egyebek csak önmagukat valósították meg anélkül, hogy egy közös egész megfelelő részéhez illő alázattal és öntudattal működtek volna. Vagyis a Magyar Köztársaság nevében és által, de aligha érette, egy új, az átalakulás gondoljaival sikeresen megvívó Magyarországért tevékenykedtek. Egyesek kifejezetten el is háritották maguktól, hogy a földön járnának és működésük gyakorlati hatása szintén figyelmükre érdemes lenne – azaz úgy kellene eljárniok, hogy az ország tényleges össz-intézményrendszere működési lehetőségeinek az ismeretében tevékenységükkel s így megteendő konkrét lépésükkel valóban előrevigyék az ország ügyét. Bármiféle közös ügyben bármiféle részvétel odaadása helyett például a törvényhozás egyébként megközelíthetetlen bírójaként az alkotmánybíróság elnöke azt várta el, hogy az országgyűlés s a törvénykezdeményezéseket jobbra gyakorlatilag előkészítő végrehajtó hatalom külön szakértői apparátusokat létesítsen kizárólag azért, hogy a kifürkészhetetlensége mögött esetleg megbúvó összefüggéseket, elvi szálakat megpróbálják mégis kifürkészni.

A nemzetközi trendeket figyelembe véve nem véletlen ezért, hogy a globális joghatások kérdése úgyszólván saját szakirodalmat hozott azóta létre. Ebben pedig úgy vált érdekessé a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának a honi rendszer-vált(oz)ás arculatát, lehetőségeit s korlátait egyaránt meghatározó első évtizede, mint

unikális példa a jogátvételek sok évezredes történetében: olyan felhatalmazás nélküli – jogi értelemben tehát egyértelműen önkényes – jogimport, amit egy alkotmánybírósi fórum egyébként roppant módon kitégített hatáskörének a tudatos felhasználásával, fellebbezést nem ismerő s így ellenőrzés nélkül – mert jogi és politikai értelemben egyaránt bárminemű felelősséget kizáróan – gyakorolt hatalmának érvényesítése körén belül úgyszólván hallgatólagosan (tehát csakis saját produktumainak későbbi külső elemzéseiből kihámozható forrásvidék felhasználásával) hajt végre.

*

Jó érzékről tanúskodik ezért, ha egy pályakezdő fiatal kutató pontosan e jogátvétel különösségének a monografizálásával kísérli meg, hogy munkájával az érdeklődés homlokterébe kerüljön. Számunkra pedig mindenképpen tanulságos, hiszen fel kell figyelünk arra, ha valóban kívülről közelítenek elemzően felénk, s még ha gyakorlatlan, első művén munkálkodó szerző értelmezési kísérletéről van is szó, ezekben az elemzésekben nyilvánvalóan egy francia (értsd: nyugat-európai, sőt, tágabban: atlanti) világlátásban érlelődött szemlélet érvényesül, s így tükre számunkra okvetlenül megismerésre érdemes értékítéletnek minősül.

Alapálláspontja szerint „példátlan szintű jogexport és jogimport” jellemezte a közép- és kelet-európai átalakulásokat általában, s különösen „a Magyar [Alkotmány]Bírószék tudatosan véghezvitt stratégiája volt a jogimport” (i). Mindennek ugyanakkor az a körülmény biztosít valamiféle további többlétsajátosságot, hogy „noha az alkotmánybírószék a globalizáció, vagyis a *ius commune* nyelvét használta, az általa importált jog ennél mégis sokkal specifikusabb volt.” (COLIN HARVEY: Series Editor’s Preface. vii), mivel „az importőrök háttere a német esetjognak a behozatalra történő kiválasztása mellett döntött” (i). Nos, pontosan ez az, ami most már kiindulópontul szolgál az egész feldolgozás számára, hiszen éppen ez az, ami valóban „egyedi kísérleti és meggondolási terepet” (62) kínál a mai joghatások és jogátvételek komplex tömkelegének a vizsgálatához. Ezen belül pedig, ha olykor sajnálatosan diszfunkcionális eredményre vezet is, köztudomásúként veszi, hogy a tudósok általában „alig várják, hogy hipotéziseiket kipróbálhassák és empirikus tanulmányaik körét kiterjeszthessék” (3) – még abban az esetben is, ha ezen kiterjesztett új experimentum terén saját tapasztalatokkal, háttértudással már nem rendelkeznek, és ilyen módon máshonnan hozottan ráerőszakolandó előfeltevésük viszi őket erre az új területre, nem pedig az adott *hic et nunc* megértésének szándéka és alázata⁶ –, és már csak ebből az okból adódóan sem véletlen, hogy „[s]zámítalan szakértő [...] árasztotta el Kelet-Európát” (50) ekkoriban.⁷

Miután korabeli általános nemzetközi megítélés szerint Magyarország volt a legkorábbiól s legjobbban felkészült az átalakulásra, ezért is léphetett elsőként a rendszerváltoztatás útjára. Ez okból válik különösen elgondolkodtatóvá, hogy miként fordulhatott mindez negatív – inkább vagy egyértelműen kerülendő – példába, s hogy vajon játszhatott-e ebben bármiféle szerepet egy nemzetközi szándék. Hi-

szen a szerző is köztudomásúként véli úgy, hogy egész Közép- és Kelet-Európában valóban a világgözösség figyelmének fókuszában voltunk, merthogy „[s]oha korábban a történelemben az alkotmányszerkesztés és a nemzeti jogrendszerek befogadása nem vonzott ekkora érdeklődést még az érintett országokon túlról.” (10)

A nyugati (amerikai típusú) intervencionizmust vagy meghatározó hatásgyakorlást a keleti (szovjet típusú) imperializmustól leginkább az választja el, hogy közvetlen vagy közvetett katonai-rendőri megszállás, vagyis a fizikai erőszak kontrollja helyett egy majd általa kiaknázható gazdasági-kereskedelmi-pénzügyi állapotnak mint majdani kész helyzetnek a megteremtésével, vagyis tőke általi kontrollal él, ami még a beavatkozás, a diktátum legkirívóbb eseteiben is az alkalmazott retorika nyelven vagy terminusaiban csak ritkán tettenérhető.⁸ Noha az elviekben megnyugtató szép szavak persze elhangzottak ekkoriban is az egész térségre nézve – mint például nem csekély hivatalosságot megtestesítően LAWRENCE S. EAGLEBURGER amerikai helyettes államtitkár részéről még 1991-ben az Egyesült Államok Export-Import Bankjának éves konferenciáján, miszerint „Egy dolog az, amit nekünk itt Nyugaton nem szabadna tennünk, nevezetesen azt, hogy ítéletet üljünk kelet-európai barátaink felett vagy megpróbáljunk olyan választásokat diktálni nekik, amiket pedig nekik kell megejtetniük”, amihez persze az egyértelműség kedvéért rögvest hozzátette (mint ez mindannyiszor előfordult, akárcsak Irak előtt vagy után): „Mindazonáltal van néhány dolog, amit a Nyugat és különösen az Egyesült Államokban mi megtehetünk, hogy segítsük őket annak biztosításában, hogy a máris zajló nehéz gazdasági átmenet nem fogja majd destabilizálni akár a még törékeny új demokratikus intézményeket, akár a békét az egészként felfogott régióban”⁹ –, a szerző is tényként veszi kiindulási alapul, hogy „a rekonstrukcióban történő külső részvétel eredményeként [...] ezeket az országokat elárasztották tanáccsal és útbaigazítással” (10), s ebben az Európai Unió és az Európa Tanács csakúgy, mint a Nemzetközi Monetáris Alap és a Világbank egyaránt elsődleges szerepet játszott (11).

Eppen e hallatlanul megerősödött hatásmechanizmus, a közvetlen vagy közvetett nemzetközi befolyásolás úgyszólván főszabállyá válása okán érdemes így mind a nemzetközi, mind pedig a hazai szakmai közösség figyelmére a magyar alkotmánybíróság, mely – saját hatáskörében eljárva, vagyis az alkotmányosság ellenőrzésének örve alatt, ilyen módon pedig jogalkotásra, netán hallgatóságos alkotmányírásra éppen nem felhatalmazottan, ám a végsőkig kihasználva ama tény következményeit, hogy alapító alkotmányerejű statútuma az alkotmánybíróság fölé ellenőrzési vagy fellebbezési fórumot már nem rendelt, s így minden egyes aktusa óhatatlanul eleve jogerővel (pontosabban: alkotmányi erővel) épül be a magyar jogrendbe, következésképpen bármintemű politikai vagy jogi felelősségrevonhatóság híján kizárólag korporatív önmérséklete szab a testületi tevékenységnek határt – maga is hallgatóságos jogimportőrnek bizonyult. Miután pedig az alkotmánybíróság döntései – új alkotmányozásig, saját felülíratásukig, esetleges átértelmezésükig, netalán (ez idő szerint pusztán teoretikus lehetőségként feltételezhető) hallgatóságos elavulásukig [desuetudo] – *eo ipso* a jogrend hatályos alkotmányi alapjaivá válnak, az országgyűlési

törvényhozás fölébe magasodó törvényt megsemmisítő hatalomként (amit az egykori konstruktőr KELSEN *negatív* *Gesetzgeber*ként írt le) az alkotmánybíráknak lehetőségük nyílt mind az átmenet jellegének s korlátainak megszabására, mind pedig a szocializmus utáni újjáépítkezés során létrejövő jogrend útjelzőinek, alkotmányerejű standardjainak a kijelölésére.

Nos, noha a maga idején az alkotmánybíróság ezt következetesen tagadta,¹⁰ már a kezdeti időkből feltűnt belvilágunknak s a külvilágnak egyaránt, hogy pontosan ez az alkotmánybíróság „a legtöbb hatalommal rendelkező s talán a legaktívabb is bármely alkotmánybíróság közül a világon”,¹¹ és így „talán a legtöbb hatalommal rendelkezik a régióban annyiban, hogy mintegy magába gyűjti a nyugati alkotmánybíróságok összes ismert hatáskörét.” (6; 34) Ráadásul mindez nemcsak hatásköre és politikai túlaktívizmusa tekintetében nyilvánul meg, de eljárása (miben kezd valóban eljárni, mikor, kik által és miként) úgyszólván szabad folyást engedő szabályozatlanságában is, melynek körében (saját állományát is beleértve) „bárki gyakorlatilag bármiféle alkotmányos kérdés tekintetében eljárást kezdeményezhet, miközben ez az eljárás igencsak informális.” (6) Nos, ez az a bíróság, amely „a külföldi jog igen termékeny [...] rendszerességgel eljáró importőrének” bizonyult (46).

Az a körülmény, hogy „a Magyar [Alkotmány]Bíróság német jogot importált” (9) és „ügyeinek megítélési stratégiájában rutinszerűen az importált jogra hagyatkozott” (11), nemcsak véletlenszerű kiegészítő szerepet töltött be, hanem meghatározta egész eljárását azáltal, hogy éppen ezen a módon „hozott be új értékeket és alkotmányossági útjelzőket” (12) – olyan módon, hogy végső elemzés szerint „a német alkotmányi esetjog importja tette lehetővé a Magyar [Alkotmány]Bíróságnak azt, hogy bevezethesse az alapjogok új felfogását” (54).

Ha meggondoljuk, hogy éppen Magyarországon s az átmenet ígézetében „a »joguralom« különösen erőteljes vonzerőt gyakorolt”, mert „pontosan a jog volt az, amiért a nép tüntetett és amiért küzdött” (21), úgy ez máris megmagyarázza azt a kontrasztot és önlefejező ellentmondást, hogy a jogállamiság hívószava különösen ekkoriban valóban kikezdehetetlennek – tehát nemcsak jogilag, de társadalmilag és politikailag egyaránt bírálhatatlannak – bizonyult, miközben elemzők ma már növekvő egyetértésben állíthatják, hogy végül is éppen a jogállami hivatkozások örvén és állítólagos kultuszán sikkadt el az egész rendszerváltozási folyamat értelme és érdeme, vagyis az ország tényleges újjáépülése és annak lehetősége, hogy új, immár szabad önmeghatározási és növekedési pályára, a nemzetet egybefogva, erkölcsileg generációk számára bátran vállalható útra állíthatassék. Hiszen minden lényegi útelágazásnál a ’jogállami forradalom’ bűvös szíréhangja hallatszott, és valóban: „a jog kitüntetett szerepet játszott, minthogy e folyamat minden egyes lépését, bármennyire váratlannak bizonyult is, egy jogi válasz ellenőrizte és kísérte.” (29)

A rendszerváltoztatást beharangozó új hatályos alkotmány rendelkezése ugyan lakonikus – a 2. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”¹² –, de drámaian meghatározó első időszakában, a rendszerváltást a múlt jogfolytonossága legitím folytatására visszanyeső döntéseiben az alkotmánybíró-

ság elsősorban erre fog támaszkodni – amint az elnök utóbb maga leszögezi: „Az összes alkotmányi elv közül a joguralom volt az, amelyik sajátosan szimbolikus szerepet játszott, minthogy a rendszerváltozás lényegét ez testesítette meg”¹³ –, s gyakorlatában mindez csakis azt jelenthette, hogy „[a] Magyar Alkotmánybíróság egy a jogbiztonságra összpontosító formalisztikus és semleges joguralom-megközelítést fogadott el” (31). Már pedig annak elhatározásával, hogy „a jogállamiság – mint a rendszerváltás kulcsfogalma és technikai értelemben is – a jogbiztonsággal azonos jelentést kapott, amit az Alkotmánybíróság [...] a jogállamiság »fogalmi elemének« tekint”,¹⁴ annak gyakorlata következett, hogy „a jogállamiság [...] kizárólag formális joguralomként értelmezhető”.¹⁵ Ilyen módon a magyar alkotmánybíróság gyakorlatában „A jogállamiság generálklauzúljája [...] [e]gyrészt az alkotmányosság önálló mércéje, másrészt jogok és alkotmányos elvek forrása” lett, amit persze nem habozott rögvést – esetről esetre eljárva, különféle joghelyzeteket egymást követő alkotmányerejű kijelentésekkel megítélve – „tartalmi követelményekre bontani”.¹⁶ Vagyis egy meghatározatlan, következésképpen formális következtetésre alkalmatlan, mert csakis egy adott élő, tevékeny, gondoljaival szembenező kultúra élő éthoszaként értelmezhető – hiszen kizárólag önmagában ellentmondásos vagy szétágazó tendenciák folytonos kibékítési és optimalizálási törekvése közös irányaként elemezhető – komplex gyűjtőfogalomból¹⁷ csonkolt ki az alkotmánybíróság egyetlen részelemet, amit *Jolly Joker*ként mindenné megtett. Az eredmény mindenekelőtt azért vitatható, mert az alkalmatlan – vagyis kizárólag a levezetés jogi értelemben nem szükségképpen voltának, s ezzel önkényének, azaz mint logikaiként demonstrált levezetés álságának lepezésére alkalmas – módszer maga vitatható. Tudományos közmegegyezésünk sem vélekedik másként, mint hogy a „nem teljességgel normatíve definiálható” fogalmak és elvek kizárólagossága alapján történő normatív építkezés az alkotmánybíraskodás esetleges „politikai hipertrófiáját” bizonyíthatja csupán¹⁸ – pontosan azt, amitől (vagyis a szabad mérlegelés játékterének mértéknélküli növelése aktivizmusától s az ezáltal óhatatlanul bekövetkező politikai szerepjátszástól) maga az alkotmánybíraskodási gondolat csíráit elvető, majd klasszikusan megfogalmazó s korai gyakorlatában meg is testesítő HANS KELSEN igyekezett leginkább óvni az alkotmánybíraskodást.¹⁹

Abból, ahogyan az alkotmány lakonikusan rendelkezik – 32. § (1) „Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát [...]” és (2) „Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.” –, az alkotmánybíróság politikai testületté lépett elő intervencionista aktivizmusa következményeként. Például már az 1990. júniusi alkotmánymódosítás előtti időszakban is a szerző szerint az alkotmánybíróságnak éppen kitűnő választási lehetősége lett volna a viszonylag háttérben maradó szerény várakozásra, ehelyett azonban az átmenetiségből is stratégiai ugródeszkát fabrikált magának, hiszen ekkoriban „[a]z Alkotmánybíróság visszahúzódhatott volna a szerepjátszástól az új alkotmány elfogadására várva, de úgy tűnik, hogy az átmeneti alkotmány mintha ehelyett éppen bátorítást adott volna a bíróságnak arra, hogy hatásköreivel alkotó tehetsége és teljesítőképesége maximumának a bevetésé-

vel éljen Sólyom elnöklete alatt.” (34) Ezért nem véletlen, hogy egy már működése első éveiben (1992-ben) született elemzés is arról tudósít, hogy „Ezért nem meglepő, hogy az Alkotmánybíróság azonnal a magyar alkotmányos élet színpadán a kulcsszereplők egyikévé lépett elő, melynek teljesítményét keresztül-kasul elemzik és elszántan vitatják, s a nyilvánosság előtt is mind bírálják, mind pedig magasztalják.”²⁰ Erre látszik utalni annak személyes emléke is, hogy bécsi kollégám megütközéssel elegendő csodálkozással számolt be ekkoriban az elnök általuk történt meghívásáról, melynek mozgóként voltaképpen mindannyiukat egyetlen rejtély izgatta csupán: miben bízunk ez az alig létrejött testület, hogy a Magyar Köztársaság teljes intézményrendszere, jogászletje és várakozó népe még huzamosan és változtatlanul, komolyabb reakció nélkül fogja eltűrni folytonos kioktatását, a talárosoktól senki által nem kért s nem is felhatalmazottan végzett szívós gyakorlati alkotmányozást? Ámde – mint barátom mosolyogva folytatta – a meghívott kérdésüket meg sem értve magabiztos zavartalansággal folytatta győzelmi híradását.

Igaz ugyan, hogy immár több, mint egy évtizede az irodalom a „a bírósági határokon túl ívelő kommunikáció” jelenségeként leírta már annak globalizálódását, hogy „a bíróságok egymáshoz beszélnek az egész világon”;²¹ ez azonban nem változtat annak formális kötelezettségén, hogy „az alkotmánybíróságok csupán a pozitív alkotmányjog rendelkezéseire hivatkozhatnak”, amint hogy nem is ad felmentést a hatalommegosztás elve alól, miszerint – esetünkre alkalmazva – „az alkotmánybíróságok számára szigorúan tiltott a törvényhozóként történő eljárás.” (45) Fel nem hatalmazottsága okán minek minősül vajon az alkotmánybíróságnak egyébként az egész államapparátust kényszerítő cselekvése? Amely cselekvés tanúsítása, vagyis az alkotmányosság eseti megítélése során egyébként minden egyes normakibocsátótól és kibocsátott normától következetességet, nyíltságot, átláthatóságot, előreláthatóságot s jogilag védhető célhoz mért arányosságot követel, miközben ezen minőségekből maga az alkotmányhoz mérten nemigen teljesít? Hiszen a *non consequitur* a jogban, mely itt az aktivizmus mint a politikum szférájától kölcsönzött terminus szinonimája – azé, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága által a drámai időszakban posztulált alkotmányosság, amit a törvények megítélése mértékeként kíméletlenül érvényesített, a Magyar Köztársaság Alkotmányából logikai kényszerítő erővel nem következik, legfeljebb a számos egyaránt indokolható közül egyik értelmezési lehetőségként vélelmezhető (bár, mint látni fogjuk, előfordult, hogy konszolidált, megbízható s bevált jogállamiságú nyugati – német – példájától elszakadtan még alapfilozófiájában is diametrálisan ellentétes pozíciót foglalt el, megtagadva ez utóbbi lényeges értékeit) –, nos, mindez pontosan azt jelenti, hogy alkotmánybíróságunknak (mint *in-put*okból *out-put*ot kibocsátó fekete doboznak) a működése átláthatatlan és előreláthatatlan volt – megjósolhatatlanabb, mint egykor Delpho vagy a madárbelekben turkálás –, amely működés következhetett ugyan talárosaink mély belátásából, de abból az egyből viszont kényszerítően bizonyosan nem, amely pedig az egész működés egyetlen törvényes alapja volt, nevezetesen, az alkotmány mint jogforrás szövegfoglatatásából. Alkotmánybíróságunkat mint testületet létrehozói a

szocializmus állítólagos meghaladásaként, esetleges továbbélése esetén pedig mint annak lényegi korlátját állították elénk, amely szocializmusban pedig már első szabályként átélhettük bizonyos materiális értékek („a szocializmus ügye”) ideologikus felmagasztalását, miközben a második szabály realitásaként mindig az „erősebb kutya...” (vagy tudományosabb kifejezésben a *la lois du plus fort*) közmondásszerű privilégiuma következett be. Kérdéses tehát, hogy ki hatalmazta fel ilyen többletvekenységre? Mert amennyiben önmagát generálta volna többé, mint amiről eredendő (s ez idáig kizárólagos) alkotmányerejű törvényi megbízatása szólt, úgy ez aligha kevesebb vagy más, mint amit ősi példák nyomán *usurpation*nak mond a jogtudomány nyelve, s amelynek kapcsán nyilván felvetődik az így hozott döntések érvényességének legalább elvi dilemmája is – függetlenül attól, vajon ismer-e a hatályos magyar jogrend érvénytelenítő mechanizmust vagy szankcionálási formát a hatalmi visszaélésből adódó ilyen érvénytelenségnek jogon belüli megállapítására és következményei levonására, vagy sem. Pedig ősi s a római jog bölcsességétől kezdve minden materiális doktrínában ismert alapelv az, amit modern formális jogunk KELSENI dogmatikai újraépítése csak megerősített, nevezetesen, hogy senki sem adhat több jogot, mint amennyivel maga érvényesen rendelkezik.²² Másként szólva, a visszaélés (a régiesen mondott hatalmaskodás) nem jogforrás, hanem olyan minőség, amely éppen jogiságtól foszt meg.

Ráadásul nemcsak a jogállamiság büvyszava, de a Nyugatnak a kényszerű – de tényszerű – honi tudatlanságból fakadó idolátriája is átlengte a lelkeket; s minél inkább az intellektuális elitre és az általa elfoglalt hivatali csúcsokra tekintünk és minél inkább az eltörténelmietlenedett posztmodern egyetemesség kozmopolitizmusában sarjadt e gondolkodás, annál inkább. Már pedig az *ignorantia* rossz útmutatónak bizonyult: csalfának, és főként önbecsapónak. Hiszen valójában s tényszerűen „a Nyugat és a liberális jog glorifikált és idealizált víziója” helyettesítette a „közvetlen megismerés vagy tapasztalat” elmulasztott lehetőségeit, mivel hogy ennek eredményeként nálunk „a Nyugat egy olyan kulturális képét alakították ki, amely aligha felelt meg a valóságnak.” (57²³) Ebből fakadóan nemcsak a helyi múlt, hagyomány és berendezkedés – vagyis nemzetünk szándéka és lehetőségei – nem játszott szerepet, de az a körülmény, hogy egy működő jogrend egészének összetett társadalmi-politikai előfeltételezettségeiből és bonyolult működéséből valamiféle technikalitás nyomán kiszakított részmegoldásnak a mechanikus átvitele valósult meg, már önmagában is hamis, torz képet sugallt az általa elérhető áldásokról; s ráadásul a teljes adaptáció-hiány, azaz kizárólag egy külső megfelelésért hajszoltság is folyvást sarkos válaszokhoz taszított, bármiféle „köztes megoldás” elgondolhatása nélkül (58). A magyar politikai közbeszéd mai állapotában meglepően hangzik szerzőnktől a magabiztos ítélet, nevezetesen hogy már alapként is (legalább egy évtizede megállapíthatóan, tehát úgyszólván születési rendellenességként) „a demokrácia eljárási természetű minimalista felfogását” fogadták és fogadtatták el nálunk a honatyák²⁴ – meglepően hangzik tehát, és éppen azért, mert ezek szerint pontosan az a társadalmi alapzat hiányzott, amire bármi egyéb, azaz egy a nyugati berendezkedésekre

valamelyest valóban emlékeztető működés felépülhetett volna. Paradoxikusan kifejezve, polgári társadalom kifejelettsége hiányában vergődik és diszfunkcionál egy feladatként éppen abból kitermelendő, de helyette felülről készként a társadalomra oktroyált s „úgy, ahogyan tud”, működésbe taszított struktúra.²⁵

Miről is van hát egész tárgyalásunkban voltaképpen szó? „Az 1990-től 1998-ig terjedő s a Magyar Alkotmánybíróság első megbízatásának megfelelő időszakot a külföldi jog bőséges használata jellemezte a bírói okfejtésben.” Ebben „a más alapjogok forrásaként értelmezett emberi méltóság” konstrukciója egy olyan általános személyiségi jog közbeiktatásával jött létre, „amit a bíróság a német jogból importált.” (63²⁶)

Ezen belül viszont – éppen mert eljárása nem bármiféle kifejezett vagy hallgatólagos felhatalmazáson nyugvó nyílt cselekvés volt – alkotmánybíróságunk a bárki mástól megkövetelt éthosszal szembevetva rejtjeles beszédbe, színlelésbe, megnyugtatót célzó őszintétlenségbe bocsátkozott. Annak érdekében, hogy annak bizonyítását, miszerint „döntései nem részrehajló politikai megfontolásokon, hanem semleges és objektív jogon nyugszanak még akkor is, amikor az eldöntendő kérdés meglehetősen vitatható politikai gyökerekkel és következményekkel rendelkezik”²⁷ máris beteljesítették tudhassa, „a természetjog modern helyettesítőjeként [...] alkalmazott importált jog [...] egy a globalizáció vagy a *ius commune* terminusaiban zajló diskurzusban lapult meg” (157, hasonlóképpen 12). Tehát bármennyire korszerű, védhető, akár mai alkalmazásában szintén igazolható legyen is (mint ahogyan alkotmánybíróságunk nyilvánvalóan gondolta), a tételes jog viszonylag szűkös, szabályokból álló birodalmának egy tágabb, elvekből álló kör kereteibe vonásának a nyíltságát – ami a II. világháborút közvetlenül követő igazságtétel jogi megalapozásában még látni engedte a nehéz buktatókon át történő előrehaladás nehézségeit²⁸ s magát a vállalkozást a cél nemessége és szüksége által mindenképpen valamiféle erkölcsi többletfénnyel vontta be – a magyar alkotmánybíróság már nem vállalta fel. Ha kendőzhetett – hiszen hatalma elég volt, s meggyőznie nem kellett senkit sem –, úgy az őszinteséget, nyíltságot nem vállalta fel. Ehelyett „annak érdekében, hogy egy kizárólag jogi – tehát politikailag semleges – gondolkodásmód látszatát fenntartsa, miközben persze politikai és ideológiai cselekvéshez folyamodott egy új értékrendszer elfogadtatása jegyében [...], a német jogot időtlen és kétségbevonhatatlan természetjogként játszotta ki [...] csakis azért, hogy saját jogi újításait és ideológiai választásait úgy mutathassa be, mint a nyugati országok újraelérésének vállalkozását s a magyar jog összhangba hozatalát a nemzetközi közösség körében osztatlanak állított normákkal és mértékekkel (noha az emberi méltóságról valójában semmiféle globális joggyakorlat nem alakult ki).”²⁹ Jögon belülről kétségbevonhatatlan hatalma és megközelíthetetlensége tudatában, annak tudatosságában, hogy létehez formális értelemben bőven elég, ha az őt is éltető társadalommal pusztán egyirányúan s felülről, bármiféle visszajelzés iránt érdektelenül, tehát kizárólag kinyilatkoztatászerűen kommunikál, némi igénytelenséggel megelégedett egy pusztá retorikai fogással, a „modern alkotmányokra” és hasonlókra történő üres álhivatkozások álságával (160).

A szerző kifejtésében ezzel válik teljessé egy hármasság, amit a „kívülről”, „korábról” és „egyetemesként” minőségeivel jellemez (163). Azt jelenti mindez, hogy a magyar jogrendszer megújítását és új pályára állítását egy erre fel nem hatalmazott, miközben fölérendelt jogi mechanizmus hiányában nem is ellenőrzött ágens végezte – kívülről hozott, korábban másoktól mások számára kidolgozott, ámde az egyetemesség mezében feltüntetett minták átvétele és beépítése, eseti kikényszerítése és a hazai jövő sorsává tétele útján. Tudjuk persze, hogy *in abstracto* semmiféle globális minta nem létezik: amivel operálunk, az mindig konkrét. Nos, noha „ezt sohasem tette nyilvánvalóvá a bíróság”, ez az alkotmánybíróságnak a meghatározó befolyást gyakorló elnöke számára nyelvi, kulturálisan és korábbi tanulmányútjaival megalapozottan leginkább otthonos német berendezkedésből, vagyis a Német Szövetségi Köztársaság jogából történő recepciót jelentett (171) – a szerző nem lebecsülendő megjegyzéséből kitűnően oly mértékig, hogy ez bármely külső szemlélőben immár egyenesen a neokolonizáció, vagyis a saját alkotmányi háttér lebecsülésének a képzetét kelthette (173). Példát is hoz erre. Így történetesen a halálbüntetés alkotmányosságáról szóló 1990/23-as döntésben³⁰ a meghivatkozottak közül kizárólag a polgári és politikai jogokról szóló nemzetközi egyezmény minősült azon időben jogforrásnak Magyarországon – miközben ez „a halálbüntetés eltörlésének az irányába mutató fejlődés elismerése” ténye pusztá tendenciájának a rögzítésével semmiféle normatív alapul nem szolgálhatott, annál is kevésbé, mert Magyarországon 1976-tól hatályosként immár problémátlanul kiszolgálhatta szocialista rendszerünknek a halálbüntetés-politikáját is –, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény hatodik kiegészítő protokollja (1983) s az Európai Parlament által az alapvető jogokról és szabadságokról elfogadott deklaráció (1989) viszont az alkotmánybírósági döntés idején semmiféle joghatállyal nem bírt Magyarországon. Az, hogy ezek recepcióját a „modern alkotmányok” és egyéb figyelemelterelő büvyszavak formulájával valójában „elrejtették” (67 és 4. fejj., 1.1. pont), éppen csak egy lépés volt azon az úton, amely hamarosan oda vezetett, hogy most már szerzőnk hatalmas tablókön, kéttucatnyi fogalmi részletezéssel jelenítheti meg, vajon az „emberi méltóság” milyen magyar konkretizálása valójában melyik német megoldáson is alapult (69 és köv. és 76 és köv.) – ami természetesen magában foglalta a német Alaptörvény, valamint számos alkotmánybírósági döntés (benne esetenként egész kifejtés) és ezekkel együtt vagy ezektől függetlenül külföldi tudományos állásfoglalások³¹ importját egyaránt. Néha mintha a lelkesedés olyan vehemenciájával vagy éppen természetessé vált rutinjával zajlott ez, hogy előfordulhatott: még akkor is jogilag felhatalmazatlanul, tehát önkényesen külső tekintélyre alapozott a magyar alkotmánybíróság, amikor pedig rendelkezésére állt volna – úgy tetszik, nem túlzott odaadással kezelten – a magyar alkotmány szövegtörvényében is egy tökéletesen adekvát rendelkezés (86). Az tehát, hogy nyilvánvalóságként – de azonosítatlanul – hivatkoztak „modern alkotmányok” megegyező megoldására, mitologikus értékű elbűvölés, csupán a régi görögök alkotmányozása előtt jogtudósainak szerte a világba körülnézésre küldésére emlékeztető pusztán *captatio*

benevolentiae volt, egy nemzetközi egyetértés állítólagosságának valamiféle érzékletes szófordulattal történő pótlása (164). Mert – folytatja szerzőnk – „Valójában a bíróság gyakran egy specifikusan kiválasztott jogrendszerre és jogosultság-értelmezésre gondolt, ezt azonban úgy mutatta be, mintha e kiválasztott értelmezést és joghasználatot az összes jogrendszer ugyanilyen módon ismerné el.” (165)

Azon kívül, hogy a különféle államokban zajló alkotmánybíráskodási gyakorlatok mágikus közeledését, önkéntes harmonizálódását, sőt úgyszólván spontán egyesülését – tényként és nyilvánvalóan bizonyíthatóan – a magyar alkotmánybírói elnök megállapíthatta, nálunk vagy bárhol másutt vajon milyen felhatalmazáson alapult az olyan alkotmánybírói megítélések általánosodása, amely eredményül „az alkotmánybíráskodás globalizálódását” hozhatta állítólag létre? Miből adódhatott hát, hogy „amint ezt a Magyar Alkotmánybíróság tanulmányozása megmutatta, még az alkotmányok különfélesége sem vezet szükségképpen eltérő eredményekhez az alkotmányi esetjogban”? Vagyis hogy közel s távol környezetünkben tiszteletre méltó alkotmánybírók addig méricskélnek a honi törvényeknek a honi alkotmányoknak történő megfelelését, amíg csak el nem érkeznek „az alkotmányi ítékezésnek a nemzeti törvények kényszerítől történő függetlenedéséhez”?³² Nétalán előidézve, hogy immár a nem távoli jövőben majd előállhasson „annak példátlan ténye, hogy olyan jogi export-import-mozgások zajljanak majd, amelyekben az államok most már nem lényegi szerepjátsszók”,³³ és ami majd folytatódólagosan és háborítatlanul tehet már akár az individuum, a kizárólag kötelezettségek nélküli jogosultságok kultusza számára is – persze az állam terhére s a teherviselők kárára – engedményeket?

Mindezen közben mára már tisztán kiviláglik és egyértelműen megállapítható, hogy főként a drámaian döntő, mert a későbbi fejlődés jogi kereteit immár meghatározó teremtő időkben „a bíróság által eldöntött esetek legtöbbször [...] nem egyszerűen alkotmányértelmezési ügy [...], hanem [...] politikai, pontosabban kifejezve ideológiai megítélés volt.” (159) Ilyen lehetett például büntetőjogi dogmatikában korábban nem specializálódott kollégájuk valóságos *trouvailles*-t megtestesítő ötleteként „[a]z alkotmányos büntetőjog koncepciója, amelynek aforisztikus megfogalmazása – »A büntetőjog hagyományos alapelve, hogy tudniillik bűncselekmény az lesz, mit a törvény azzá tesz, úgy lett mai jogrendszerünkben garanciális (jog- és szabadságvédő) szabály, hogy hozzáillesztjük kiegészítő formulaként: *nullum crimen sine lege constitutionalis*»³⁴ – áthatja az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát.”³⁵

A végeredmény elgondolkodtató. A magyar alkotmánybírói első időszakának döntési gyakorlata például az egészséges környezethez való jog, az egynemű párkapcsolatokhoz fűződő jog és a gyermekeknek vér szerinti apjuk felkutatására irányuló joga elismertetésében szerte Nyugat-Európában előjárható – sőt, a személyes adatvédelem tekintetében például legalábbis Európában hallatlanul egyoldalú, abszolút, beavatkozó, kizárólag az érintett személytől függő rendelkezési kört biztosított³⁶ –, ám kizárólag arra irányuló figyelmében, hogy a Nyugat általi elismerést és legitimitációt hajszolja, egyidejűleg sérülékeny is lett,

hiszen önnön építette megbúvó helyéből – elefántcsonttornyából, mert megközelíthetetlené tette magát, érdektelenné a mindennapok realitása iránt, megelégedvén azzal, ha időnként kinyilatkoztatásokkal élve hallatja hangját; ugyanakkor csigaházából, mert a láthatatlanságba visszahúzódva maga vonzolgatja magát előre (tehát izoláltan, önnön magát ítélve magányra, párbeszédre képtelenül, a szociabilitásban rejlő kölcsönösségtől s persze felelősségtől talán irtózva, egyedüli harcosként, kit legfeljebb imádni lehet; röviden szólva hát: önmagát tudatosan transzcendálva) – el sem kezdte a beépülést abba az államszervezetbe, jogi-jogászi gondolkodásba, sőt (az egész államrendet s benne az alkotmánybíráskodást is fenntartó, mert állítólag érte létrehozott) társadalomba, amelyeknek pedig mindnek csupán része, vetülete, funkcionális vonatkozása az alkotmánybíróság. Így csupán részletezéseként hat annak megállapítása, hogy nem kezdte el a bíróságokkal folytatandó párbeszédet sem (178), amit változatlanul „inkább bizonyos rivalizálás, semmint konstruktív együttműködés” jellemez (182).³⁷

Elefántcsonttoronyba, a mindeneken kívül és felül állás pozíciójába menekült hát, a fellegek ködébe, amelynek isteni magasságából kizárólag ő kommunikál, ha akar, és úgy, ahogyan akar. Maga vált egyik elsődleges megtestesítőjévé szocializmust követő államszervezetünk diszfunkcionalitásának, az egymástól függetlenítetten egymással versengően egymás hatáskörének rovására megvalósuló emberjogi és jogállamisági önmegvalósító versenyfutásnak, melyben semmiféle közérdeknek, materiálisan megfogható társadalmi célnak, igénynek vagy szükségletnek nincsen immár felelőse, hiszen mind a másakra és mind az összességre szentelendő figyelem nélkül, önjáróan és saját céloktól meghatározottan funkcionálva (sőt, ebből éppen elvet képezve) egyik túlaktivitása vagy hatáskörtágítása oltja ki a másik erőfeszítéseit – bármiféle párbeszéd, közös felelősség, akár kellő önmérsékletben kifejeződő kontroll nélkül. Az európai kontinentális XIX. századvég szűkkeblű törvény-, majd jogpozitivizmusából szocialista törvényességbe torzított és lélektelen automatizmust vállaló szabály-normativista szemléletének különös paroxizmusa ez, mely pusztán szabályt kényszerít ki az alakítandó emberi rendért való felelősség – tehát a hatással együtt a következményláncolatban is részesedés – vállalása helyett. Már pedig tovább torzuló utóéletében ez nem egy tekintetben pusztítóbb hatású lehet a szocializmusként megjelenített diktatúránál, hiszen a nemzeti túlélés drámai fontosságú alapkérdései válhattak így gazdátlanná, s ha így van ez, úgy egyszersmind a jogállamiság pecsétjével sugallhatták immár a közösségi felelősséghiány apoteózisát. Mert abból, amit a szocializmus a jogban nihilizált, mintha fétis kreáltatott volna. A jogállamiság cégére alatt végrehajtott norma-autokratizmusban rejlő fetiszizálással azonban egy élhető és élendő, mert tartalmas és erkölcsileg fundált jogrendnek az alapja és célja, kerete és megvalósulási lehetőségei között megnyugtató – mert különféle oldalakra, összetevőkre, nézőpontokra egyaránt ügyelő, ezek közt mindenkor felelősséggel mérlegelő – egyensúly nem jött egyelőre létre.

Mágikus utópizmus történelemfelettségbe burkolt csodavárása jellemezte azt az évtizedet, amit a kommunizmus kényszerű megtapasztalása nyomán egy másik

kelepcébe szorulás, a neoliberalizmus „kísérleti nyulává” válás jellemzett³⁸ – együtt „azzal a hittel, hogy a jog képes önmagában demokráciát létrehozni és megerősíteni [...], valamint azzal a hittel, hogy mindez a szavak erejével elérhető.” (187) Nem véletlen ezért ebben a kevésbé hatékony varázslási folyamatban, és persze az előfeltevéseknek megfelelő korcs eredménnyel is járt, hogy szerzőnk szerint „A mágikus varázsénekléshez hasonló módon a jogi meghatározások ismételtetése része volt annak az eldologiasítási folyamatnak, amelynek menetében jog jött létre a szavakból.” (188)

Felbolydult-e vajon a világ azon, hogy a nemzeti szuverenitás oszthatatlanságát sutba dobva egyes államrészek önhatalmú önkénnyel járhatnak el, miközben mindannyian idoljukat, valamiféle demokrácia s alkotmányos jogállamiság eszményét űzik? Összefügghet-e ezzel az a gyakorlati anarchia, amelybe süllyedni látsunk? Hiszen ha mindez igaznak bizonyul s tendenciaszerűen érvényesül is, úgy a nemzet életét, sorsát jogilag fedezetlen végeredményként legfeljebb egy olyan jogállamiságúnak mondott keretre bízva, mely maga ugyanakkor kétség kívül bírói hatalmaskodás, erőfölénnyel véghezvitt *octroi* terméke.

Kétségtelenül rossznak bizonyulhat e folyamatban, hogy mint láttuk, a jogfejlesztés belső erőinek tudatos, legalábbis látható elsorvasztását előfeltételezte. Mindez befelé bármiféle adaptáció hiányát eredményezte (így egyebek közt a szocializmusban még biztosított jogok bármiféle gondoskodás, ellentételezés nélküli visszavonását), külső kapcsolatrendszerünkben pedig azt, hogy kritikátlanul, úgyszólván mechanikus szövegátültetésként vettek át nyugati megoldásokat, figyelem nélkül arra, hogy azok saját szülőhazájukban esetleg már elavultak voltak, bíráltak és több tekintetben azóta meg is haladtak, s ezek megnyugtató belső fejlesztésére pedig az éppen ennek során elsorvasztott innovációs készség szerzőnk szerint is immár alkalmatlannak bizonyulhat (190–191).

Történelmietlen utópiánizmus univerzalizmusa munkált tehát alkotmánybíró-ságunk önhitében, mikor valójában „egy *tabula rasa*-szerű fikcióra alapozott”, gyakorlatilag „semmibe véve [...] a »jogi kultúrát«,” (192); a honi környezetre és szükségletekre jóformán érzéketlenül, a saját (államszervezeti és jogi, történelmi s nemzeti) hagyományoktól és adottságoktól erőteljesen függetlenedve; nem annyira egy közös ügyünkben résztvevő partnerként, hanem inkább bírálhatatlansága magasságából, az országot, intézményeit és népét jobbra címzettként kezelve; autokratikus öntörvényűséggel szabta ki a keretét és tartalmát annak, amit ugyanakkor nem csekély eufemizmussal ‘jogállamnak’ nevezett.

Mindez a kívülről és felülről ihletettség s megtermékenyültség ugyanakkor mégsem feltétlenül a feladatuk szerint az alkotmányteremtőként hozott minta pusztá másolását jelentette. Eredménye gyakran eltért attól, amit átvett (104), mert másolás helyett a modellt olykor instrumentalizálták (5. fej.). Különösen aktuális ezért felvetnünk a kérdést, vajon milyen irányban mozdultak el a problematikáiban, tematizálásában és dogmatikai építkezésében egyébként egyaránt túlnyomóan köve-

tett német alkotmánybíróági gyakorlattól: milyen filozófia jegyében írta felül s vélte reformálhatni a magyar utódgeneráció a német mestert? Mint láttuk – s szerzőnk is gyakran és hangsúllyal ismétli –, a szocializmus korában egykor még kiterjesztett s a maga korlátozott módján mégis csak fenntartott szociális jogokat gyakorlatilag megtagadták, az emberi méltóságnak még a születés előtti teljes jogi elismertetése kérdését pedig – a német gyakorlattal ellentétben, ám feltehetően úgyszólván kizárólag ekkor és most téve csupán bármiféle engedményt a közzvélekedésnek³⁹ – elodázták (5. fejt. 1.2)a. pont). Nos, szemben a német alaptörvénynek kategorikusságában is kiegyensúlyozott megfogalmazásával – mindenkinek joga van személyisége szabad kiteljesedéséhez, amennyiben mások jogait nem sérti és nem jár az alkotmányos rend vagy az erkölcsi törvény sérelmével,⁴⁰ melynek megfelelően e tétel ugyancsak német dogmatikai kifejtése szerint „Az emberi méltóság nem csupán az individualitásban rejtezik, hanem úgyszintén a szocialitásban. Az ilyen méltóság megköveteli a személyiség oltalmát és az egyén szabadságát, de elő kell segítenie a kapcsolatban, a családban, a részvételben, a kommunikációban és a civilitásban rejlő javakat is.”⁴¹ –, a magyar alkotmánybíróági jószándék ebből csak a tömondatszerű bevezető első tagot vette át, s ezt önmagában „teljhatalmú rendelkezésként” kezelve valójában soha nem mérlegelte már többé megszorítások, előfeltételek, járulékos kötelezettségek lehetőségét, mások jogainak vagy más jogoknak ezzel párhuzamos lehetséges sérelmét (120–122). Még a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó döntés indokolásában sem vetettek számot azzal, hogy a társadalom tagjaiként, emberi méltósággal rendelkezve esetleg élnek olyanok is, akik valamiféle oltalomra lennének jogosultak éppen a halálbüntetés dilemmájával övezett emberellenes gonosztettekkel és ezek megátalkodottan közösségellenes elkövetőivel szemben (124). Míg a német honban fogant bölcsesség az embert megillető jogokat az ember és jogai társadalmi összefüggéseinek a halmazában kiegyensúlyozottan szemlélte, a magyar tanítvány nagyravágyása nemes egyszerűséggel a jogokat abszolutizálta mindebből. Vagyis, „Disszonanciában a német jog általános szellemiségével [...], ezen individualista vízióban mindebből abszolút [...], feltétlen és korlátozatlan jog lett.”⁴² Úgy tetszik, hogy a magyar alkotmánybíróóság a kommunizmus romjain, egy erkölcsileg szétesett társadalomban önmagán kívül nem érzékelt vezérlő csillagot, s a hegyről lejőve és körbetekintve – mint egykor FRIEDRICH NIETZSCHÉnek a romlottság virágait filozofikusan parafráziáló *Zarathustrája* – egyedeket „pusztán izoláltságukban, és jogosultságaikat oltalmazandó, az állam ellen harcolva” látott csupán (122), ahol is „az emberi méltóság az egyént egyfajta oltalmazó közegeként veszi körül, és ezáltal az egyéneket ugyanakkor el is szigeteli egymástól.” Ez a „negatív és manicheánus” felfogás (126), mely mintha mély belső elidegenedettségről tanúskodna, az ember szociális fejlődésében a gyermek dac szintjét aligha meghaladva és redukcionista módon eleve antagonizmust – tehát kibékíthetetlenséget, esélyként is legfeljebb a köz teljes feloldását és az Énben megsemmisülést – láttat (127) egyfelől a jó és ezért abszolút emberi méltóságot élvező egyén, másfelől a rossz és ezért a legszigorúbban ellenőrizendő állam között (126). Ezért pedig eleve atomizáltként

vizionálja a társadalmat, még egyébkénti liberalizmusában is anarchista megfogalmazásra képesen csupán. Hiszen közösségépítés, jövő teremtése egy „az emberi lényeknek önmagukra utalt, kizárólag saját érdekeik elérésében és szerzeményeik megvédésében kimerülő képe” (125) talajáról alig gondolható másként, mint úgy, ahogyan ez a magyar és a többi közép- és kelet-európai társadalomnak éppen az állítólagos rendszerváltoztató folyamat tovább korbácsoltszételésében ténylegesen is egyre inkább megnyilvánul.⁴³

Ha és amennyiben a jelenkor szentistvánjaiként értékelték magukat e kiváló történelmi szereplők, úgy bármennyire kellő felhatalmazás nélkül, tehát hatalmukkal visszaélve s így jogi értelemben önkényesen jártak is el, a kvalifikáció tekintetében abban igazuk lehetett, hogy döntéseik nem a rendszerváltás egyes elszigetelt aktusai, pusztán mozzanatok voltak csupán, hanem az egymásra következő döntések tömegességében és ezek közül számosnak az egyedi súlyával a jogállami átmenet egészének – stílusának, tartalmának, a jogi előreszabályozottságtól eleve behatárolt lehetséges előrehaladásának és lényegi korlátozottságának – meghatározóivá váltak. Azzal, hogy „a Magyar [Alkotmány]Bíróság [...] olyan értékek vagy elvek importját kereste, amelyek talaján egy új alkotmányi rend alapjait vetheti meg” s ennél fogva „importált jogot használt az alkotmánybíráskodás új kritériumainak forrásaként” (154), az alkotmányosság ellenőrzésének ürügyén és tényleges folyamatában az alkotmánybírók rátelepedett az egész politikai folyamatra, nem egy tekintetben meghatározva annak irányát, azaz önhatalmúlag maga emelte filozófiák, nézőpontok, társadalom- és emberszemlélet s a mindezzel úgymond együtt járó kötelek és tilalomfák alá teperte az egész társadalmat, politikai osztályát, pártjait, s velük a nemzetet megtestesítő törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmat, vagyis végső fokon az eredetileg rendszerváltó – a múltat érdemben meghaladni kívánó s egy új nemzetépítésbe bocsátkozó – szándék esélyeit.

Ugyanez a kifelé, tehát Nyugat felé történő kiszolgáltatottság látszik megjelenni a múltnélküli jövőépítés lehetetlennek bizonyuló kísérletében is. „[Ny]ilvánvaló ez a zavar a múlttal” – olyannyira, hogy feladatát, a magyar társadalomfejlődésben államszervezeti helyének elfoglalásával amúgy joggal várható érdemi állásfoglalást a jelen, így a múltból történő átmenet drámai kérdéseiben teljességgel cserben is hagyta. Hiszen – röviden szólva – „a bíróság [...] sohasem foglalkozott közvetlenül a múlttal.” Amikor pedig óhatatlanul politikaivá váló szerepjátszása mégis erre kényszerítette, elért eredménye a szerzőnk elemzése tükrében is egyenesen katasztrofálisnak, életszerűtlennek, a dolgok természetes rendjével aligha összeegyeztethetőnek bizonyult. „Tényleg úgy tetszik, hogy a bíróság valójában úgy tekintette, hogy semmi különösebben sajátos vagy problematikus nem volt ezzel a múlttal, és ezért saját ítélezési funkciója pontosan olyan normális volt, mint amilyen bármelyik nyugati országban lehetett volna.” (192)

Az utólagos bölcsesség persze lassan mély belátásokká szépítheti az alkotmánybírósgunk által autokratikusra emlékeztető eszközökkel felépített jogállamiságot, megengedve magának – persze bárminemű nyílt önkritikát kizárva –

azt a további belátást is, miszerint „az Alkotmánybíróság a politikai rendszer egyik legfontosabb szereplője, tehát nem tehet úgy, mintha a tiszta elmélet szférájában működne.”⁴⁴

*

A visszatekintés önjellemzése szerint „Az új rendszer hitelességének próbaköve volt, hogy a jog uralmát állandóan demonstráljuk.” E demonstráció önmagában nyílt konfliktusvállalásnak bizonyult, mivel „Ebbe a paradox fogalomba [»jogállami forradalom«] pedig az igazságosság és a pozitív jogi garanciák lehetséges ellentmondása bele van programozva.” Hiszen – folytatódik a gondolatmenet – „semmilyen érdek nem törheti át a jogállamiság formai követelményeit”,⁴⁵ amikről ugyanakkor láthattuk, hogy olyasmik ezek, amiket az alkotmánybíróság kizárólag a saját víziójában fellelhető „lát-hatatlan alkotmány” egyidejű kimunkálásával, bárminemű felhatalmazás nélküli tet-szőlegességgel és persze utólag állapít meg. Ha egyáltalán joguralmat formális jogbiztonságra lehet redukálni, külföldi joggyakorlatból anyajogot kreálni, további jogszármaztatással, avagy szűkítéssel s bővítéssel adott esetekben a hatályos alkotmány szövegszerű követelményeitől aligha felismerhető távolságban szabadon operálni, úgy valóban egyetérthetünk annak meggyőző erejével, hogy „A rendszerváltás nagy politikai-ideológiai vitáit ezzel a hozzáállással tudta az Alkotmánybíróság alkotmányjogi problémává transzformálni, és így semlegesíteni.”⁴⁶

Ebbe belefért az is, hogy saját belátása, meggyőződése, ezt követő akaratelhatározása, majd döntésének könnyörtelen érvényrejuttatása árán maga az alkotmánybíróság szabja meg az országnak és népének a diktatúrából történő eltávolodása jellegét és mértékét, a forradalom nélküli bársonyosság puhaságát, a nyugati sok évszázados kiegyensúlyozott demokráciáknak napi rutinjához képest bármiféle erőteljesebb lépésnek az esetleges ellehetetlenítését, vagyis a szocializmus berendezkedésének, hatalmi viszonyainak, a javakhoz hozzáférés egyenlőtlenségének nemcsak úgyszólván háborítatlan továbbfolytathatóságát, de a formaiságokba fojtott új jogállamiság magasabb rendű pecsétjével megerősítetten immár alkotmányos demokráciává avatását. Mert a múlttal szemben mást, mint jogfolytonosságot, legalitást, a kialakult viszonyok sérthetetleniségét s a gyakorlatában idealizált garanciák alanyi jogként abszolutizálását⁴⁷ e leghatalmasabbá növekvő – noha felhatalmazása szerint az alkotmányt csupán alkalmazó – fórum nem ismert. Már pedig ez egyebek közt még egy liberális amerikai alkotmányjogi gondolkodót is zavarba ejtett, azt érzékeltetve véle, hogy még az alkotmánybíróság elhíresedett ún. igazságtételi döntése sem pusztán az elévülésről szól, hanem mindenekelőtt arról, hogy voltaképpen ki is az úr a házban. Hiszen – mint ez utóbbi írta – „A Zétényi-ügy azt a megállapítást hozta magával, hogy a korábbi rezsim legalitásának megítéléséhez szükséges autoritás nem a parlament, hanem ehelyett az alkotmánybíróság kezébe van lerakva”, s így érdeme szerint e döntés végső soron „nem annyira a joguralomról, mint inkább az intézményi bizalmatlanságról” szolt.⁴⁸

Önmagával nyíltan az alkotmánybíróság sohasem szembesült, s egyfajta nyilvánvalósággal mindig magától értetődő egyedüli választásként láttatta a csakis általa – bár az egész ország sorsává tetten – itt és most kreált eredményt. Eleinte például az elnök legfeljebb „hatáskör-alakítást” tulajdonított a testületnek,⁴⁹ majd körülírással élt, miszerint „Meggyőződéses aktivista vagyok, ha aktivizmuson nem azt értjük, hogy valaki túllépi a hatáskörét. Az aktivizmus azt jelenti, hogy a bíróság a határesetekben is vállalja a döntést.”⁵⁰ Nem vonatkoztatta viszont magára és testületére az abban rejlő önellentmondást, hogy végső soron „a jogra alapozott állam alkotmányos rendjének a normatív létrehozatalában közvetlen közreműködést” valósított meg.⁵¹ Azaz a joguralom alkotmányos rendjét önhatalmúan, mert felhatalmazatlanul maga hozta létre, s a megvalósítás eszköze így éppen megsemmisíthette a célt. Ma már a *fait accompli*, a bevettség és megszokottság, s nem csekély mértékben minden egyes mai parlamenti pártnak a talán rövidtávú érdekeik politikai pórázával magyarázható s így haszonelvű hallgatása teszi anélkül kimondhatóvá, hogy ezzel honi szakmai vagy sajtóberkekben feltűnést kelthetne,⁵² hogy aktusai bizony „valóságos alkotmánykiegészítésként hatnak”,⁵³ mert „pozitív normaalkotási trendet” valósítanak meg azáltal, hogy „alkotmányértelmezésüket szabályokba foglalják [...] az anyagi alkotmányjog sajátos rétegét alkotják”, így tehát végeredményben – egyfelől – „az alkotmánybíróság választásától függ, mikor melyik generálklauzúla keretében és milyen szigorú alapjogi kritériumok szerint vizsgálódik. Ha az emberi méltósághoz való jog generálklauzúlijából indul ki, akkor új jogokat deklarálnak, s egyben jogokat alapjogi minőségre emelhet”, miközben – talán csak példálózva, másfelől – „a jogállamiság valóban a legalkalmasabb arra, hogy arra hivatkozva az alkotmányból hiányzó jogokat és elveket állapítsa meg az alkotmánybíróság.”⁵⁴

Pedig ez még a szűk testületen belül sem volt egészen magától értetődően problémátlan. A jelen dolgozattal is ünnepelt bírótársuk, aki közülük úgyszólván egyedüliként a legmagasabb szinten művelte egyszerre a jog tudományát és napi gyakorlatát egyaránt, már a legkorábbi időkben annak hivatalos kinyilvánítására kényszerült, hogy „Ez idő szerint a világban működő alkotmánybíróságok [...] közül a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának van a legszélesebb körű felhatalmazása és ahhoz kapcsolódó eszköztára az alkotmány érvényre juttatása terén. Ám még e rendkívül széles törvényi felhatalmazás sem korlátlan, nem annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság bármit megtehet, amit az alkotmány érdekében szükségesnek tart”.⁵⁵ Vagyis ha elfogadjuk átfogó jellemzőként, hogy térségünkben általában a kommunizmusra következő „rendszerátalakítás [...] a jog keretén belül és törvény által” valósult meg,⁵⁶ úgy ehhez módszertani keretet a magyar alkotmánybíráskodás megalapozásakor – egy másik, hasonlóképpen tudós bírótárs szavaival élve – nem más, mint csakis „elegáns röpködés a jogrendszer fölött” biztosíthatott.⁵⁷

Igazi bölcsességgel tekint vissza hát az elmúltra, az új nemzetépítés esélyének megnyílt adottságára egy szintén akkori bírótárs a rendszerváltás mindannyiunknak

szóló üzeneteként. Eszerint „ha meg is kaptuk közrehatásunk nélkül, nem boldogít bennünket saját erőfeszítéseink nélkül.”⁵⁸ Nos, úgy tetszik, ezekből az erőfeszítésekéből vállalt fel nem keveset – s talán mások helyett is, bizonyosan megelőzve a nemzet számos egyéb hivatott intézményét – az alkotmánybíróság.

JEGYZETEK

- ¹ Ld. például a Nagoya Egyetem Ázsiai Jogi Segítségnyújtási Központja állami költségvetésből finanszírozottan a volt Szovjetunió ázsiai utódállamaiként Azerbajdzsán, Kazahsztán és Kirgizisztán, valamint Kambodzsa, Laosz és Vietnam elpusztított hagyományos jogának a felújítására és újjáépítésére irányuló programját, összefoglalóan in Y[OSHIHARU] MATSUURA (szerk.): *The Role of Law in Development. Past, Present and Future*. Nagoya: Nagoya University Graduate School of Law Center for Asian Legal Exchange, 2005. [CALE Books 2.]
- ² Az Észak-Ciprusi Török Köztársaság számos felsőfokú intézményén túl Ld. Azerbajdzsán és Kazahsztán török egyetemeit, együtt a megfelelő joghatással.
- ³ Vö. pl. VARGA CSABA: *Jogárvitel, jogátvitel*. (Fogalmi elemzés napjaink globalista tendenciái tükrében.) In VARGA CSABA: *Jogfilozófia az ezredfordulón*. Minták, kényszerek – múltban, jelenben. Budapest: Szent István Társulat, 2004. 69–97. [Jogfilozófiák.], ill. VARGA CSABA: *Jogi mintaadás egy globalizálódó korban*. Társadalomkutatás, 2006/1 [sajtó alatt].
- ⁴ Vö. pl. VARGA CSABA: *Jogállami átmenetünk. Paradoxonok, dilemmák, feloldatlan kérdések*. Budapest: [AKAPrint], 1998. [A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei 5.]; VARGA CSABA (2004) i. m., különösen »jogállami átmenet«, 341–422.; valamint – külföldről levont tapasztalatok tükrében – VARGA CSABA (szerk.): *Kiáltás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben*. Budapest: [AKAPrint], 1998. [A Windsor Klub könyvei II.]
- ⁵ Ügyszólván komikus, ahogyan például a Magyar Rádió elnökének műsorában a riporter előzékenykedik az alkotmánybíróság első elnökével, míg a beszélgetés végén kiderül, hogy voltaképpen semmiben sem értenek egyet: jogállamiságon közemberként az előbbi „állam” és „jog” valamiféle érzékelhető biztonságot teremtő találkozásának gyakorlati realitását érti, míg az utóbbi – laikusnak s kisszerűnek vélvén e várakozást – pusztán strukturális államszervező elvet, amin bizonyára semmi további, a közember számára is érzékelhető közjő nem kérhető számon. Névjegy 2. Válogatás KONDOR KATALIN műsorából. Budapest: Masszi Kiadó, 2005.
- [†] CATHERINE DUPRÉ: *Importing the Law in Post-Communist Transitions, The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity*. Oxford & Portland Oregon: Hart Publishing, 2003. [Human Rights Law in Perspective.]
- ⁶ Különösen árulkodó példaként Ld. egyebek közt – kizárólag latin-amerikai ügyekben jártas szakértők extrapolációjaként – JUAN J[OSÉ] LINZ & ALFRED STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- ⁷ Amint a honi szemlélő iróniával telten már régen megfigyelte, „Állítólag több repülőgépnyi frusztrált nyugati jogászprofesszor hozta be Kelet-Európába kedvez magánszerkesztésű kódexeit, amikkel otthon legfeljebb ki-nevettethették volna magukat. Ezeket az új demokratikus berendezkedéseknek úgy árulták, mint elkerülhetetlen cikkeket.” SAJÓ ANDRÁS: *Universal Rights, Missionaries, Converts and »Local Savages«*. *East European Constitutional Review*, 1997/6. 45. Egyik igen korai rögzítésként pedig már R. DORANDIEU – Les Pélerins constitutionnels. In YVES MÉNY (szerk.): *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le jet*. Paris: L'Harmattan, 1993. 83. – arra emlékezik, hogy üzletemberek előre csomagolt alkotmánygyűjtemények katalógusaival kétszázötvenezer dolláros áron kínálták portékáikat keresztül-kasul Közép-Európában (Dupré i. m. 51.). Számomra első külföldi reakcióként brémai kutató – ARMIN HÖLAND: *Évolution du droit en Europe centrale et orientale: assiste-t-on à une renaissance du »Law and Development«? Droit et Société*, 1993, No. 25. 467–488. {magyarul rövidítve in VARGA (szerk.): *Kiáltás gyakorlatiasságért... i. m. 66–70.*} – vetítette előre a kudarc megsejtését, Dupré recenzensként pedig THIERRY DELPEUCH – *Droit et Société*, 2005, No. 60. 590. – egyenesen „tanácsok és receptek túlradásáról!” szól.
- ⁸ Tanulságos esettanulmányként az egykori Szovjetunió tekintetében Ld. VARGA CSABA: *Amerikai önbizalom, orosz katasztrófa: Kudarcot váltott kereszteshadjárat? PoLi.Sz*, 2002. december–2003. január, No. 68. 18–28. [<http://www.krater.hu/site.php?func=polisz&file=cikkek&cnr=81> .]
- ⁹ Idézi A. G. V. HYDE-PRICE: *Democratization in Eastern Europe, the External Dimension*. In GEOFFREY PRIDHAM & TATU VANHANEN (szerk.): *Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives*. London: Routledge, 1994. 245. (DUPRÉ i. m. 51.)

- ¹⁰ Amikor az alkotmánybíróság elnöke önhalalmán – de az ellentétes érdekű pártokat rövid időre a személykiválasztás taktikai játékában egymással szemben kijátszva átmenetileg sikeresen – megpróbálta befolyásolni a bírói utódlást (a jelen szerzővel mint volt kormánypártok jelöltjével szemben például az ellenpóluson helyet foglaló erőkkel összefogva), egy állítólagos közös ülés közös megállapításaként pontosan ezt róta fel nékem, nevezetesen, hogy jelöltként számukra – úgymond – fogadhatatlan lettem, mert túlhatalmukat konstatáltam; egyes döntéseiket bíraltam; s mindezeknek nemzetközi publikációkban is hangot adtam. Sajtóbá is bekerült visszhangjára Ld. Alkotmánybírák: kivonulók kérték., ill. SÓLYOM LÁSZLÓ [interjú]: Teljesen átpolitizált lett a választás. Magyar Narancs, VIII/ 1996. november 21.
[<http://www.mancs.hu/index.php?gcPage=/public/hirek/hir.php&cid=653>]
- ¹¹ GEORG BRUNNER: Development of a Constitutional Judiciary in Eastern Europe. *Review of Central and East European Law*, 6/1992. 539. (DUPRÉ i. m. 37.)
- ¹² Az 1989. évi XXXI. törvényben elfogadott változatot – 3. § „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam [...]” – módosította az 1990. június 25-én elfogadott XI. számú törvény. A nemzetközi irodalomban is részletesen tanulmányozhatóan Ld. SCHANDA BALÁZS: Rechtsstaatlichkeit in Ungarn. In R. HOFMANN, M. MARKO, F. MERLI, E. WIEDERLIN (szerk.): *Rechtsstaatlichkeit in Europa*. Heidelberg: Müller, 1995. 219. és köv., háttérként pedig KILÉNYI GÉZA: Ungarn schreitet in Richtung Rechtsstaatlichkeit. *Europäische GrundrechtsZeitschrift*, 1989. 513. és köv.
- ¹³ SÓLYOM LÁSZLÓ & GEORG BRUNNER (szerk.): *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000. 38.
- ¹⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest: Osiris, 2001. 686. [Osiris tankönyvek.]
- ¹⁵ 31/1990. (XII. 15.) AB-határozat, A[llkotmány]B[írószá]g[H[atározatok], 1990, 136., 141.
- ¹⁶ SÓLYOM (2001) i. m. 464.
- ¹⁷ Egyetlen példaként vö. RICHARD H. FALLON, JR.: »The Rule of Law« as a Concept in Constitutional Discourse. *Columbia Law Review*, 97/1997. 1–56.
- ¹⁸ JIRÍ PRIBÁN: Moral and Political Legislation in Constitutional Justice. A Case Study of the Czech Constitutional Court. *The Journal of East European Law* [Columbia University East European Law Center], 8/2001. 28. és 16.
- ¹⁹ HANS KELSEN: Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Berlin-Grünwald: Rotschild, 1931.; vö. még HALMAI GÁBOR: Kelsen és az osztrák Szövetségi Alkotmánybíróság. *Világosság*, XLVI/2005/11. 3–14.
- ²⁰ BRUNNER (1992) i. m. 540. (DUPRÉ i. m. 37.)
- ²¹ ANNE-MARIE SLAUGHTER: A Typology of Transjudicial Communication. *University of Richmond Law Review*, 1994. 99–137. (DUPRÉ i. m. 43.)
- ²² „Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet.” Ulpianus in D.50.17.54, és vö. még D.50.17.170.
- ²³ Amint a „Legjobb a Nyugat” hagyományos (és ostoba) utópizmusáról már bő egy évtizede emigrációjában például FEHÉR FERENC – Imagining the West. Thesis Eleven, 1995. 52. – beszámolt, párhuzamosan a Transit, 1995. éppen kételyt megfogalmazó – „Ex occidente lux?” [Nyugatról jön-e a világosság?] – szerkesztőségi beköszöntőjével. Az „intézményi optimizmus” természetessége és lehetséges buktatói felett pedig KENDI PÉTER – L’optimisme institutionnel des élites postcommunistes. In MFÉNY (szerk.) i. m. 237. – tűnődött ekkoriban.
- ²⁴ KAREN DAWISHA: Introduction. In KAREN DAWISHA & BRUCE PARROT (szerk.): *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*. Cambridge & New York: Cambridge University Press, 1997. 40. (DUPRÉ i. m. 58., 51. jegyzet).
- ²⁵ Ld. első leleplezőként BILL LOMAX: The Strange Death of Civil Society in Post-communist Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 1997. 41. és köv., miközben mások is – pl. LINZ & STEPAN i. m. 314. – megállapítják, hogy „1989-et követően a politikai társadalom hatékonyan leépítette a civil társadalmat.” Másként szólva, az átmenet pártszerű szerveződésekbe üzte a társadalom legjobb erőit, amik viszont a társadalmat megosztó tragikus kettéhasadásukkal csaknem másfél évtizedre teljességgel lebénították egy bármiféle civiltársadalmi szféra kibontakozásának az esélyeit. Úgy gondolom, hogy a felülemelkedés a meghaladás reményével feltehetően végre az ún. polgári körök mozgalmának a nem várt – s bizonyára nem is kívánt – melléktermékeként indult el, elsősorban talán a vidéki (községi és kisvárosi) Magyarországon.
- ²⁶ Ld. még CATHERINE DUPRÉ: Le droit à la dignité humaine, emblème de la transition constitutionnelle? In TÓTH K. (szerk.): *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe / Changement de régime politique et le développement de la constitution en Europe centrale et orientale*. Kecskemét – Szeged: Károli Gáspár Reformed University Press, 1995. 51. és köv., valamint CATHERINE DUPRÉ: Importing German Law. The Interpretation of the Right to Human Dignity by the Hungarian Constitutional Court. *Osteuropa-Recht*, 2000. 144. és köv. és CATHERINE DUPRÉ: Importing German Case Law. The Right to

JOGMEGÚJÍTÁS ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS ÚTJÁN?

- Human Dignity in Hungarian Constitutional Case Law. In *The Constitution Found? The First Nine Years of Hungarian Constitutional Review on Fundamental Rights*. Budapest: INDOK, 2000. 215. és köv.
- ²⁷ HERMAN SCHWARTZ: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-communist Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 2000. 5. (DUPRF. [2003] i. m. 158.)
- ²⁸ HEINRICH ROMMEN: *Natural Law in the Decisions of the Federal Supreme Court and of the Constitutional Courts in Germany*. *Natural Law Forum*, IV/1959. 5. és köv., WOLFGANG FRIEDMAN: *Übergesetzliche Rechtsgrundsätze und die Lösung von Rechtsprobleme*. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 41/1955. 348–371., PETER SCHNEIDER: *Naturrechtliche Strömungen in deutscher Rechtsprechung*. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 42/1956. 98–109.
- ²⁹ DELPEUCH i. m. 593.
- ³⁰ In SÓLYOM & BRUNNER i. m. 123. és köv.
- ³¹ Leginkább RONALD M. DWORCKIN: *Law's Empire és Taking Rights Seriously* című műveiről van szó, az 1990/9. és az 1990/21. számú döntésekben felhívottan (91). Bővebben Ld. SÓLYOM LÁSZLÓ: *The Hungarian Constitutional Court and Social Change*. *Yale Journal of International Law*, 19/1994. 228. és köv.
- ³² SÓLYOM LÁSZLÓ: *Sur la coopération des cours constitutionnelles*. Introduction à la X^{ème} conférence des cours constitutionnelles européens. In *Rapports généraux sur la séparation des pouvoirs et la liberté d'opinion dans la jurisprudence des cours constitutionnelles*. [Budapest: 6–9 mai 1996] [kézirat] (DUPRF. i. m. 165.)
- ³³ JEAN GRUGEL (szerk.): *Democracy without Borders. Transnationalisation and Conditionality in New Democracies*. London & New York: Routledge, 1999.
- ³⁴ SZABÓ ANDRÁS: *Alkotmány és büntetőjog*. In *Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest: MTA, 2000. 11.
- ³⁵ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Lesz-e magánéletünk? Élet és Irodalom*, XLVI/ 2002. március 29./ 13. | <http://es.fullnet.hu/0213/index.htm> .]
- ³⁶ Ti, abban, hogy az adatfeldolgozás egész útját nyomon követhesse, s ezáltal biztosíthassa annak megismerésére irányuló jogát, hogy ki és mikor, hol és milyen célból használta fel a kérdéses adatot (1991/15. számú döntés). A német alkotmánybíróság döntése ezzel szemben közel egy évtizeddel korábbról (1983) éppen ellenkezőleg, egy körültekintően kiegyensúlyozott, a mindenkori személyiséget társadalmi környezetében értékelő döntést hozott, s a magyar alkotmánybírósági elnök bizonyára ezt érezhette továbbfejlesztendőnek nyilvánvalóan emelkedetebb világszemlélete okán. E döntés szerint ugyanis „Az »információs önrendelkezéshoz« fűződő jogosultság mindazonáltal nem korlátlan. Az egyénnek nincs semmiféle abszolút és korlátlan uralma az »ő« adatai felett; hiszen ő maga sem más, mint [...] egy a szociális közösségben fejlődő személyiség. Még a személyes információ is a társadalmi realitás vetülete, ami nem fogható fel tisztán az érintett egyéniség saját körén belül. Az Alaptörvény – mint amiként ezt a Szövetségi Alkotmánybíróság ismételt hangsúlyozta – az egyén és a társadalom közti feszültséget egy a közösséghez viszonyított s a közösségtől kötött egyén posztulálásával oldotta fel. Az egyénnek ezért elvileg el kell fogadnia információs önrendelkezési jogosultságának a kényszerítő közérdekekből fakadó bizonyos korlátjait”. BVergGE 65, 1. In DONALD P. KOMMERS (szerk.): *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham & London: Duke University Press, 1997. 325. (DUPRF. i. m. 90., 7. jegyzet.) A francia Conseil constitutionnel pedig 1998. december 29-i döntésében – a magyar jogállamiság meglehetősen kiüresedett formalisztikumra redukált fogalmi igényességével szemben a közös megfogható s nemzetteremtő értékeit vélvén inkább szolgálhatni – éppen nem találta alkotmányellenesnek azt, hogy az állam az érintettek külön értesítése nélkül a személyes adatokat különféle adatbázisokon keresztül keresztellenőrzésnek vesse alá az állampolgárok által benyújtott adóbevallások ismételt ellenőrzése céljából.
- ³⁷ Gondoljuk csak meg, mit jelképez egy olyan stílus és mögötte megbúvóan egy olyan korporatív magatartás, amely előbb dogmatikailag csak elkezdi tűnődni a Legfelsőbb Bíróság elvi döntéseinek jogforrasi természetén s így alkotmánybírósági ellenőrzés alá vonhatóságán; majd törvénymódosítás kezdeményezésébe fog, hogy ezt felülről kicsikarja; végül pedig – anélkül persze, hogy az igazságszolgáltatás illetékeseivel próbált volna meg érdemben szót érteni és a legjobb közös megoldásra törekedni – egyszerűen ismét továbblendít amúgy alkotmányi erejű törvényben taxatív rögzített hatáskörén, s nemes egyszerűséggel elkezdi e döntéseket alkotmányossági kontroll alá vonni, alkotmányellenesnek megítélni és megsemmisíteni.
- ³⁸ BENNETT KOVRIG: *Marginality Reinforced*. In ZOLTÁN BARANY & IVÁN VÖLGYES (szerk.): *The Legacies of Communism in Eastern Europe*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press, 1995. 37–38. (DUPRF. i. m. 179.)
- ³⁹ A halálbüntetés alkotmányosságáról szóló döntésüket kommentálva az egykori szerző most már tudományos megítélőként írja, hogy „A népek az ilyen jelszavakra való fogékonyságát és a halálbüntetés újratevezetéséről tartandó referendum ismételt megkísérlését figyelembe véve úgy tűnik, hogy a népesség nagy többsége változatlanul a halálbüntetés híve maradt.” Solyom in SÓLYOM & BRUNNER (szerk.) i. m. 53., 20. jegyzet.

- ⁴⁰ Artikel 2 (1) „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.”
- ⁴¹ KOMMERS (szerk.) i. m. 305. (DUPRÉ i. m. 125.)
- ⁴² DELPEUCH i. m. 592.
- ⁴³ Vö. VARGA CSABA: Jogállami vívódás mintakényszerek Székülla és családások Kharüdisze közt (Litvánia példáján). Valóság, XLVII/2004/1. 29–37.
[<http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&ccazon=234&lap=0>], valamint ALFONSAS VAIŠVILA: Legal Personalism. A Theory of the Subjective Right. In SZILÁGYI H. ISTVÁN – PAKSY MÁTÉ (szerk.): *Ius Unum, Lex Multiplex. Liber Amicorum: Studia Z. Péteri dedicata. Studies in Comparative Law, Theory of State and Legal Philosophy.* Budapest: Szent István Társulat, 2005. 557–572. [*Philosophiae Iuris & Bibliotheca Iuridica: Libri amicorum* 13.]
- ⁴⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ In SEREG ANDRÁS: Alkotmánybírák talár nélkül. Budapest: KJK-Kerszöv, 2005. 171.
- ⁴⁵ SÓLYOM LÁSZLÓ in TAKÁCS PÉTER [beszélgetés]: »A morális alkotmányértelmezésnek a szöveghez kötöttnnek kell lennie«. *Fundamentum*, 2001/1. 69., 69. és 71.
- ⁴⁶ SÓLYOM: Az alkotmánybíráskodás kezdetei... (2001) i. m. 689. E kulcsmondat és angol eredetije egy-egy lényegi ponton eltér a másiktól: „The existence of the Constitutional Court during the transition [...] allowed the transformation of political problems into legal questions that could be addressed with final, binding decisions”. SÓLYOM: *The Hungarian Constitutional Court...* (1994) i. m. 223.
- ⁴⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 542–544. Vö. még BRAGYOVA ANDRÁS: Constitutional Law as Limit to Legal Change. The Constitutional Court and the Backward-looking Laws in Hungary. In *The Role of Judicial Review Bodies in Countries in Transition.* [International Symposium, Nagoya University Center for Asian Legal Exchange, 29–30 July, 2005.] 1–10.
- ⁴⁸ RUTI TEITEL: Paradoxes in the Revolution of the Rule of Law. *Yale Journal of International Law*, 19/1994. 246.
- ⁴⁹ SÓLYOM LÁSZLÓ: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. In *Emlékkönyv Benedek Ferenc 70. születésnapja alkalmából.* Pécs: 1995., majd SÓLYOM (2001) i. m. 157–182.
- ⁵⁰ MIHALICZ CSILLA: Interjú Solyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság volt elnökével. *BUKSz*, 1998/tél. 437.
- ⁵¹ PŘIBÁŇ i. m. 17.
- ⁵² Csak furcsállhatjuk – vagy éppen ezzel magyarázhatjuk talán –, hogy Dupré könyve korrek és részletező ismertetésre került nálunk H[ALMAI] G[ÁBOR]: Alkotmány és alkotmánybíráskodás a rendszerváltozások után. *Fundamentum*, 2004/1. 211–215. és UJTZ RENÁTA: Az emberi méltósághoz való jog és a magyar demokratikus átmenet. *Fundamentum*, 2004/1. 216–220. részéről, illetőleg annotáltatott LÉVAI IMRE: in *Central European Political Science Review*, 4/ Summer 2003/ 12. 177–179. és JAKAB ANDRÁS: in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 64/2004. 243–246. által, akik mintha nem is érzékelték volna annak kardinalitását, ami kontinentális érzékenységünket a bírói ítélet pozitív jogi megalapozása szükségességében éppen megkülönbözteti az angolszász esetjogi materialitástól. Így egyedül M. A. SANDERSON recenziója esetében – *The Modern Law Review*, 2004. 537–540. – menthető csupán, hogy (az ő angolszász jogi kultúrájában ez irreleváns lévén) szintén elsiklott az általunk tárgyalt könyv voltaképpen mondanivalója felett.
- ⁵³ SÓLYOM (2001) i. m. 258. o.
- ⁵⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíráskodás gyakorlatában. In *Székfoglalók. 2001. Társadalomtudományok.* Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 2005. 452., 453. és 464.
- ⁵⁵ KILÉNYI GÉZA különvéleménye a 57/1991. (XI. 8.) AB-határozathoz.
- ⁵⁶ MIROSLAW WYRZYKOWSKI: Selected Problems of System Transformation. In JOSEF AREGGER, JERZY POZOBUT, MIROSLAW WYRZYKOWSKI (szerk.): *Rechtsfragen der Transformation in Polen.* Schweizerisch-polinisches Kolloquium. Kraków: Wydawnictwo Baran i Suszczyński, 1995. 10.
- ⁵⁷ VÖRÖS IMRE in HALMAI GÁBOR – TORDAI CSABA [beszélgetés]: »Kevesebb lesz az elegáns röpködés a jogrendszer fölött«. *Fundamentum*, 1999/2. 68.
- ⁵⁸ ZLINSZKY JÁNOS: Nyertesek és vesztesek a rendszerváltás során. In KISS DAISY – VARGA ISTVÁN (szerk.): *Magister artis boni et aequi. Studia in honorem Németh János.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2003. 1027.

A KÖZIGAZGATÁSI JOG ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

VARGA ZS. ANDRÁS

egyetemi adjunktus (PPKE), c. egyetemi docens (SZEGY),
a legfőbb ügyész helyettese

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2. §-ának (1) bekezdése, valamint a 77. § (1) és (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus *jogállam*, melynek mindenki számára betartandó alaptörvénye az *Alkotmány*, az összes egyéb betartandó jogszabály legfőbb ismérve pedig az *alkotmányosság*. Ez a tanulmány a jogelmélet és az Alkotmány alapfogalmaiból kiindulva azokat az ismereteket tekinti át, amelyek nélkülözhetetlenek a közigazgatási jog megértéséhez.

I. A jog fogalma és megismerhetősége

1. A jog fogalma

A jog fogalmának meghatározása a jogtudomány örök és kimeríthetetlen témája, minden korban (és ezen belül minden önálló szempontot tartalmazó leírás során) új meghatározások születnek. CELSUS közismert megfogalmazása, miszerint „*ius est ars boni et aequi*”, vagyis „*a jog a jóság és a méltányosság művészete*” (Dig. 1.1.1.pr.) igen sokat elárul a jog társadalmi rendeltetéséről, ugyanakkor semmiképpen nem tekinthető alapos fogalmi elemzésnek.

Napjainkban a fogalmi ismérvekből építhető fel a jog gyakorlati alkalmazásra alkalmas fogalma. Eszerint:

A jog

- a) *a személyek (jogalanyok) viselkedésére vonatkozó,*
- b) *az állam által alkotott, de legalább az állam által elismert és*
- c) *az állam által végső soron kikényszerített*
- d) *magatartási szabályok összessége.*¹

A jognak ez a definíciója nem ad válasz az összes elméleti kérdésre, így magától értetődőnek tekinti az *állam* fogalmát, mégis leírja a jog legfontosabb tulajdonságait. A fenti értelmezéssel összefüggésben meg kell említeni, hogy ismert olyan vélemény is, amely a *tényleges érvényesülést* is a jog fogalmi ismérvének tekinti, eszerint nem jog az a magatartási szabály, amelyet a személyek (jogalanyok) önként nem követnek, ha

ezt az állam eltűri, vagyis egyértelműen lemond a kikényszerítés jogáról.² Ez a nézet feltűnő rokonságot mutat a *desuetudo*, vagyis a törvényrontó szokás tanával, és természetesen racionális érvekkel akár igazolható is, két okból nem tartjuk alkalmazhatónak általában sem, különösen pedig a közigazgatási jog megalapozása során. Egyrészt a tényleges érvényesülés nem könnyíti, hanem nehezíti a jog, mint fogalom definícióját. Tartalma ugyanis bizonytalan, elméleti megfontolásokkal szinte lehetetlen meghúzni azt az (időbeli) határt, amikor kijelenthető, hogy egy egyébként jogi természetűnek tekinthető magatartási szabályt ténylegesen nem alkalmaznak, és az állam sem kívánja már kikényszeríteni. Másrészt a közigazgatási jog egyik ismerve, hogy „működése” során az állam nemcsak az ebbe a körbe tartozó magatartási szabályok alkotójaként (forrásaként) jelenik meg, hanem tényleges érvényesülésüknek is jellemző szereplője, a magatartási szabályok alkalmazója.

2. A jog forrásai

A jog fogalmának elméleti definícióval szemben, a *jogforrás* fogalma praktikus kérdésekre igyekszik választ adni. Egyrészt arra, hogy honnan (kitől, illetve milyen szervezettől) származik egy konkrét jogi természetű magatartási szabály, másrészt arra, hogy a magatartási szabály milyen formában jelenik meg, hogyan ismerhető meg. A két kérdésnek megfelelően a jogforrás fogalma is kettős értelmű, a kétféle értelmet pedig többféle, nagyjából azonos tartalmú elnevezéssel (jogforrás-csoportosítással) írja le a jogtudomány.

A jogforrás tehát *keletkezési* értelemben (*fontes essendi*) azt a személyt vagy szervezetet jelenti, amely egy meghatározott formát öltő jogi természetű magatartási szabályt jogosult kiadni. A keletkezési (vagy származási) jogforrást szokás *anyaginak* (*szubsztanciálisnak*) vagy *belsőnek* is nevezni. Magyarországon a jog keletkezési forrása mindenek előtt az Országgyűlés, továbbá a Kormány, a miniszterek valamint a helyi önkormányzatok, bizonyos országos hatáskörű szervek, másodsorban pedig az Alkotmánybíróság és a bíróságok. Ide kell sorolni európai közösségi jog forrásait, az Európai Unió Tanácsát, az Európai Bizottságot, az Európai Parlamentet és az Európai Bíróságot, valamint az Elsőfokú Bíróságot.

Megismerési értelemben (*fontes cognoscendi*) a jog forrása az a tárgyiasult forma, amely érzékelhetővé, ezáltal felfoghatóvá teszi a magatartási szabályokat (normákat), ilyen értelemben nevezik a jogforrásokat *alakinak* (*formálisnak*) vagy *külsőnek*. A hazai megismerési jogforrások a jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei. Szintén megismerési jogforrásnak tekintendő közvetlen normatív tartalma és általános vagy legalább az alsó fokú bíróságokra nézve kötelező jellegénél fogva az Alkotmánybíróság határozata, a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata és közvetetten más ítéletei és végzései is. Az Európai Unióhoz csatlakozás óta megismerési jogforrásként kell kezelni Magyarországon is az alapító szerződéseket, a rendeletet, az irányelvet, a döntést, az ajánlást, az állásfoglalást, valamint a bíróságok határozatait.

3. A jog rétegei

A jogot, a jog természetét és kötelező erejének forrásait tárgyaló jogelméleti művek rendszerint *iskolákba* sorolják az egyes meghatározó szemléletmódokat. Így jellemzően jogelméleti irányzatokként bemutatják a (keresztény gyökerű) természetjogi, (újkantiánus) pozitív jogi, ez utóbbi egyik ágaként kezelt hegeli majd marxista, (szellemtörténeti) dogmatikai, illetve a különféle szociológiai (pragmatikus, realista, szabadjogi stb.) megközelítéseket.³

A közigazgatási jog elsajátításához nem szükséges a három alapvető szemléletmód – törvénypozitivistá, dogmatikai és jogszociológiai – önálló alkalmazása, még kevésbé a lehetséges egyéb – strukturalista, funkcionalista – megközelítés bemutatása. A tételes jogi ismeretek egységes fogalmi rendszerben és a bírói gyakorlat kiegészített bemutatása ugyanakkor következetes módszertant igényel. Ezt segíti elő a jogréteg-teória, amely az alapvető megközelítéseket egységes módszerként teszi használhatóvá.⁴

A jogréteg-teória szerint a pozitivistá, dogmatikai és (jog)szociológiai szempontok a jog *elkülönült*, de – egy jogi természetű magatartási szabály, illetve a jogrend egésze tekintetében – *együtt mellett létező rétegeit* jelentik.⁵ Az egyes szemléletek a jog egymás melletti szintjeiből fakadnak, és nem az önmagában (magánvalóként) kezelt jog egymástól független, vagyis szabadon választható vizsgálati módszerei.

4. A jogi norma

A jog fogalmának meghatározásánál kiemeltük, hogy a jog alapvető ismérvei közé tartozik az, hogy *az állam által alkotott* (vagy legalább elismert, de mindenképpen kikényszeríteni ígért) *magatartási szabályok* összessége. A jog tehát szabály-összesség, ebből következően meg kell határozni az összességet alkotó elemeket. A jog alapegységének az *egy önálló* magatartási szabály tekinthető. Amint a későbbiekben látni fogjuk, a jog részét képező magatartási szabályok közül önálló csoportot képeznek az állam által alkotott általános (vagyis nem pontosan meghatározott címzettnek szóló) szabályok, valamint az ilyen szabályok végrehajtása során megjelenő (most már pontosan megjelölt címzettnek szóló) konkrét szabályok. A közigazgatási tanulmányok során az állam által alkotott általános magatartási szabályt nevezzük *normának*.

Az állam által alkotott általános magatartási szabály alapegységének tekintett *norma absztrakt szerkezetének* jellemző hazai leírása három elemet különít el. Eszerint a norma hipotézisből (tényállásból), diszpozícióból (rendelkezésből) és szankcióból (jogkövetkezményből) áll.⁶ A külföldi jogelméleti irodalom nem osztja teljesen a hazai absztrakt szerkezeti leírást, hanem mindössze két elemre hipotézisre (feltételre) és szankcióra (jogkövetkezményre) bontja a normát, a diszpozíciót (rendelkezést) pedig a hipotézis részének tekinti.⁷ A kételemű normaszerkezet a közigazgatási jog tételes jogi normáira jellemző forma, ezért ez az absztrakt leírás megkönnyíti a közigazgatási jog egyes normáinak elemzését és megértését. Attól függően, hogy a

norma csak hipotézist és diszpozíciót (vagy a két-tagú megközelítésben csak hipotézist) tartalmaz-e, avagy szankciót is, megkülönböztethető a teljes (vagy tökéletes) norma, a *lex perfecta*, illetve a nem teljes norma, a *lex imperfecta*.

A norma, az állami által alkotott általános magatartási szabály legfontosabb ismérve, hogy *kétszerezsen hipotetikus természetű*. Egyrészt a fent bemutatott absztrakt szerkezet eleve hipotetikus: ha → akkor szerkezetű, ez további magyarázatot nem igényel. Hipotetikus azonban a norma tartalmát tekintve is: nem a *fizikai* valóság állapotát írja le ugyanis, hanem a jog alkotója (a materiális jogforrás) által *kívánatosnak tartott* magatartást. Klasszikus meghatározás szerint a norma nem „van” (Sein), hanem „legyen!” (Sollen) természetű, ezért is szokás a jogot végső soron a jogalkotó parancsának tekinteni.⁸ Érthetővé a jogi norma természetét a jog alkotásának folyamata teszi: a jog alkotója egy általa a *jövőben* bekövetkező esemény megvalósulásakor *elvárt* szabályt fogalmaz meg.

5. A jogi norma alaptulajdonságai

A norma három legfontosabb tulajdonsága az érvényesség, az időbeli hatályt és az alkotmányosság.

Magyarországon a norma *érvényességén* a normának az előre meghatározott súlyos hibáktól mentes létezését értjük.⁹ Az érvényességet meghatározó feltételeket mindenek előtt a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályok tartalmazzák, így érvényességi kellékek minősül

- a) a *jogalkotási felhatalmazottság* (l. az Alkotmánynak az egyes alkotmányos szervezetekre vonatkozó előírásait, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénynek a jogforrási rendszerre vonatkozó szabályait),
- b) a *jogalkotási eljárás alapvető* szabályainak betartása, így a kezdeményezésre jogosultak körének, valamint a szavazási arányoknak a tiszteletben tartása,
- c) a *kibírdetés és közgététel* szabályainak figyelembe vétele.

Az érvényességi kellékek pontos meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogalkotási eljárási szabályoknak nem mindegyikét tekintette az Alkotmánybíróság olyan súlyúnak, amelynek megsértése a norma közjogi érvénytelenségét vonja maga után (így például a norma tervezetének egyeztetési kötelezettségével kapcsolatos előírás megsértése ugyan jogellenes, de nem érinti a norma érvényességét). Az érvényességi kellékek hiányát és ezáltal a norma érvénytelenségét a jogalkotó, illetve az Alkotmánybíróság jogosult megállapítani.

A norma *hatályossága* a normának az a tulajdonsága, amely folytán új közvetlen magatartási szabály alapítható rá, azaz új jogalkalmazói döntés alapjául szolgál. Más megfogalmazásban a hatályos norma az, amely egy adott időpontban magatartási szabályként figyelembe veendő. Az időbeli hatály időben eltérhet, és jellemzően el is tér az érvényességtől. Így a jogalanyoknak, a magatartási szabály kötelezettjeinek egy új norma érvényes létrejötte után időre van szükségük ahhoz, hogy felkészüljenek a norma alkalmazására, ezért az érvényessé válás pillanatának jelentősen meg kell előznie a hatályba lépést. Másrésztől a norma hatálytalanná válása (akármilyen okból is

következik be, így az előre deklarált hatályossági időszak eltelte, formális hatályon kívül helyezés, magasabb szintű norma eltérő rendelkezése, általában az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés) nem jelenti érvénytelenné válását. A hatálytalanná válástól meg kell különböztetni az érvényes de már nem hatályos norma továbbalkalmazását. Általános elv ugyanis, hogy az egyes jogalanyok magatartását fő szabályként a magatartás tanúsításának idején hatályban volt norma alapján kell megítélni. Ez pedig azzal jár, hogy adott esetben a már nem hatályos normát kell alkalmazni.¹⁰

A norma időbeli hatályától meg kell különböztetni a tárgyi és a személyi hatályt. A tárgyi hatály azokat az életviszonyokat jelenti, amelyekre, a személyi hatály pedig azokat a jogalanyokat, akiknek magatartására a norma rendelkezést tartalmaz.

Végül az *alkotmányosság* a normának az a tulajdonsága, hogy – a későbbiekben tárgyalandó hierarchiában – a nálánál magasabb szintű normának, végső soron az alkotmány normáinak megfelel. *Formai (alaki)* értelemben az alkotmányosság azonos az érvényességgel, *tartalmi (anyag)* értelemben pedig a magasabb szintű normák által meghatározott tartalomnak megfelelést jelenti. Mivel az alkotmányossággal szintén önálló rész foglalkozik, ezzel összefüggésben most mindössze azt szükséges rögzíteni, hogy az alkotmányosság hiányát – a norma alkotmányellenességét – meghatározott (mindenek előtt az Alkotmánybíróságra tartozó) eljárás eredményeként lehet kijelenteni (és ez természetesen az érvénytelenségre is igaz). Szemben tehát a hatálytalansággal, amit a norma alkalmazója köteles észlelni és figyelembe venni, az alkotmányellenesnek (és érvénytelennek) vélel nem jogosítja a jogalanyt a norma (a magatartási szabály) figyelmen kívül hagyására.

6. A jogrendszer

Jogrendszernek az egy időben létező vagy alkalmazandó normák (az állam által alkotott általános magatartási szabályok) összességét tekintjük. A jogrendszer e fogalmával kapcsolatban néhány előzetes megjegyzés teendő.

Egyrészt vissza kell utalni az előző pontban elemzett érvényesség, hatályosság és tényleges alkalmazandósággal összefüggésben írtakra. Ennek megfelelően *elsősorban* a jogrendszerhez tartoznak az adott időben érvényesnek tekintendő és hatályos normák. *Másodsorban* ide kell azonban sorolni az érvényesnek tekintendő, de már nem hatályos normákat is, mivel azok a hatályosságuk idején tanúsított magatartásuk hatályvesztésük utáni megítélése során ténylegesen alkalmazandók. Végül az egy adott időpontban a jogrendszerhez tartozó normák összességét befolyásolhatja egy norma utólagos érvénytelenné nyilvánítása, ha azt létrejöttétől nyilvánítja érvénytelennek az erre feljogosított jogalkotó, illetve az Alkotmánybíróság.

A jogrendszer tehát csak elméleti definíció szintjén írható le pontosan, az empirikus vizsgálat, vagyis annak eldöntése, hogy egy meghatározott időpillanatban mely normák alkotják a jogrendszert, lényegében csak az összes e pillanatban számba vehető norma egyenkénti, érvényesség és hatályosság alapján történő elemzése útján jöhetne szóba. Erre azonban általában nincs szükség, mivel jogalanyok magatartása, illetve ennek megítélése szempontjából nem a jogrendszer egészére vonat-

kozóan kell megállapítást tenni, hanem csak a szóba jöhető egy vagy néhány norma alkalmazhatóságát illetően.

II. Jogállam-joguralom, az elv hatása az állam felépítésére és működésre

1. A jogállam történeti fogalmai

A jog és az állam természetéről való gondolkodást mindvégig foglalkoztatta a hatalomgyakorlás korlátainak kérdésköre. Egyrészt az, hogy a szuverént, az állami főhatalom birtokosát – akivel kapcsolatban éppen az az egyik fő tételezés, hogy adott területen nincs fölötte álló hatalom, ellenkező esetben ugyanis nem lenne szuverén – a hatalomgyakorlásban köti-e valamilyen tőle független korlát. Másrészt a jog lehetséges tartalmával kapcsolatban kell megválaszolni azt, hogy léteik-e valamilyen a priori norma-tartalom, amivel rendelkeznie kell, vagy fordítva létezik-e olyan elvi normatartalom, amivel a norma ténylegesen nem rendelkezhet.

Az AQUINÓI SZENT TAMÁS és SZENT ÁGOSTON által kidolgozott formájában közismert rendszer szerint a természetjog (*ius naturale*), mint az isteni jogból (*ius divinum*) az emberi értelemmel felismerhető elvek rendszere hosszú időn keresztül az emberek által alkotott jog (*ius humanum*) fölött állt, ezáltal korlátozta a jogalkotást, illetve az állami hatalomgyakorlást. A keresztény természetjog, mint meghatározó jogelméleti alap tévesztésével az addig érvényes „válaszok” elvesztek, de a kérdések fennmaradtak.

A jog és az állami hatalomgyakorlás korlátaira három megjelenési helye és megfogalmazás szerint eltérő, következményeiben mégis hasonló új megoldás született. Ezek a francia *konstitucionalizmus*, a *joguralom* (*rule of law*) angol eredetű elve, valamint a német *jogállam* (*Rechtstaat*) fogalom.

A francia konstitucionalizmus a nemcsak minden más állami szervezettől, de a rendes bíróságoktól is elkülönült közigazgatás és közigazgatási bíráskodásban látta az állami hatalomgyakorlás korlátozásának kulcsát, tartalmában pedig a szabadságjogok védelmének biztosítékát. A hatalomgyakorlást a közigazgatási bírósági rendszer, élén az Államtanáccsal, a jog alkotmányosságát pedig az Alkotmánytanács hivatott korlátozni, illetve garantálni.¹¹

A joguralom gondolata ALBERT VENN DICEY megfogalmazásában vált közismertté a világon, így Magyarországon is. DICEY szerint a joguralom fogalmának az alábbi három alapvető összetevője ismerhető fel:

a) *A kormánynak nincs önkényes hatalma*, vagyis: a jog elsődleges a hatalommal szemben, és ez intézményes garanciákat igényel.

b) *A rendes bíróságok által alkalmazott közösleges jognak mindenki alá van vetve*, vagyis: a törvény előtt mindenki egyenlő (tisztviselők sem mentesek a rendes bíróság előtti elszámoltathatóságtól, és ebből fakadóan döntéseik megítélésére nincs elkülönült közigazgatási bíróság).

c) *Az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyományai*, vagyis:

az alkotmány (a bíróságok előtt) az egyéni jogokért folytatott küzdelem eredménye.¹² Ez utóbbi gondolat annyi magyarázatot igényel, hogy a common law fogalma szerint a bíróságok által felismert és következetesen alkalmazott szokásokat és szabadságokat tekinti a jog, következésképpen az alkotmányosság forrásának. Ebben a rendszerben tehát a szabadságjogokat is tartalmazó alkotmány nem a szuverén ajándéka és nem egyszeri döntés eredménye.

A Rechtsaat v. jogállam gondolat rendkívül szerteágazó német irodalmából ROBERT VON MOHL leírását emeljük ki. MOHL a jogállamiságot az értelem vezette állam ismervének tekinti, amely

- a) fenntartja önnön jogrendjét, és
- b) lehetővé teszi az ésszerű emberi célok elérését, ezért
- c) biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, továbbá
- d) lehetővé teszi a szabadságjogok gyakorlását.¹³

A jog lehetséges tartalmával és az állami hatalomgyakorlás korlátaival kapcsolatos fent vázlatosan bemutatott gondolatok mára a *jogállamiság* fogalmaként önálló paradigmává váltak, amely adott esetben normatív formát is öltöttek. Erre példa a fejezet elején már hivatkozott rendelkezés a magyar Alkotmányból, amely szerint „2. § (1) *A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.*”

2. A jogállami paradigma mai összetevői

A jogállamiság tehát ma paradigmaticus fogalom, ez azonban nem jelenti azt, hogy tartalmának leírásában ne lennének jelentős eltérések az egyes szerzők között. Három példát mutatunk be erről.

TAMÁS ANDRÁS a fogalom alakulását úgy látja, hogy a jogállamiság német eredetű érték kategóriaként született, majd általános értelmezési elvvé, végül pedig *normatív fogalom* má vált, amelynek az alábbi tíz *jogi elv* képezi részét:

a) A jogrendszer hierarchikusan épül fel, csúcán az alkotmánnyal (amint látni fogjuk, ez a pozitív jogot leíró joglépcső-elmélet következménye).

b) A törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött (vagyis az alkotmány meghatározza a jogszabály-alkotás formái követelményeit sőt, gyakran a tartalmi korlátokat is).

c) A törvényalkotás (Magyarországon kizárólagosnak nevezett) tárgyköreit törvény rögzíti (vagyis bizonyos alapvető döntések meghozatalát a törvényhozásnak kell fenntartani, azt alacsonyabb szintű norma nem tartalmazhatja).

d) Jogszabálynak (normának) visszaható hatálya (jogalany hátrányára) nem lehet (vagyis a norma a keletkezését sőt, hatálybalépését megelőző időre hátrányos hatása nem lehet).

e) A jog biztosítja az alapvető emberi jogokat.

f) A kormányzás és a közigazgatás a törvénynek alávetetten működik, és ennek során jogot (sem a jog, mint formális norma, sem pedig a jog mint valakinek az alapvető jogosultsága értelmében) nem sérthet (ez az elv a jogállamiság egyik klaszszikus eleme).

g) Jobbiztonság (vagyis a jog tényleges érvényesülésének, végső soron bíróság általi kikényszeríthetőségének garantálása, mint látni fogjuk Magyarországon ezt az elvet az Alkotmánybíróság a jogállamiság fogalmi ismervének tekinti).

h) A közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bíráskodás biztosítja (meg kell jegyezni, hogy ez a közigazgatás működésének tényleges bírósági kontrollját jelenti, nem feltétlenül elkülönült közigazgatási bíróságot feltételez).

i) A jogszolgáltatásban az egyént megilleti a bizalmi elv (azaz az egyénre az állam nem tekinthet úgy, mint potenciális jogsértőre; a bizalmi elv jól ismert más alapelvekben jelenik meg, mint az ártatlanság vélelem, az önvádra kötelezés tilalma, az in dubio pro reo elv).

j) Az alkotmányosság biztosítékát alkotmánybíráskodás jelenti (mint látni fogjuk, az alkotmánybíráskodás változtatja az alkotmányt *lex perfectává*).¹⁴

A jogállamiság paradigmájának magyarországi összetevőit Petrétei József az Alkotmánybíróság értelmezésére támaszkodva az alábbiakban foglalja össze: az Alkotmány 2. §-ában írtak egyszerre ténymegállapításként és programként kezelendők. Ennek alapján a jogállamiságnak négy vonatkozása különíthető el:

a) *A jogállam és a közhatalom* vonatkozásában a meghatározó elv a közhatalom demokratikus legitimitáció alapján történő, átlátható, az alkotmánybeli korlátozottság szerint gyakorlása.

b) *A jogállam és a hatalommegosztás* vonatkozásában ki kell emelni, hogy a hatalom nem koncentrálható, a törvényhozás és a kormányzás legalább hatáskörmegosztás szintjén elkülönül, a bírói hatalomnak pedig ténylegesen elválasztva kell működni a többi hatalmi ágtól

c) *A jogállam és a jogalkotás* vonatkozásában a normák megismerhetősége, a hatályba lépésük előtt a felkészüléshez biztosított kellő idő, illetve a jogalkotási korlátok betartása emelendő ki.

d) *A jogállam és a jobbiztonság* vonatkozásában a legfontosabb elvek a jogszabály kiszámíthatósága, a jogkövetkezmények előreláthatósága és a szerzett jogok védelme.¹⁵ A PETRÉTEI által a fenti négy vonatkozásban megjelent elvekhez hozzá kell venni még néhány olyan elvet, amely nélkül a jogállamiság valamely vonatkozásban sérül. Ezek a következők:

i) a jogállamiság feltétele a tisztességes közhatalmi eljárás, amely a fenti elveken túl a nemcsak törvényes, hanem azon belül is ésszerű időn belüli ügyintézésben, a nem feltétlenül alkotmányos súlyú, de a jogalanyok számára fontos „apro” szabályok betartásában nyilvánul meg.

ii) Az alapvető jogok ténylegesen és intézményesen védendők minden eljárásban, vagyis nem a jogvédelmi célú önálló eljárások (Alkotmánybíróságé, ombudsmanoké, személyhez fűződő jogok megsértése miatt vagy büntető ügyben eljáró bíróságé, esélyegyenlőségi kormányhivatalé) privilégiuma a jogvédelem. A jogállamiság igazi biztosítéka az, ha a speciális jogvédelmi eljárásokra csak kivételes eszközökként van szükség.

A jogállamiság fogalom magyarországi sajátosságait – szintén az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – SÓLYOM LÁSZLÓ az alábbi három alaptételben látja:

a) A rendszerváltozás a legalitás talaján zajlott, következőképpen 1989. október 23-át követően a korábbi normákat is az ezen a napon hatályba lépett új Alkotmányhoz kell mérni.

b) A jogállamiság alapvető fogalmi eleme a jogbiztonság.

c) A formális jogbiztonság megelőzi az anyagi igazságosságot („jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”), vagyis az anyagi igazságossághoz nem fűződik alanyi jog, de ahhoz igen, hogy ezt tisztességes eljárásban megkísérelje elérni a jogalany.¹⁶

III. Az alkotmányos állam

1. Az alkotmányosság pozitív jogi fogalma

A fejezetet az Alkotmány 77. §-ának (1) és (2) bekezdésére utalással kezdtük. Ez a két rendelkezés, ti. az, hogy „Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye”, illetve „Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek” kizárólag pozitív jogi értelemben megvizsgáljuk, több fontos megállapítást tehetünk:

- a) az Alkotmány mindenkire kötelező magatartási szabály,
- b) szintén mindenkire nézve kötelező magatartási szabályok a jogszabályok,
- c) a jogszabályok közé tartoznak a törvények,
- d) a törvények az egyéb jogszabályoknál magasabb rangúak,
- e) a törvények között legmagasabb rangú, az egyéb törvények által nem sértendő alaptörvény maga az Alkotmány.¹⁷

Pozitív jogi értelemben egy alkotmánynak nincs is más ismérve: az alkotmány nem más, mint a normahierarchiában a legmagasabb szinten álló norma, amelynek legfontosabb rendelkezése nem más, mint a jogrend, első sorban a jog alkotására vonatkozó szabályok megfogalmazása.

Mivel a pozitív jogi teória szerint – különösen annak szélsőségesen normativista megjelenésében – az alkotmány (és a rá épülő jogrend) a szuverén parancsa, amelyet tartalmában semmi nem köt, *nincsenek* az alkotmánynak a priori *tartalmi* követelményei, *formai* követelmény is lényegében a belső következetesség (ellentmondás-mentesség). Ennek megfelelően ebben az értelemben az *alkotmányosság* is csak az alkotmány (ha úgy tetszik, a normahierarchia) érvényesülését jelenti, ilyen értelemben tartalma *azonos a jogszerűségével*. Minthogy a jogot önmagában vizsgáló pozitív elemzésének nincs értékítéletben megjelenő eredménye, az *alkotmányosság* fogalom sem értékhordozó, pusztán *tény*, az alkotmánnyal rendelkező, tehát létező jogrend ténye. Pozitív jogi értelemben tehát Magyarországot az Alkotmány 77. §-a alkotmányos állammá teszi, viszont ebből semmilyen további érték követelmény nem olvasható ki.

A pozitív jogi módszer alkalmas arra, hogy elméletként absztrakt módon leírja a jog belső rendszerét, valamint arra is, hogy – a dogmatikai fogalomhasználattal kiegészítve – leírjon egy létező jogrendszert, választ ad ezért arra a kérdésre, hogy *mi a jog?*, illetve *melyek a jog belső tulajdonságai?*

2. A jog igazságosságának igénye

A jog pozitív leírása azonban elméletileg sem elégséges választ a jog természetével kapcsolatos kérdésekre, így a pozitív jogi teóriák szerint kizárólag *nemleges* lehet választ adni arra kérdésre, hogy *van-e valamilyen általános (külső) korlátja a jog tartalmának?*, vagy más megfogalmazásban: *létezik-e olyan elméleti tartalom, amely semmiképpen nem lehet a jog része?* Mindez a pozitív jogi módszer alapvető szemléletmódjából következik, vagyis abból, hogy a jogot *önmagában*, minden más szemponttól (ideológiái, vallási, ún. természetjogi, politikai) *függetlenül* vizsgálja.

Csakhogy a jog nem önmagában való dolog, nem öncélú eszmei képződmény, hanem – így értelmeztük – magatartási szabályok, mégpedig személyek (köztük természetes személyek, emberek) viselkedésével kapcsolatos magatartási szabályok összessége, amelynek az a minimális, logikailag is szükségszerű rendeltetése, hogy az emberek együttélésében legyen egy minimálisan érvényesülő szabályrendszer. Ha ennek figyelembe vételével próbálunk válaszolni arra a kérdésre is, hogy milyenek kell lennie a jognak?, szükségképpen érték-kategóriává tesszük a jogot.

A válaszhoz több tényezőt kell figyelembe vennünk, így többek között *a fizikai világ törvényszerűségeit* (mivel ezekkel ellentétes szabályt értelmetlen alkotni), *az embertől, mint személyből fakadó követelményeket* (ezeket határozta meg korábban a természetjog, ma alkotmányos alapelvekként jelennek meg), az emberek *szervezett együttéléséből* (társadalom) fakadó szükségszerűségeket, és végül a társadalom manifesztálódott (megfogalmazódott) elvárásait. Ezeknek a tényezőknek a figyelembe-vételével megfogalmazható a joggal szemben minimálisan támasztható *igazságosság* követelménye.

Az igazságosság követelményének alapjaként ma radbruch-i formulát tekinthetjük. A pozitív jogász RADBRUCH szerint a jog pozitív jogi értelméből kell kiindulni, vagyis abból, hogy a jog a szuverén parancsa, amelynek egyetlen korlát mellett bármi lehet a tartalma. Ennek megfelelően a valaki számára igazságtalan, esetleg célszerűtlen vagy más okból „helytelen” a norma, de a hibás norma is a jog része. Előfordulhat azonban, hogy a norma az igazságossággal olyan mértékben áll szemben, hogy már nem tekinthető többé jognak. Ez akkor következik be, ha már nem is törekszik a jog az igazságosságra, „ahol az egyenlőséget, ami az igazságosság magja, a pozitív jogalkotás által tudatosan megtagadják.”¹⁸ Ebben az esetben a törvény már nem pusztán helytelen, hanem a törvény köntösébe bújt jogtalanság.

3. Az alkotmányosság, mint a jog igazságosságának érvényesülése

A jog mint a szuverén parancsának eredeti pozitív jogi korlátatlanságát tehát a radbruch-i formulának megfelelően az igazságosság követelménye az elmélet szintjén is áttörte. Gyakorlatilag az igazságosságnak nemcsak a minimuma, hanem ennél

bonyolultabb megfogalmazásai már ismertek voltak. Jogtörténeti tény, hogy az állam működésével kapcsolatos legfontosabb jogi rendelkezések – a szuverén kik útján gyakorolja hatalmát, a hatalomgyakorlásnak van-e korlátja, a jogalanyoknak milyen jogosultságaik vannak egymással és a szuverénnel szemben – kiemelkedtek az egyéb normák közül. (Ezek egy része pozitív jogi megfontolás szerint is kiemelkedő, mivel ezek határozzák meg a jogrendet.) Az ilyen szabályok miatt érvényesültek hosszú időn át vagy érvénysülnek ma is Szent István törvényei, a Magna Charta Libertatum, a Petition of Rights, a Bill of Rights, a privilégiumlevelek vagy az Aranybulla.

Az alapvető társadalmi szabályként, alkotmányként általános elméleti és gyakorlati hivatkozási alapként szolgáló fenti szabályok tartalmuk szerint *szabadságjogokat és szabadságbiztosítékokat* tartalmaztak. Ha ezeket a szabadságjogoknak és szabadságbiztosítékokat megvizsgáljuk, azt látjuk, hogy alapjuk nem más, mint amit a jog igazságosságának követelményével kapcsolatban kifejtettünk, a személyek törvény előtti egyenlősége.

Az igazságosság követelménye tehát elméletileg támasztja alá azt a jogtörténeti tapasztalatot, mely szerint a szabadságjogok és ezek biztosítékai a hatalomgyakorlás korlátjaként az alkotmányosság fogalmának tartalmi követelményiként fogalmazódtak meg. Ennek megfelelően az *alkotmányosság formailag* a jogrendre vonatkozó alapvető szabályok létét (és érvényesülését), *tartalmilag* pedig az igazságosság elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjául szolgáló szabadságjogok és szabadságbiztosítékok szavatolását jelenti.

4. Alkotmánytípusok

Megjelenési formájuk szerint közismerten az alkotmányokat történetinek vagy kartálisnak nevezzük.¹⁹ Az alkotmányok megjelenésénél és formájánál sokkal lényegesebb ismérvként kell elemezni a tartalmi, illetve a módosításukra vonatkozó szabályok szerinti egyes alkotmánytípusokat.

Ha egy alkotmány csak az államszervezetre vonatkozó szabályokat tartalmazza, ide értve természetesen a jogalkotás szabályait is (ez utóbbiak, amint már láttuk az alkotmány szükségképpen kellékei), *formális (statútum)* alkotmányról beszélünk. Ha viszont ezek mellett a jog lehetséges tartalmára vonatkozó tényleges magatartási szabályokat is tartalmaz (a szabadságjogok és biztosítékaik leírása mindig ilyen), akkor *materiális (RAWLS)* alkotmánnyal van dolgunk.

A formális és materiális alkotmányok közötti különbségtétel akkor érhető tetten, ha az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogforrásokra gyakorolt hatásukat vizsgáljuk meg. A formális alkotmány lényegében csak a pozitív jogi követelménynek tesz eleget: ennek alapján az alacsonyabb jogforrásokat az alkotmányos szabályoknak megfelelően kell meghozni, azok tartalmukban ellentmondás-mentesek kell, hogy legyenek. Ezzel szemben a materiális alkotmánynak a formális alkotmánynál látott szabályokon túl olyan szabályai is vannak, amelyek korlátozzák az alacsonyabb szintű jogforrások lehetséges tartalmát (vagy legalábbis ennek korlátait).²⁰

A formális alkotmány esetén értelemszerűen csak az az alacsonyabb jogforrás alkotmányellenes, amely ellentmondásos, vagy alkotása nem felelt meg az eljárási szabályoknak. Az igazságossági követelmény persze ebben az esetben is irányadó, ugyanakkor annak megsértése nem alkotmányellenességet okoz, hanem a jogforrást (vagy az egész jogrendet) jogi minőségétől fosztja meg. Ezzel szemben az alkotmány materiális jellege esetén nemcsak az ellentmondásos vagy hibás eljárásban született jogforrás lesz alkotmányellenes, hanem az is, amely az alkotmány említett feltétlenül betartandó tartalmi rendelkezéseinek ellentmond.

Szintén lényeges megkülönböztető tulajdonságuk az egyes alkotmányoknak a stabilitásukra vonatkozó saját szabály. E szerint vannak *rugalmas* és *rugalmatlan* alkotmányok. A rugalmas alkotmányok is tartalmazznak az egyéb jogforrásokhoz képest több-kevesebb olyan szabályt, amely megnehezíti módosításukat (bár szélsőséges esetben, jellemzően a történeti alkotmányok esetén ilyen szabály teljesen hiányozhat is), a rugalmatlan alkotmányok azonban tartalmazhatnak nem módosítható rendelkezést (szélsőséges esetben ilyen az alkotmány egésze), illetve csak kivételes körülmények között teljesíthető szabályokat.

5. Alkotmányosság-paradigma, alkotmányosság és törvényesség

Az alkotmányra vonatkozó fenti elemzések az elméleti alapokat mutatták be. Az állam alkotmányosságának általánosan használt fogalma (paradigmája) eszerint *formailag* a jogrendre vonatkozó alapvető szabályok létét (és érvényesülését), *tartalmilag* pedig az igazságosság elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjává szolgáló szabadságjogok és szabadságbiztosítékok szavatolását jelenti. Ezek az elméleti síkon megfogalmazott követelmények az alkotmányjog, mint önálló jogág területen elvekké lebontva *alkotmányossági elvekként* jelennek meg. A ma nélkülözhetetlennek tartott alkotmányossági elvek a következők:

- a) a népszuverenitás (népképviselés), mint a hatalom forrásának elve,
- b) a hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve,
- c) a törvények uralmának (jogállamiság) elve,
- d) a törvény előtti egyenlőség elve,
- e) az emberi jogok biztosításának elve,
- f) az államok és nemzetek „fölötti” szervezetekkel való együttműködés elve,
- g) az alkotmány tényleges érvényesíthetőségének (alkotmányvédelem) elve.²¹

IV. Az állambatalmi ágak elválasztásának elmélete és magyarországi gyakorlata

1. Az állambatalmi ágak elválasztásának fogalma

A hatalommegosztás elve ugyan ókori eredetű, meghatározó alkotmányos elvként azonban a felvilágosodás jogelméletének részeként jelent meg, *céha* az állami önkény, az önkényuralom kizárása volt, vagyis annak biztosítása, hogy egyetlen személy vagy szervezet se birtokolhassa az állami hatalom egészét. Ennek feltétlenül szükséges

eszköze a jog uralmának biztosítása, más megfogalmazásban az állami hatalomgyakorlás jogszabályokhoz kötöttségének garantálása, végső soron ezeknek a garanciáknak önálló jogszabályba foglalása, vagyis a joguralom-jogállam-konstitucionalizmus már vizsgált összetevőinek tényleges érvényesülése.

A hatalommegosztás gyakorlati érvényesülését biztosító *módszer* az egyes hatalomgyakorló szervezetek hatáskörének pontos, kizárólagos és feltételen meghatározása. Ennek megfelelően egyrészt egy meghatározott feladat egy szervezet kizárólagos hatáskörébe tartozhat. Másrészt minden más szervezetnek a hatáskör gyakorlására jogosult szervezettel szembeni befolyását ki kell zárni vagy legalábbis korlátozni kell oly módon, hogy a befolyásolás csak előre meghatározott feltételek melletti történhessen.

2. *A hatalommegosztás elvének gyakorlati megvalósulása*

A hatalommegosztás egyes országokban megvalósult modelljeit vizsgálva azt látjuk, hogy az elv működik, de nem teljesen az eredeti hatalommegosztás-tannak megfelelően, továbbá új elemek jelentek meg a hatalomgyakorlás rendszerében, végül pedig bizonyos összetevők hangsúlyosabbá váltak.

Megállapítható így, hogy az állami hatalomgyakorlást, annak minden ágát, így a végrehajtást (közigazgatást) is eluralja a jog. Egyrészt egye inkább csak jogi normákban eleve meghatározott módon gyakorolhatók az egyes hatalmak, másrészt a konkrét döntések is jogi formát öltenek. Megállapítható ennek megfelelően az is, hogy a közigazgatás a végrehajtó hatalom gyakorlásának meghatározó összetevőjévé válik, ezáltal megkettőződik (vagy épen megsokszorozódik) a végrehajtó hatalmi ágon belül az akaratképződés: a politikai és alkotmányos főhatalom birtokosa és a kormányzottak közé beépül a közigazgatás egyre nagyobb szervezetrendszere, amely jelentős befolyással bír nemcsak az akaratképződés eredményére, hanem annak tartalmára is.

Szintén észrevehető, hogy már nemcsak az angolszász jogterületen, hanem a német jogcsaládhoz tartozó jogrendekben is meghatározó jelentőségűvé válik, általános védőhálóként jelenik meg a bíróságok szerepe. Lényegében minden állami döntés megtámadható, ezért valamilyen formában bíróság előtt emelkedik jogerőre. Ezt egészíti ki a normakontrollt végső soron végző alkotmánybíráskodás általánossá válása, ennek folytán pedig a jogalkotás de még az igazságszolgáltatás során is megkerülhetetlen a hatalomgyakorlás alapjogi korlátozása.²²

Nem kerülhető meg a hatalomgyakorlás egyre jellemzőbbé váló külső korlátozottsága, a szuverenitás szövetségi rendszerekhez tartozás folytán bekövetkező (ön)korlátozása. A számunkra legfontosabb szövetségi rendszerek (Egyesült Nemzetek Szövetsége, Észak Atlanti Egyezmény Szervezete, Európai Unió, Európa Tanács) szintén a hatalommegosztás elvén épülőnek fel azzal, hogy a hatalomnak alávetett alanyok esetükben nem vagy elsősorban nem a természetes személyek, hanem az államok. Az államok hatalomgyakorlásának önkorlátozása így könnyen kiegészülhet utólag az egyes szövetségi rendszerek bírói jellegű szervezeteinek döntéseivel.

Nemcsak az államok szövetségi rendszerekhez tartozása folytán, hanem egy államon belül is észlelhető, hogy a hatalommegosztás klasszikus (horizontális) elve mellett egy (vertikális) területi elosztás is megjelenik. Ennek módszere az, hogy a minden állami berendezkedésből ismert két vagy több elemű központi-területi szint alkotmányos súlyúvá válik, azaz a jog, gyakran az alkotmány által védett hatáskört kapnak a területi szinten (vagy szinteken) működő szerveződések. Ezt fejezi ki Magyarországon elnevezésük is: helyi önkormányzatok. Az önkormányzatokon belül jellemzően a hatalommegosztás elve is érvényesül valamilyen mértékben.

Az előzőekben írtak alapján nem kell csodálkozni azon, hogy a hatalommegosztás klasszikus triászra épülő elve egyáltalán érvényes-e még. Magyarországon ismert olyan vélemény, amely szerint parlamentáris viszonyok között az elv soha nem úgy érvényesült, mint az Amerikai Egyesült Államokban. Van olyan vélemény is, amely meghatározó jelentőségűnek – kormányformától függően – a törvényhozást és a kormányt, vagy a törvényhozást és az államfőt tekinti, szemben a bírói hatalommal, amely nem – az Egyesült Államokban sem – a demokratikus politikai küzdőtér szereplője, ezért nem igazi hatalomgyakorló intézmény.²³ Mások a hatalommegosztás központi kérdésének az egyes államok alkotmányaiban megjelölt alkotmányos intézmények számát tartják, emiatt vonják kétségbe a klasszikus felosztás érvényességét.²⁴

A kérdés eldöntésének a közigazgatás működési elveinek meghatározása előtt kulcsszerepe van, ezért részleteiben meg kell vizsgálni az Alkotmány szabályait és az Alkotmánybíróság gyakorlatát.

3. Az Alkotmánybíróság az államhatalmi ágak elválasztásáról

Mint láttuk, Alkotmánya szerint Magyarország demokratikus jogállam, ezért – bár erről már az Alkotmány nem ejt szót – berendezkedésében az egyes hatalmi ágak elkülönültek és egymást ellenőrzik, amihez az Alkotmány bonyolult szervezetrendszerrel kínál, amelyből kétféle következtetés vonható le. Vagy az, hogy háromnál több hatalmi ágat szabályoz az Alkotmány, vagy pedig az, hogy az államhatalom nem összpontosul egyetlen szervezetnél, hanem sok többé-kevésbé önálló szervezet között oszlik szét, melyek egymástól elkülönültek és egymást ellenőrzik. Az Alkotmány szabályi nem zárják ki azt, hogy *háromféle (állami) hatalomról* beszéljünk, amikor az egyes hatalom-hordozó szervezetek egymáshoz való viszonyát vizsgáljuk. A klasszikus hatalmi triász elfogadása és alkalmazása alkalmas arra, hogy a hatalom-hordozókat ennek alapján csoportosítsuk és összehasonlítsuk, ami sokkal nehezebb lenne, ha az egyes hatalmi szervezeteket önálló (csak rájuk érvényes) hatalom hordozóknak tekintenénk.

Természetesen annak érdekében, hogy a hatalommegosztási triászt érvényesnek tekintsük Magyarországra is, módosítani kell a megfogalmazásán. Amint láttuk, az elv eredeti megfogalmazása az államhatalmi ágakat *institucionális* értelemben különítette el, vagyis az egyféle hatalom – egyetlen szervezet gondolatra épült. Ha az elvet mai viszonyok között és főként Magyarországon alkalmazni akarjuk, márpedig

láttuk, hogy ez indokolt, akkor a hatalommegosztást *funkcionális* értelemben kell kezelnünk, azaz szakítanunk kell az egyféle hatalom egyetlen szervezettel, és azt kell megvizsgálnunk, hogy mely szervezetek részesülnek a jogalkotó, a végrehajtó (igazgató), illetve az igazságszolgáltató (ellenőrző) funkcióból, és ezek a szervezetek egymástól megfelelő garanciákkal vannak-e elválasztva. Egyetlen hatalmi ág sem köthető tehát kizárólagosan egyetlen szervezethez, és jellemzően egy szervezet nem csak egyféle hatalmat gyakorol, ugyanakkor továbbra is érvényes, hogy egyetlen személy vagy szervezet sem birtokolja az állami főhatalom teljességét.²⁵

Az előző megfontolások hosszan folytathatók lennének. Alapos ok van azonban arra, hogy ezt ne tegyük. A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, ugyanis, amelynek alkotmányértelmezése mindenkire nézve kötelező, következetesen a klasszikus három államhatalmi ágról beszél, mi több, meg is határozza egymáshoz való viszonyukat. Az Alkotmánybíróság értelmezése két pilléren nyugszik: egyrészt érvényesnek tekinti a klasszikus hatalmi triászt, másrészt az egyes alkotmányos intézmények önállóságát ettől függetlenül értelmezi, vagyis a hatalommegosztás elvének funkcionális értelmezését teszi kötelezővé. Ezt azonban ki kell egészíteni még egy pillérrel. A köztársasági elnök alkotmányjogi helyzetével kapcsolatos két legfontosabb alkotmánybírósági határozat, a 8/1992. (I. 30.) AB, illetve a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatok a köztársasági elnököt az államhatalmi ágakon kívül álló, de azokat kiegyensúlyozó intézménynek tekintik.²⁶

V. A mag-alkotmány és meghatározó szerepe a jogrendben

A magyar Alkotmány – amint a fentiekben láttuk – nem azért alaptörvény, mert más törvényeknél fontosabb rendelkezéseket tartalmaz, hanem azért, mert ezt a 77. §-ában *deklarálja magáról*. Természetesen ebből következően kiemelten fontossá válnak az egyéb rendelkezései is, az egyének jogait és kötelességeit, az állami berendezkedést, a jogalkotás rendjét szabályozó rendelkezései is, de csak *ebből következően*. Vagyis az Alkotmányt e szakasz a jogrend fundamentumává helyezi, és ezáltal határozza meg magát a jogrendet.²⁷ A jogrend meghatározó eleme tehát Magyarországon a 77. §, a *mag-alkotmány*.

A mag-alkotmány értelmében csak az a norma érvényes (az tekinthető a jogrend részének), amely összhangban áll az Alkotmánnyal, vagyis amely az Alkotmány tartalmával nem ellentétes, és amit az Alkotmányban valamint az Alkotmány felhatalmazása alapján született jogalkotási törvényben megfogalmazott szabályok szerint alkottak (ez következik az Alkotmány materiális természetéből). A mag-alkotmány következménye tehát, hogy az alkotmányellenes jogszabály érvénytelen. A mag-alkotmány azonban, mint normatív kijelentés, normatani értelemben önmagában *lex imperfecta*, ugyanis nem tartalmaz szankciót. A logikai értelemben egyetlen lehetséges szankció az lehet, hogy a mag-alkotmánnyal ellentétes, vagyis érvénytelen jogszabályt törölni kell a jogszabályok sorából. Ez a tevékenység jelenti az Alkotmány – szűkebb értelemben a mag-alkotmány – kikényszerítését, mégpedig jogalkalmazói úton.

Az alkotmányellenes – a fentiek értelmében a mag-alkotmánnyal ellentétes – jogszabállyal szembeni szankció alkalmazása az *alkotmányvédelem*, illetve – abban az igen gyakori esetben, amikor bírósági eljárás során alkalmazzák – az *alkotmánybíráskodás*. Eszerint tehát az alkotmánybíráskodás elsődlegesen a mag-alkotmány, másodsorban az Alkotmány mint norma érvényesülését, illetve jogalkalmazói úton történő érvényre juttatását, jelenti.²⁸ Az Alkotmány 32/A. §-ának (2) bekezdése szerint „Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.” Ez a látszólag önálló norma tehát valójában közvetlenül a mag-alkotmányt, a 77. §-t, közvetetten pedig az Alkotmány egészét *lex perfecta*-vá minősítő szankció.

JEGYZETEK

- ¹ Ld. SZILÁGYI PÉTER: *Jogi alaptan*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1992. 159-163. PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyar alkotmányjog I.*, Budapest-Pécs: Dialóg-Campus, 2002. 119., KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Budapest: Otis, 2002., 77. Ld. még ERDŐ PÉTER: *Egyházjog*. Budapest: Szent István Társulat, 2003. 47.
- ² Ld. pl. JAKAB ANDRÁS: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Budapest: Unió, 2003. 17-18.
- ³ Ld. SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1992. 31-35., COING, HELMUT: *A jogfilozófia alapjai*. Budapest: Osiris, 1996.
- ⁴ A Magyarországon Pokol Béla nevéhez fűződő teória alapjául J. ESSER: Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, M. KRIELE: Theorie der Rechtsgewinnung és K. LARENZ: Methodenlehre der Rechtswissenschaft munkái szolgáltak.
- ⁵ Ld. POKOL BÉLA: *A professzionális intézményrendszerek elmélete*. Budapest: Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991. 155-190. és POKOL BÉLA: *A jog szerkezete*. Budapest: Gondolat Könyvkiadó/Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991. 113-130. ld. még: POKOL BÉLA: *Joghölseleti vizsgálódások*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1994., és POKOL BÉLA: A jogértelmezés alapjai, *Magyar Jog*, 11/1999., 641-649.
- ⁶ SZILÁGYI: i. m. 190-195.
- ⁷ JAKAB i. m. 36-42.
- ⁸ Ld. KEISEN, HANS: *Tiszta jogtan*. Budapest: ELTE, Bibó István Szakkollégium, 1988. 12-14.
- ⁹ L. JAKAB i. m. 29., aki BRAGYOVA ANDRÁS: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest: KJK-MTA ÁJI, 1994. c. munkájára (71.) hivatkozik.
- ¹⁰ JAKAB i. m. 43-66.
- ¹¹ Ld. SZIGETI – TAKÁCS: i. m. 171-211.
- ¹² DICEY, ALBERT VENN: A jog uralma. In TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest: ELTE 1995. 21-31.
- ¹³ MOHL, ROBERT VON: Jogállam. In TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest: ELTE 1995. 32-36.
- ¹⁴ TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest: Szent István Társulat, 2001. 209-212.
- ¹⁵ PETRÉTEI i. m. 98-103.
- ¹⁶ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001. 686-738.
- ¹⁷ Ld. még HALMAI GÁBOR: Miért alkotmánysértő, ami törvényes? *Fundamentum*, 1997/2., 85-88., HALMAI GÁBOR: Az alkotmány, mint norma a bírói jogalkalmazásban, *Fundamentum*, 1998/3. 77-81., SONNEVEND PÁI: *Az alapjogi bíráskodás és korlátai*, VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest: Rejtjel, 2004.
- ¹⁸ RADBRUCH, GUSTAV: *Gesellches Unrecht und übergesetzliches Recht*, idézi: LIGETI KATALIN: A jogállami büntetőjogról, In WIENER A. IMRE (SZERK.): *Büntetendőség – büntethetőség*. Budapest: KJK-MTA, 1997. 91.
- ¹⁹ Ld. erről TAMÁS ANDRÁS véleményét: PETRIK FERENC (szerk.): *Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest: hvgorac, 2004. 31.
- ²⁰ BRAGYOVA i. m. 58-67.
- ²¹ Vö. KUKORELLI i. m. 27-29.
- ²² Vö. 7. jegyzet.
- ²³ Ld. POKOL BÉLA: *A magyar parlamentarizmus*. Budapest: Cserépfalvi, 1994. 11-41.
- ²⁴ L. SÁRI JÁNOS véleményét, KUKORELLI i. m. 48-49.

A KÖZIGAZGATÁSI JOG ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

²⁵ TAMÁS: i. m. 197-178. o.

²⁶ KUKORELLI i. m. 345-353. o.

²⁷ Ld. PETRÉTEI i. m. 39-42. o.

²⁸ Ld. HALMAI GÁBOR – PACZOLAY PÉTER: *Az Alkotmánybíróság. In Alkotmányos elvek és esetek.* Budapest: COLPI, 1996.; HALMAI (1998): i. m.

A BÜNTETŐJOG ESZKÖZTÁRA ÉS ÉRVÉNYESÜLÉSE A BÜNÖZÉSSEL SZEMBEN

VÓKÓ GYÖRGY

önálló osztályvezető ügyész, tanszékvezető egyetemi tanár

A magyarországi bűnözés helyzetére hosszabb időre visszatekintve az a megállapítás tehető, hogy annak tendenciáját 1983-tól fokozatos, 1990-től pedig jelentős mértékű emelkedés jellemezte. Ez a tendencia azonban 2002-ben megszakadt, sőt csökkenő irányzatot vett. 2004. évben 418.883 bűncselekmény vált ismertté, ami 1,3 %-kal több ugyan a megelőző évinél, viszont 1,8 %-kal volt kevesebb az az előtti évben – 2002. évben – ismertté vált bűncselekményeknél. Az adatok elemzéséből úgy tűnik, hogy az elmúlt 3 évben a bűnözés az évi 420.000 körüli számban megállapodott, ami biztató eredmény a korábbi évek bűnözési helyzetéhez képest (1995.: 502.036, 1997.: 514.403, 1998.: 600.621, 1999.: 505.716). Tehát az 5-10 évvel ezelőtti helyzethez képest a csökkenés mintegy 100.000 bűncselekmény, ami figyelmet érdemlő, kedvező változás.

A bűnözés egyik évről a másikra történő változása – emelkedése vagy csökkenése – nem nyújt alapot tendencia megállapítására. Legalább 3 év egyirányú változást mutató adatai szükségesek ahhoz, hogy változást állapíthassunk meg és abból a jövőre nézve is következtetést vonhassunk le. Mindezekre figyelemmel a bűnözés adatainak elemzése során arra a megállapításra lehet jutni, hogy a bűnözésnek az elmúlt 3 évi alakulása – visszamenőleg 20 év adatait figyelembe véve – a korábbi évekhez képest kedvezőbb tendenciát mutat.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy egyrészt a bűncselekmények összessége, másrészt egyes csoportjai – sőt egy-egy kirívóan súlyos bűncselekmény önmagában is – ne lenne a társadalom súlyos terhe, amellyel szemben a fellépés továbbra is erőfeszítéseket igényel mind a társadalomtól, mind pedig a bűnözés megelőzésére, a bűncselekmények és elkövetők felderítésére hivatott szervektől és a büntető felelősségre vonás folyamatában részt vevő hatóságoktól, szervektől.

Az ismertté vált bűncselekmények számának némi emelkedését lényegesen meghaladó mértékben nőtt az ismertté vált bűnelkövetők száma, 118.145 főről 130.182 főre. Ennek egyik oka, hogy növekedett azoknak a bűncselekményeknek a száma, amelyet többen követtek el, a másik pedig az, miszerint a felderítés és a nyomozás eredményesebb volt.

Az ismert természetes személyek sérelmére elkövetett bűncselekmények száma 235.406 volt, majdnem azonos a megelőző évvel.

Az ügyészségi és a bírósági statisztika számadatai nem tekinthetők a bűnelkövetés tényleges mérőszámainak, hanem a büntető igazságszolgáltatás elé utalt, vagy az általa kezdeményezett ügymennyiség rendszer által kezelésének mértékét mutatják.

Az ügymennyiségnek csak egy bizonyos része jut keresztül a különböző „szűrőkön”, és ezen szintek – bűnüldözés, nyomozás, ítélet-hozatal, büntetés-végrehajtás – mindegyikén a jogi keretek nagy működési szabadságot biztosítanak kisebb vagy nagyobb súlyosságú döntések hozatalára. Végül soron tehát a börtönpopuláció viszonylatában messze nem a „bűnelkövetés” jelenségének visszatükröződése, hanem a „büntetés” jelenségének kifejeződése valósul meg.

A bűnözés szerkezete azt jelenti, hogy az a törvény által védett mely jogtárgyat sérti vagy veszélyezteti.

A jogtárgy fontossága szempontjából legelső helyre kell tennünk a személy elleni bűncselekményeket, közülük is az életet és testi épséget sértő magatartásokat. Magyarországon 2004. évben 18.872 személy elleni bűncselekmény vált ismertté, ami 5 %-kal – 902-vel – több a megelőző évinél. Emelkedett a közlekedési bűncselekmények száma, de ugyanez jellemző a házasság, a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűncselekményekre is.

A közrend elleni bűncselekmények számának alakulását rendszerint a garázdaság, kábítószerrel visszaélés és az okiratokkal kapcsolatos bűncselekmények évről-évre változó ismertté válása határozza meg.

A bűnözés legnagyobb részét a vagyon elleni bűncselekmények képezik, amelynek aránya 2004. évben 62,6 % volt.

Régi időkre visszanyúló kriminológiai tapasztalatok mutatják, hogy a büntetést a bűnözéstől önálló jelenségnek kell tekintenünk.

Az 1970-es években Nyugat-Európában kibontakozott kriminológiai kutatások egyszerre fejlesztették ki elméleti és statisztikai úton azt a feltételezést, hogy a gazdasági változások és a bűnüldözés szorosan kapcsolódnak egymáshoz. A büntetés és a gazdaság viszonyának vizsgálatához a hosszú gazdasági ciklusok elmélete szolgált hivatkozási alapul. A gazdasági biztonság és bizonytalanság változásainak mérőszámai a vizsgált korszakok mindegyikében hatással voltak a büntetés-végrehajtásra is. (Ha a gazdasági biztonság nőtt, a büntetés-végrehajtás fogvatartotti létszámadatai csökkentek).

A bizonytalanság érzése egy olyan képzet, amely a társadalom számos hibájából épül fel és táplálkozik, és végül egyéni félelmek formájában nyilvánul meg. Ebben a folyamatban a bűnelkövetés egy kikristályosodási pontnak tekinthető. A bizonytalanság általános érzetét egy konkrét objektumra – a bűnelkövetésre – fókuszálva: a bűnözés az egyén szempontjából a társadalom olyan „zűrzavara”, amely „rendért” kiált, rendbetételt igényel. Ebben a folyamatban az államok és azok társadalmi elitje nem elhanyagolható szerepet játszanak. Az állam törvényhozói, szabályozói részvételével és költségvetési döntéseivel hozzájárul az igazságszolgáltatási rendszer működéséhez, ezáltal csökkenti a gazdasági és társadalmi szabályozásban elkövetett hibák súlyát is. Korunkban azonban, a globalizáció korszakában a hatalmi

központok elmozdulnak, az államok nem rendelkeznek annyi lehetőséggel a történekek befolyásolására és így legitimitási gondokkal szembesülnek. Többek szemében úgy tűnik, mintha az állam a társadalom alapvető szabályozása szintjén elszenvedett legitimitás-vesztését a büntetőrendszeren keresztül kompenzálná egy jelképes újra-legitimációval.

A bűnözés elleni küzdelem a maga komplexitásában igyekszik vizsgálni és feltárni az okokat a kiküszöbölésük érdekében. A számos társadalmi, gazdasági, szociális feltételhez a büntető felelősségre vonás olyan megszervezése is beleértendő, amely összhangban van nemcsak a tudományos eredményekkel, hanem a gyakorlati megvalósulás lehetőségeivel, körülményeivel is.

Ebből a szempontból is helyeselhetően világszerte mindinkább megfelelő figyelem fordul a büntetőjogi szankciókra és érvényesítésük, azaz végrehajtásuk fontos szerepére a büntető felelősségre vonás folyamatában. Büntetés nélkül nincs büntetőjog, büntetés-végrehajtási jog nélkül pedig nincs tényleges büntető felelősségre vonás, mert nélküle parttalanná, önmagáért valóvá válna az egész büntető felelősségre vonási folyamat.

A büntető igazságszolgáltatás rendszerében a büntetőjogi szankciók három mozzanatban jelennek meg. A törvényalkotó írja le jellegüket és mennyiségüket. Ezután a bíró megállapítva a vádlott bűnösségét vagy annak hiányát; a tettek súlyosságának, illetve a vádlott személyiségének függvényében – akár implicit módon, akár kimondva vannak jelen kritériumok a törvényben – kihirdeti a büntetést vagy más szankciót. Végül az ítéletben foglalt döntés alkalmazásaként a büntetést vagy más büntetőjogi szankciót végrehajtják. Az, hogy a bűncselekmény elkövetője végül a büntetés-végrehajtási rendszer keretei közé kerül-e, hosszú mechanizmus eredménye, s ezt a folyamatot számos tényező befolyásolja.

A különféle törvénykezések között kétségtelenül nagy különbségek vannak. Ez azonban nem magyarázható úgy, mintha nemzeti jogrendszerek uniformizációjával állnánk szemben, inkább konvergenciáról (összetartozásról, hasonlóságról, egymáshoz való közeledésről) van szó, csak ennyiről, ez viszont nem kevés.

A többségükben dualista szankciórendszert tartalmazó büntető törvénykönyvekben a büntetésekről szólva a szabadságvesztés, a pénzbüntetés és a jogfosztás vagy külön kötelezettségek trilógiájával találkozhatunk. A szabadságelvonás sem egységes fogalom, számos megkülönböztetéssel élnek; lehet időszakos vagy örökös, sőt egy vagy két napos, periódusokra tördelt. Mindenhol elismerik a felfüggesztett végrehajtást, csak változó feltételekkel. A pénzbüntetések mindenütt a törvényalkotók kedvencei. A különösen veszélyes bűnözők kezelésére jó néhány ország meghatározatlan tartamú megelőző fogva tartást kreált. Szinte mindenütt létezik a közérdekű munka, de felidézhető nem egy országból az áldozatnak nyújtandó kompenzáció is.

A végrehajtás biztosítását illetően a világon különféle felfogásokat és gyakorlatokat láthatunk. Az egyik felfogás arra a bíróra bízta, aki az ítéletet meghozta; a másik egy önálló, illetve büntetés-végrehajtási bíró gondjaira; a harmadik felfogás

szerint az ítélő bíróság biztosítja a büntetések kezelését az ügyészséggel együtt; a negyedik szerint a végrehajtást az ügyészség biztosítja; végül az ötödik felfogás szerint a végrehajtás egy közigazgatási hatóságra is rábízható. Mindegyik felfogáshoz példaként számos ország sorolható fel. Mindenütt fontos feladatnak tekintik, amelyre áldozni kell.

A szankciót megállapító határozatot azonnal vagy rövid időn belül követő végrehajtás és az ettől többé-kevésbé eltávolodó végrehajtás között elméleteket ostromló, vitát kiváltó különbség tehető. Egyrészt az elítélő határozatot követő hűség oldalán a megítélt dolog hatalmát idézhetjük fel, ami nem csak az új bűnözés tilalmát hozza fel ugyanazon tényekért, hanem a meghozott határozat tiszteletben tartását is. Ennek szociológiai aspektusa az ítélet végrehajtása, ami elengedhetetlen az általános megelőzés két eleme értelmében, melyekből az egyik az emberek elrettentése a bűnözők utánzásának megakadályozása végett (negatív prevenció), illetve másik a nevelésük (pozitív prevenció). Az a végrehajtás, amely az ítéletet meghozó bíróság által elrendeltekkel szemben másféle alapbeli vagy időbeli módozatot mutatna, nem töltené be társadalmi funkcióját: a megbocsátás és a közvélemény nem rímelenek egymásra. Másrészt viszont az elítélő határozattal szembeni hűtlenség mellett felhozhatjuk az egyéni prevenciót, mint amely magát a bűnözőt elrettentő, részlegesítő tartalmú és rehabilitáló célzatú.

Az egyensúly keresését a közérdek és a bűnelkövető érdeke között a büntető törvénykönyvek is mutatják, ugyanis legtöbbjükben emlékeztetnek rá, hogy az ítéletet hozó bíróságnak, amikor dönt, figyelembe kell vennie az elkövetett bűncselekmény súlyosságát a szükséges és helyes vagy arányos szankció kiválasztásához (általános pozitív megelőzés), és a vádlott személyiségét (egyéni megelőzés). Ugyanaz érvényes a végrehajtáskor is, mint az ítélethozatal stádiumában. Figyelembe kell venni a tettek súlyosságára alapozott elítélő határozatot (nem változó oldal) éppúgy, mint az elkövető személyiségét, ami változhat (változó oldal). Csak így biztosítható a bűnözéstől elrettentés, a bűnelkövető társadalomba visszailleszkedése, az áldozatnak vagy a közösségnek okozott károk megtérítése. Így igazolhatók az individualizáció nevében bizonyos változások. A végrehajtásnak az elítélő határozat iránti bizonyos fokú hűség mellett a fogva tartottak iránti bánásmóddal kapcsolatban is bizonyos számú elvet tiszteletben kell tartani. Tehát a meghozott ítélet és az elviselt ítélet között fennálló mennyiségi távolság feletti vita és a büntetés végrehajtását irányító elvek meghatározása a végrehajtás minden aspektusát érinti, legyen szó akár a formáról, akár a végrehajtás tartalmáról.

Vajon azonos-e a büntetés tartalma az ítélethozatal során történő meghatározás, illetve a végrehajtás stádiumában? Az egymástól való távolság minden esetben változatos nagyságú a világon aszerint, hogy minimumában csak alkalmazzák a meghozott ítéletet, maximumában megváltozik a karaktere. Az elviselt büntetés nyilvánvaló módon csak kivételesen ugyanaz, mint a meghozott büntetés. Létezhet az is kezdetben, hogy a bíróság olyan büntetést alkalmazott, ami nem illeszkedik kellőképpen, emiatt a végrehajtás során megváltoztatható a büntetés természete (pl. pénzbüntetés átváltoz-

tatása). A jól illeszkedő büntetés esetében köthető hozzá annak az elítéltnak az esete, aki személyes okok miatt olyan helyzetbe került, amelyben nem töltheti le büntetését börtönben (pl. súlyos betegség, szülés, kiskorú gyermek stb.).

Sokkal gyakoribb az a feltevés, amely szerint a meghozott büntetés karakter váltása az elítélt magatartásával magyarázható a büntetés végrehajtása alatt. A próbára bocsátás, a felfüggesztett végrehajtás és a közérdekű munka nagy hasonlóságot mutat atekintetben, hogy egy vagy több szolgáltatás formájában, közösségben hajtják végre. Az összes számba vett jogrendszerben lehetséges az elítélt bebörtönzése, ha a kötelezettségeit megsérti. Ennek az alapja az a quasi szerződés, hogy a bíróság nem hoz börtönbüntetést, ha a felelősségre vonás alatt álló személy megfogadja a jó magaviseletet. Ennek megszegése az elítélt által szabadságelvonó büntetés szankcióját vonja maga után.

Az egyes országok gyakorlatát tanulmányozva meg kell állapítanunk, hogy a kirott büntetés karakter változása az elítélt jó magaviseletének a hatására eléggé ritka. A jó magaviseletnek a befolyása a büntetés végrehajtására a legtöbb országban valójában és mindenekelőtt a büntetés tartamát érinti (pl. a feltételes szabadságra bocsátás, az ún. holland előre hozott (vagy megelőgezett) szabadítás stb.).

Belgiumi kutatási tapasztalatok szerint általában a gazdasági biztonság növekedése a börtönök népességének csökkenését idézi elő.

Magyarországon a büntetési nemek megoszlása az állandósult és kiegyensúlyozottá vált gyakorlatnak megfelelően a korábbi évekhez hasonlóan alakult. A terheltek 41,6 %-ával szemben pénzbüntetést, 31,4 %-ával szemben szabadságvesztést szabtak ki a bíróságok.

A végrehajtható szabadságvesztés csökkenő tendenciája az elmúlt évben is folytatódott (12,9 %), de változása a próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztéshez képest nem tekinthető jelentősnek (utóbbi 18,5 %, a kettőn belüli aránya pedig 66 %).

Az egyes országokban az összes szankción belüli alkalmazási aránya például a következő: 2,7 % Japánban, 8,3 % Németországban, 11,7 % Hollandiában, 13 % Svájcban, 15,6 % Ausztriában, 18 % Angliában és Walesben, 34 % Norvégiában.

A fogvatartotti ráta több országban azért átlagos vagy átlag alatti, mivel rövid tartamú büntetéseket szabnak ki. Svájcban a szabadságvesztések 82 %-a mindössze három hónapig tartott.

Magyarországon a kiszabott szabadságvesztés büntetések aránya fokozatosan csökken az utóbbi 25 évben, bár 1990-től 1999-ig jelentős emelkedés volt regisztrálható. Az 1 évig terjedő tartam az utóbbi másfél évtizedben meghaladta a 70 %-ot, az 5 év feletti arány átlag 1 %.

Az elítéltek ítéletidő szerinti megoszlása a következő képet mutatja: 1 évig terjedő tartamú ítélettel rendelkező 21 %, 1-3 év közötti 34 %, 3-5 év közötti 18 %, 5-10 év közötti 20 %, 10 év feletti 6 %, életfogytiglani 1,9 %.

Ez év első napján fogvatartott 16.543 személyből 4101 fő volt az előzetesen le tartóztatott, 6 % nő, 4,2 % idegen állampolgárságú, 1,8 % fiatalkorú. (2004. évben 383 fiatalkorút ítélték végrehajtható szabadságvesztésre, ami 27 %-os csökkenés).

Az előző év adataival lényegében egyező gyakorisággal, a terheltek 21,5 %-ával szemben került sor önállóan alkalmazott mellékbüntetésre, illetve intézkedésre és a kisebb emelkedés ellenére is változatlanul csekély – 4,7 % – a közérdekű munkára ítélték aránya.

Nagyon súlyos büntettek gyakoribb előfordulását mutatja, hogy 2004. évben 26 terheltet sújtott a bíróság életfogytig tartó szabadságvesztéssel, szemben a 2003. évi 14 terhelttel.

A drámairodalomban már több mint 2500 éve így fogalmazódott meg AISZKHÜLOSZ, EURIPIDÉSZ és SZOPHOKLÉSZ tragédiájában: „Ha a bűnt nem követi büntetés, nincs többé törvény. És ha nincs törvény, a világ sem világ, az ember sem ember” – mondja az Elektrában Oresztész, de nem csak mondja, hanem hiszi is kezdetről fogva. Ha a büntetőjog azzal tudja betölteni társadalmi szerepét, hogy büntet, szankcionál, akkor a büntetés-végrehajtási jog is csak akkor tudja betölteni társadalmi szerepét, amennyiben ezt a büntetést érvényesíti, illetve az érvényesülését elősegíti. Úgy kell ezt tennie, hogy eredményes, hatékony legyen, ugyanakkor megfeleljen a jogállamiság követelményeinek is. A büntető felelősségre vonás folyamatában egymáshoz szorosan kapcsolódó szakaszokról van szó, melyek közül bármelyik szerepének – így a nyomozásnak, a bíróság ítélezésének, de a szankciók végrehajtásának is – nem kellő fontossággal említése, továbbá a kapcsolódás lazulása az egyes szakaszok között, az egész folyamat hatásfokát ronthatja le.

„Hiába az anyagi jog tudományos művelése, a büntetésről vallott teóriák kidolgozása és hirdetése, a kiszabás elveinek kidolgozása, ha minden elképzelések megbuknak a diszfunkcionális végrehajtáson” fogalmazta meg már az 1800-as évek első felében DEÁK FERENC tiszti ügyészi tapasztalatait rögzítve a büntetés-végrehajtás jelentőségéről. Nagyon időszerű és megalapozott tudományos törekvést tükröz, hogy a büntető eljárás megindulásától az utógondozás megszűnéséig tartó folyamatot, mint egységes egészet vizsgáljuk, mint olyant, amely a társadalommal összeütközésbe kerülő személyt hivatott a társadalomba újra visszavezetni, ott elismertetni, éppen a társadalom védelme érdekében.

A büntető felelősségre vonás folyamatának első szakaszaiban a tette kerül nagyobb hangsúly, a tettes mellett, majd a végrehajtási szakaszában a tettesre, amelyből következően is a büntető jog és a büntetés-végrehajtási jog egyértelműen emberközpontú. Jóllehet a büntetési és a büntetés-végrehajtási elmélet filozófiai alaptételei összecsengenek, a konkrét büntetés és annak végrehajtása elemzésénél azért a különbségek válnak egyre hangsúlyosabbakká.

Az ambivalens és összetett folyamatok és lehetséges következményeik a korábbiaknál is sürgetőbben vetik fel az interdiszciplináris kutatások, vizsgálatok összehangolásának fontosságát ezen a területen. Nyilvánvaló, hogy amikor az uniós államok tapasztalatainak felhasználásával próbálunk előre lépni, nem szabad vívmányainkat sem kisöpörni. Közismert tény, hogy a tagállamok büntető igazságszolgáltatási rendszerei nagy mértékben különböznek a másiktól. A szabadság, jog és igazság vagy biztonság kiépítése hatékony, szervezett igazságügyi együttműködést igényel, beleértve

a schengen-i információs rendszer adataihoz hozzáférést, az igazságügyi hatóságoknak a dublini egyszerűsítés szerinti közvetlen kapcsolatát is. A lojalitás követelményéből adódik, hogy a megkeresett állam haladéktalanul tájékoztatja a megkereső államot.

Napjainkban a magyar jogalkotást és jogalkalmazást, a büntető igazságszolgáltatást, a büntetés-végrehajtást az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk szelleme hatja át.

Legfontosabb alapelvünk szerint a jogállamnak kötelessége, hogy biztosítsa polgárai számára az emberi jogokat, a biztonságos életet, a törvények érvényesülését, az objektív igazság érvényesítésének lehetőségét. Az unió alapértékeinek megóvása érdekében az Európai Bizottság a büntetés helyett a megelőzésre fekteti a hangsúlyt a jogsértések esetében.

A jövőt illetően is egyértelművé vált, hogy a büntetőjogi szabadságvesztés és más büntetőjogi szankciók a társadalom, az egyén és az állam védelme érdekében nem nélkülözhetők. A hatékony bűnüldözés viszont az állam kötelezettsége.

A bűnmegelőző hatást lényegesen emelheti az elkövető kilétének felderítése, a szankcionálás elkerülhetetlensége, az eljárás és a végrehajtás foganatba vételének időszere.

Nem szabad eltérni, hogy következmény nélküli legyen a normasértés, elmaradjon a végrehajtás, a cselekmény által megbolygatott szabadságjogokat és korlátokat, védelmi köröket újból meg kell szilárdítani, mégpedig a hatékonyság érdekében gyorsan és nyilvánosan.

A bűnözésre adott válasznak tiszteletben kell tartania a büntetőjog és a büntetés-végrehajtási jog társadalmi funkcióját; igazodnia kell ezek hagyományos értékeihez, és a jogállamiság megkívánta feltételekhez. Az elkövetett cselekmény súlyához igazodó büntetés keretei között csak az individualizációval lehet a speciális prevenció szempontjait érvényesíteni. Ugyanakkor figyelembe kell venni a sértettek szükségleteit, a lakossági elvárásokat is. Ahhoz, hogy a megmutatkozó nagyfokú igényre gyors és minőségi választ adhassunk, sokirányú reformot kell végrehajtani. Így többek között a jogalkotásban, az igazgatásban, a végrehajtás területén. Egy magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása viszonylagos jelenség, különösen akkor, ha azt hosszú időtartamon át vizsgáljuk.

A jogállami követelmény-rendszer az állam minden szervezetére, a köz érdekét a törvények uralmának biztosításával védelmező intézményre kötelező. Át kell tekinteni valamennyi szerepét, felmérni az európai uniós tagsággal járó kihívásokat, meg kellett hozni azokat az intézkedéseket, amelyek alkalmassá teszik az adott országnak a nagymultú, nemes hagyományokkal rendelkező, ugyanakkor a modern állam működéséhez nélkülözhetetlen intézményei hatékonyság funkcionálását.

Kiindulási pontunk szerint a jogállamnak kötelessége, hogy biztosítsa polgárai számára az emberi jogokat, a biztonságos életet, a törvények érvényesülését, az objektív igazság érvényesítésének lehetőségét.

A demokratikus biztonságot meg kell óvnunk a különféle látható vagy rejtett veszélyektől, így többek között a szervezett, továbbá kábítószeres bűnözéstől, a

korruptiótól. Ennek garantálása állandó folyamat, amely napról-napra új erőfeszítéseket követel.

Magyarországi kábítószer-fogyasztási mutatók elmaradnak számos nyugat-európai uniós ország mutatóitól. A droghasználat azonban nálunk is növekszik, különösen a fiatalabb korosztályok körében. 2004-ben 1032 kábítószerrel visszaélést követtek el, ami az előző évi szám (423) több mint két és félszeresét jelenti. A büntetőjog csak egyik összetevője a kábítószer elleni küzdelemnek, bár meghatározza annak kereteit. Az elmúlt évek kábítószer-használattal kapcsolatos büntetőjogi szabályozás körüli viták eredményeképpen nem engedélyezett a „könnyű drogok” használata, ugyanakkor a megtévedt kábítószer-fogyasztók lehetőséget kaptak arra, hogy az egészségügyi, illetve pszichológiai kezelés vállalásával elkerülhessék a büntetőjogi szankciókat (diverzió-elterelés).

A magyar büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak 5 %-a volt kábítószeres-bűncselekmény elkövetése miatt elítélve. 2003-tól az önként jelentkező elítéltek számára drogprevenciós részlegek felállítására került sor. A drogprevenciós, egészségfejlesztő és reintegrációs programok megvalósításában nagy szerep jut a civil szervezeteknek is.

Az alkohol bizonyos körülmények között – sajátos élettani, fiziológiai és pszichikai hatásai miatt az emberi személyiséget, magatartást és tevékenységet formáló vagy éppen átformáló mechanizmusa következményeként – szoros kapcsolatban áll a bűnözéssel; a kriminális személyiség kialakításában, vagy a már meglévő kriminális személyiségjegyek elmélyítésében játszik főszerepet. Az alkoholfogyasztás azonban nem önmagában vezet el a bűnelkövetésig. Az ok-okozati lánc létrejöttéhez egyéb objektív és szubjektív tényezők, okok és feltételek együttállása is szükséges. A választás a személyiség milyenségének, állapotának és az aktuális, az éppen létező objektív viszonyok, azaz a szituáció hatásának, kölcsönhatásának eredője.

Az Európai Unió joggyakorlat a szankció végrehajtás ismérvei közül hangsúlyt helyez az „ésszerű hatékonyság kritériumára” Az arányos, de ugyanakkor hatékony, sőt elrettentő szankció gyakori meghatározási formula az uniós bírósági gyakorlatban. Szem előtt kell tartani az „asszimiláció kritériumát”, melynek értelmében az alkalmazandó szankciók skálájának összehasonlíthatónak kell lenni. A szigorúság kritériuma a szabadságvesztési tételek különféleségeit foglalja magában, hogy megfelelően hatékony, elrettentő legyen a törvényesség, a jogállamiság keretei között. Mivel az alapvető jogok korlátozásáról van szó – még ha maga az állam részéről is, törvény alapján is – , messzemenő védelmet kell ugyanakkor nyújtani az esetleges joggal való visszaélés megelőzéséhez, kiküszöböléshez.

Az emberi és állampolgári jogok biztosítása iránti igény ott a legerősebb, ahol az állam a legsúlyosabban korlátozhatja ezeket, a szankciók végrehajtása során. Szempont a társadalom védelme a bűnelkövetőtől, a törvényeit megsértőtől, de szempont a végrehajtás során az ő védelme is a társadalom haragjától, a hatóság egyes megtévedt tagjainak esetleges önkényes eljárásától. Amely végrehajtási

tevékenység nem törvényes, nem váltja ki az állam törvényei iránti tiszteletet sem; mint ilyen eleve nem lehet hatékony.

A tudományos eredmények és a gyakorlati tapasztalatok közös többszöröse mellett és ellene is felsorakoztathatók továbbgondolkodásra készíthető érvek.

Az ambivalens és összetett folyamatok és lehetséges következményeik a korábbiaknál is sürgetőbben vetik fel az interdiszciplináris kutatások összehangolásának fontosságát.

A nulla poena sine culpa elve igazi közös alapvető európai elv napjainkban is. Lényegében egy olyan közösségi elv, amely felé a tagállamok büntető rendszerei irányulnak, és amelynek a fényében – törvényhozói reformok esetleges hiányában, késedelmében – a maguk pozitív jogát értelmezik.

Tudatosult ezen elv messzemenő tisztelete és a jogállam között fennálló szoros kapcsolat. A külföldi szakirodalomból azonban kiolvasható, hogy a közösségi intézmények nem eléggé szigorú módon ismerték fel és alkalmazták szankcionáló hatalmuk gyakorlásának a nulla poena sine culpa elvét.

A Corpus Iuris rendelkezései megerősítik a bűnösségi elvhez kötődő kérdések alapvető jellegét, mint a bűncselekmény lényegi elemét, és mint a szankció mértékét meghatározó kritériumot.

A büntetés-végrehajtási tevékenység során is az alkotmányos alapelveknek és jogoknak, a nemzetközi emberi jogi elvárásoknak, követelményeknek érvényesülniük kell. Az új évezred első éveiben Magyarországon is már olyan törvényre van szükség, amelyik a jelenleg hatályos, sokszor módosított törvényerejű rendeletnél jobban szolgálja a mai kornak megfelelő büntetési célokat, amely épít a magyar büntetés-végrehajtás ma is hasznosítható hagyományaira, értékeire, ugyanakkor közelít a hasonló korszerű európai megoldásokhoz.

Régi adósságot törleszt a jogalkotó, amikor törvénnyel kívánja szabályozni a büntetések és az intézkedések végrehajtását, ennél fogva végre megfelelő szintre kerülnek valamennyi jogkorlátozás, jogfosztás végrehajtásának szabályai. Erre egy jogállamnak kellő figyelmet szükséges fordítania, hiszen alapvető emberi jogok korlátozásáról van szó, még akkor is, ha az a törvény, valamint bíróság, jogi hatóság határozata alapján történik. Emellett szintén csak helyeselni lehet, hogy a tervezet a nemzetközi követelmény-rendszer érvényesítése mellett a Btk. szakmai közvélemény derűjét kiváltóan hosszan elnyúló kodifikációs elképzeléseikhez, és a Be szabályaihoz is igazodik, sőt azokon javít is. Utalok itt pl. az előzetesen letartóztatottak kapcsolat tartására vonatkozó szabályozásra.

Minden olyan módszer, amely segíti a bűnelkövetők társadalmi integrációját, akadályozza a bűnismétlést és egyben a bűnmegelőzést is szolgálja. Ezért csökkenteni kell a börtön ártalmából származó, bűnismétlésre ösztönző veszélyeket. A büntetés tartama alatt növelni kell a foglalkoztatás, a szakképzés, a nevelés, a közoktatás, az egészségmegőrzés lehetőségeit. A bűnismétlés csökken, ha az elítélt szembeesül az általa elkövetett cselekmény következményeivel, alkalma van a sértett kártalanítására, a közösség kiengesztelésére.

A büntetést követő utógondozás a társadalmi integrációs szándékot erősíti és megteremti az azok realizálásához szükséges objektív feltételeket is (a lakhatás biztosítása, a családi kapcsolatok helyreállítása, a foglalkoztatás elősegítése). A börtön egy ideig védi a társadalmat a bűnelkövetőtől, de nem megőrző hely, a reszocializációt elősegítő emberjavító intézmény és ezt segíti elő Magyarországon a pártfogó felügyelet új szervezetének megszervezése.

Kutatási tapasztalataim szerint a visszaesés a szabadulás utáni első évben a legnagyobb. Ekkor kell megtenni valamennyi, a bűnmegelőzés érdekében szükséges intézkedést, támogatni a szabadult elítéltet a beilleszkedésben.

A szervezett és kábítószeres bűnözés kihívásai szigorú ellenőrzést követelnek meg. Gondoljunk Olaszország, Görögország, stb. gyakorlatára. Ezek a jogok korlátozásával járnak, amit csak törvényben lehet kimondani. Ugyanígy az általános jogi helyzethez viszonyított enyhítéseket is.

A börtönépesség $\frac{1}{4}$ -e (a 16.543 fő fogvatartottból 4101 fő) Magyarországon – hasonlóan az európai országokhoz – előzetesen letartóztatott. Számuk csökkenését várjuk a házi őrizet új, egyértelmű, a gyakorlatot is elősegítő részletes végrehajtási szabályozásától és a legújabb technikai eszközök alkalmazásától, az abszolút határidő (a végső lejáratú idő nagykorú esetében 3 év, fiataloké esetében 2 év) törvényben történt meghatározásától, egyfajta helyettesítő eszközként jön szóba az óvadék intézménye is. A börtönépesség csökkenése várható a feltételes szabadságra bocsáthatók körének bővítésétől, valamint a fogva tartás alternatíváinak mind gyakoribb alkalmazásától majd.

A fogvatartotti ráta a büntető intézetekben található száma standardizálva a lakónépesség mindenkor 100 ezer lakosára. Az intézetbe való befogadások számának és a fogvatartási idő hosszának eredője döntően befolyásolja. Pl. Angliában és Walesben 139 %, Portugáliában 137 %, Spanyolországban 136 %, Hollandiában 113 %, Luxemburgban 111 %, Olaszországban 102 %, Ausztriában 97 %, Németországban 96 %, Franciaországban 93 %, Belgiumban 84 %, Görögországban 81 %, Svédországban 76 %, Svájcban 72 %, Finnországban 66 % stb. Magyarországon 144 %.

Ha a bíróságok egyre kevesebb személlyel szemben szabnak ki végrehajtandó szabadságvesztést, nem biztos, hogy csökken, hanem még nőhet is a börtönlakosság. Ennek oka lehet az egyre súlyosabb bűnelkövetések, amelyekre egyre súlyosabb ítéletek szülehetnek. A börtönépítést, fejlesztést tehát semmiképp sem lehet félre tenni.

A túlszűfoaltság és az agresszivitás közötti összefüggés ismert, a börtönlakosság túlnépesedése nemcsak négyzetméter és köbméter probléma. Az elítéltek 53,6 %-a visszaeső, ezen belül 23 %-a a többszörös visszaeső.

A jogállam nem létezhet alkotmányos, az emberi jogokat szem előtt tartó igazságszolgáltatás nélkül. Igazságszolgáltatás pedig nem képzelhető el törvényesen és emberségesen működő rendőrség, védői kar, ügyészség, bíróság, büntetés-végrehajtás hiányában. DEÁK FERENCET idézve: „Mí csak a törvény teljesítését

kívánjuk, mert a nem teljesített törvény holt betű, jogfolytonosság nélkül az alkotmány nem él". Közös célunk, hogy megfeleljünk a jogállami európai uniós követelményeknek.

Az emberi méltóság védelmének követelményét, az élet- és egészség megóvásának igényét, a védelem jogát az emberiség fejlődése termelte ki.

Végezetül CESARE BECCARIA magáért beszélő gondolatát idézem, amelynek mának szóló üzenete is van:

„Meg akarjátok előzni a büntetteket?

Tegyétek, hogy a törvények világosak, egyszerűek legyenek, és hogy a nemzet egész ereje azok védelmére összpontosuljon, s egyetlen része se használtassék fel megsemmisítésükre.

Tegyétek, hogy az emberek tartsanak tőlük, de csak is tőlük tartsanak.

A törvényektől való félelem üdvös, de végzetes és melegágya a bűnösnek az embernek embertől való félelme". (CESARE BECCARIA: A bűnökről és a büntetésekről).

A TARTÓS JOGVISZONYOK: KÖZÜZEMI SZERZŐDÉSEK ÉS VERSENY AZ ENERGIAJOGBAN*

a távhőszolgáltatás példája

VÖRÖS IMRE

egyetemi tanár

1. A magyar jogrendszer nem határozza meg általános jelleggel a közmű és a közszolgáltatások fogalmát, ám a pozitív jogtól függetlenül használatos ezek jogtudományi fogalma. A közszolgáltatások nyújtása jellegzetesen az állam és/vagy az önkormányzatok által ellátott tevékenységek gyűjtőmedencéje. Hagyományosan olyan szolgáltatások tartoznak ide, amelyek tisztán piaci alapon, profitorientáltan *csak kis részben vagy egyáltalán nem* láthatók el. Időnként előtérbe kerül a közszolgáltatások „piacosítása” és ennek előfeltételeként a szolgáltatók privatizálása. A közszolgáltatások piacosításának megvalósítása mindazonáltal számos műszaki-technológiai és nem utolsó sorban: jogi fejlesztési-üzletpolitikai döntések köréből a távhőszolgáltatási fejlesztéseket és ezeket az önkormányzat hatáskörébe – egy ebben a kontextusban hatóság, és nem gazdasági tevékenységet kifejtő szerv hatáskörébe – utalja. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy egy ilyen önkormányzati fejlesztési döntés – amely értelemszerűen az engedélyes tevékenységi körét, üzletpolitikai mozgásterét is (alább említendő ellátási kötelezettségénél fogva) beszűkíti és meghatározza – más – pl. gáz-alapú – fűtést az adott területen a dolog lényegét tekintve fizikailag-műszakilag-gazdaságilag ki is zár.

2. A *távhőszolgáltatásról szóló új 2005. évi XVIII. törvény* a távhőszolgáltatás mint közszolgáltatás jogi, így versenyjogi aspektusait is sok tekintetben új megvilágításba helyezi. A távhőszolgáltatás ugyanis nem egyszerűen szolgáltatás, amiért ellenértéket: ellenszolgáltatást kell fizetni, nyújtani, hanem közszolgáltatás.

3. Az engedélyes-szolgáltató a tevékenység folytatására ugyanis nem egyszerűen feljogosított, *hanem köteles* (Tv.18. §), mivel ellátási kötelezettsége van. A távhőszolgáltatás ugyanis *közüzemi szolgáltatás* (Tv. 3. § q) pont). A szolgáltató ennek keretében pl. bizonyos feltételek mellett köteles az új vagy növekvő igények kielégítéséhez szükséges fejlesztéseket is elvégezni.

4. A távhőszolgáltatás tehát nézetünk szerint olyan tevékenység, amely ún. *jogi monopólium: engedély alapján folyik*. Az engedélyt [ld. Tv. 3. § r) pont, és 7. § a) pontja, valamint 16. § (2) bek.] eleve meghatározott területre adja ki a hatóság, így kézenfekvően nincs mód arra, hogy a szóban forgó területen versenytársak, versengő gazdálkodó szervezetek lépjenek fel. A meghatározott, vagy határozatlan időre ki-

* Részlet egy nagyobb tanulmányból

adott engedély eleve eldönti, hogy melyik szolgáltató fog az adott területen gazdasági tevékenységet végezni. Nincs verseny a hatósági árak területén sem, de nincs mód versenyzésre a hatósági piacfelosztás miatt sem, vagy azért sem, mert a szolgáltató pl. nem egyedül maga dönt saját beruházásairól, fejlesztéseiről sem. Ilyen körülmények között a saját, az államtól-önkormányzattól, hatóságoktól független, alapvetően a piaci körülményekhez igazodó, azok által indukált üzletpolitikai döntéseknek – különösen a versenyszempontúaknak – a távhőszolgáltatás folyamán, ideje alatt gyakorlati jelentősége alig van, vagy egyáltalán nincs. A fentiekből adódóan a távhőszolgáltatás adott törvényi szabályozási módja teremt *területre vonatkoztatott – műszakilag-közgazdaságilag: üzemeltetési tartalmú – jogi monopóliumot*, szabályozza szorosan a szolgáltatás (közüzemi szolgáltatás!) nyújtásának feltételeit, következésképpen az önálló vállalati üzletpolitikai döntések számára nyitva álló – versenyszempontok által motivált – mozgásteret igen szűkre szabja, illetve adott esetben ilyen mozgásteret nincs is.

Versenyhelyzet *időszakonként akkor áll elő*, amikor a határozott időre szóló engedély lejár vagy azt az engedélyező visszavonja. Ilyenkor adott esetben pályázat alapján döntenek el azt, hogy melyik gazdálkodó szervezet lesz az új engedélyes. A nyilvános pályázat vagy az enélküli koncesszióba adás ideje az az időszak, amikor gazdálkodó szervezetek valóságosan versenyezni tudnak, azaz amikor a versenyhelyzet időlegesen – a döntés meghozataláig – kialakul.

5. Minthogy a távhőszolgáltatásra adott engedély saját maga hoz létre *területre vonatkoztatott jogi monopóliumot*, az engedély tartama alatt folytatott tevékenység tekintetében eleve kizárja a versenytörvény: a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozások tilalmáról szóló 1996. évi LVII. Tv. (továbbiakban: Tptv.) versenykorlátozási tilalmat (11. §) megfogalmazó rendelkezéseinek megsértését. Vállalkozások piacra lépését, a befektetések korlátozását, ellenőrzését, az értékesítési lehetőségek közötti választás korlátozását az a tény eredményezi, hogy a távhőszolgáltatás – a szolgáltatás közüzemi jellegéből fakadóan – az állam által szorosan szabályozott piacon, meghatározott feltételek mellett és játékszabályok szerint folyik.

6. GARBAI LÁSZLÓ (A távhőellátást biztosító közművagon optimális működése és hasznosítása. Kézirat 6.) és ILLÉS MÁRIA professzorok (A távfűtés korrekt ártartalmának a tulajdonos típusától függő sajátosságai. Kézirat 2-3.) álláspontjával egyetértve magam is úgy vélem, hogy a távhőszolgáltatás – mint vezetékhez kötött szolgáltatás – *másfelől természetes monopóliumot* is jelent. Álláspontjuk egybecseng a Gazdasági Versenyhivatalnak a villamosenergia versenypolitikai kérdéseiről vallott felfogásával, mely szerint a vezetékrendszer súlyponti része: az országos nagyfeszültségű hálózat természetes monopólium – e hálózattal kapcsolatban versenypiac nem valószínűsíthető meg, hanem arra kell törekedni, hogy a ténylegesen versenypiaci impulzusok szerint cselekvő szereplői: a valódi versenytársak diszkrimináció-mentesen hozzá tudjanak férni e természetes monopóliumhoz.

Összegezve a fentieket megállapítható, hogy a távhőszolgáltatás egy *természetes monopólium adottságai között létesített jogi monopólium alapján működik*.

7. A távhőszolgáltatásra is igazak továbbá mindazok a megállapítások, melyeket fentebb a közszolgáltatásokkal kapcsolatban általában tettünk. A szolgáltató a fogyasztóval *hosszútávú kapcsolatba* kerül, a szolgáltatást emellett *folyamatosan, előre meg nem határozható igények szerint köteles nyújtani*. A vételezett távhő mennyiségét ugyanis a fogyasztó nem tudja előre rögzíteni, ezért – mint a közüzemi szolgáltatásoknál általában is – a szolgáltató általában vett *rendelkezésre állásra köteles* akkor is, ha a fogyasztó esetleg egyáltalán nem vételez semmit. Ennek felel meg a távhőszolgáltató *szerződés-kötési kötelezettsége* is (Tv. 37. § (1) bek.), amely a szabad verseny feltételei szerinti piacgazdaság modelljétől úgyszintén idegen.

Míndezekre figyelemmel a versenyszabadság biztosítása olyan gazdaság- és jogpolitikai érték, amely a közüzemi szolgáltatások területén általában is, és a távhőszolgáltatásban különösen is – éppen külön törvény: a távhőszolgáltatásról szóló törvény rendelkezései, koncepciója és konstrukciója alapján – csak mérsékelten érvényre juttatható szempont. A Tptv preambuluma, hatályát megállapító 1. §-a és 11. §-a kifejezetten olyan konstellációt tart szem előtt, ahol a piaci erők szabadon hatnak és a piaci szereplők alapvetően szabadon döntve e hatásoknak kitéve alakítják piaci magatartásukat.

8. Felhívnom a figyelmet a Tptv 1. §-ának a törvény hatályát megállapító rendelkezésére, amely kifejezetten említést tesz arról, hogy nem vonatkoztatható a Tptv olyan piaci magatartásokra, amikor „törvény eltérően rendelkezik.” Megítélésünk szerint a *távhőszolgáltatásról szóló törvény kifejezetten ilyen törvény*. Az engedélykötelezettség folytán a távhőszolgáltató még akkor sem léphetne be másik engedélyes területére, ha akarna, mivel ennek az érvényes, területhez kötött engedély kifejezetten útját állja.

A távhőszolgáltatásnak a verseny szempontjából sajátos jelleget annak *műszaki-gazdasági háttere*: a beruházás hosszú távú megtérülése miatt nehéz konvertálni a beruházást egy másik gazdasági tevékenységre, vagyis nehéz a tőkét kivonni. A szolgáltatás tartós, folyamatos, hosszútávú jellege, a közüzemi szolgáltatási jelleg, a szerződés-kötési kötelezettség, a szerződések hosszútávú volta miatt a szolgáltató nem tud könnyen kilépni a piacról: a piacról való kilépés nehézkes.

9. Fentieket *összefoglalva* az az álláspontom, hogy a Tptv. a maga egészében csak igen szűk körben és a távhőszolgáltatás, mint szabályozott és jogi monopóliumokként államilag szervezett jellegénél, a tevékenység műszaki és gazdasági sajátosságainál fogva csak annak figyelembe vételével alkalmazható ezen a vizsgált területen, hogy e tevékenységet külön törvény – a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény – szabályozza.

A távhőszolgáltatók piaci magatartását ezért ennek a törvénynek: a törvény versenyt jelentősen korlátozó, szűk határok közé szorító és a gazdálkodó szervezetek piaci magatartását eleve széles körben megszabó-előíró rendelkezéseinek, a gazdasági tevékenység szoros állami felügyelet alatt történő kifejtésére vonatkozó szabályoknak a figyelmen kívül hagyásával *nem lehet megítélni*.

10. Aligha véletlen, hogy a közszolgáltatások mint jogi és természetes monopóliumok megítélése az *európai jogban* is sajátos kezelésben részesül. Az Európai Közös-

ségi Szerződés (EKSz) 86. (ex-90.) cikkelye szerint „A tagállamok az állami vállalatok és azon vállalatok vonatkozásában, amelyeknek különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, nem hoznak és nem tartanak fenn olyan intézkedéseket, amelyek a jelen Szerződéssel, különösen annak [...] 81. §-ával ellentétesek (a 81. § a versenykorlátozásokat tilalmazza).” A cikkely ehhez hozzáteszi: „(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott [...] monopólium jellegű vállalatokra e Szerződés előírásai, különösen a versenyszabályok annyiban érvényesek, amennyiben ezen előírások alkalmazása a rájuk ruházott különleges feladatok teljesítését jogilag vagy ténylegesen nem akadályozza.”

Ennek a felfogásnak megfelelően a 86. cikkely alkalmazására nem a versenykorlátozókat tiltó 81., hanem a *gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltó* 82. §-al együtt szokott sor kerülni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a 86. és 82.cikkelyek együttes üzenete a következő: nem hozható a közszolgáltató vállalatok tekintetében olyan állami intézkedés, amelynek következtében egy monopólium vagy egyébként ennél alacsonyabb szinten lévő, mindenestre gazdasági erőfölényben lévő vállalat e helyzetével való visszaélést kell megvalósítson, kivéve azonban ilyenkor is azt a helyzetet, amikor ez a visszaélés szükséges és elkerülhetetlen az általános érdekű, közérdekű szolgáltatás nyújtásához.

Nem nehéz ebben a felfogásban általában a működőképes verseny versenyelméleti modelljének a közszolgáltatások, mint természetes, valamint üzemeltetési tartalmú jogi monopóliumok esetére való brilliáns alkalmazását felfedezni. A közszolgáltatások esetében még a működőképes verseny versenyelméleti modellje is csak szűk korlátok között juttatható érvényre, ennek megfelelően a versenytörvények: a verseny jogi szabályozása csak szűk körben képes e viszonyokra hatást gyakorolni, e szabályok csak az adott közszolgáltatásra vonatkozó speciális törvények – ilyen a távhőszolgáltatásról szóló említett törvény – keretei között és azok által korlátozottan juttathatók érvényre. Ez egyértelműen következik az EKSz idézett rendelkezéséből, miszerint a versenyszabályok nem akadályozhatják meg a közművekre ruházott különleges feladatok ellátását.

11. Fentiekre is figyelemmel megítélésem szerint a magyar versenytörvény: a Tptv a távhőszolgáltatás tekintetében *csak akkor alkalmazható, ha nem akadályozza* a különleges sajátosságokkal bíró – egyebek között természetes és ezen alapuló üzemeltetési tartalmú jogi monopólium szükségszerű léte által meghatározott – közszolgáltatásból adódó feladatok ellátási kötelezettségként megfogalmazott ellátását.

A távhőszolgáltatás esetében nézetem szerint a Tptv-nek *csak a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltó rendelkezése: 21-22. §-ai alkalmazhatók.*

A monopóliumkénti működés, a közszolgáltatási feladatok ilyen körülmények közötti ellátása kizárja a versenykorlátozási tilalom – a Tptv 11. §-ába foglalt tilalomnak – távfűtő vállalatokra való alkalmazását, azonban nem zárja ki a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának számon kérését. Ezt is azonban csak akkor, ha nem maga az állam, a törvényhozó hoz olyan rendelkezést, amely a távfűtő művet erőfölénnyel való visszaélésre kötelezi. Ilyen esetben viszont nem a közmű piaci magatartása releváns, hanem az őt visszaélésre kényszerítő jogszabály *alkotmányossága* [ld. az Alkotmánynak a gazdasági verseny szabadságáról rendelkező 9. § (2) bek.-ét].

A LETELEPEDÉS JOGINTÉZMÉNYÉNEK TÖRTÉNETE ÉS JÖVŐJE*

WETZEL TAMÁS

doktorandusz (PPKE)

Joggal mondható, hogy a letelepedési engedély az idegenrendészet csúcsa. A letelepedési engedély egy határozatlan idejű magyarországi tartózkodásra jogosító engedély, amellyel állandó lakcím és hasonló jogok járnak, mint amelyekkel a magyar állampolgárok rendelkeznek. A letelepedési engedély azért is fontos, mert ezzel az engedéllyel a külföldi már kérelmezheti a magyar állampolgárságot, amelynek igénye szinte természetes a hazánkban tartózkodó, főleg magyar nemzetiségű külföldiek számára. Sajnos a letelepedéssel kapcsolatos szabályozás szinte állatorvosi lóként mutatja a magyar jogalkotás gyengeségeit. Az utóbbi közel két évtized változásai miatt gyakran jogászok sincsenek tisztában a jogintézményekkel.

I. A külföldiek tartózkodásáról szóló első szabályozások

Az idegenrendészeti eljárás tipikusan modern jelenség; a XIX. század végén, a XX. század elején történt meg szinte minden országban a külföldiek tartózkodásának átfogó, modern szabályozása. Ennek oka az volt, hogy egyrészt a XIX. század második felében még viszonylag kisebbek voltak az Európán belüli népmozgások, másrészt az államok többségében uralkodó szabadelvű felfogás a századfordulóig nemigen zavartatta magát e jogterület szabályozásával, és a sokáig uralkodó merkantilista gazdaságpolitika¹ is a bevándorlás előnyei mellett érvelt. Az idegenrendészeti eljárás így nagyon sokáig marginális jogterület maradt, szemben napjainkkal, amikor a fontossága rohamosan bizonyosodik be. A külföldi fogalma is meglehetősen bizonytalan volt ebben a korban, hisz a modern nemzetállamok éppen ekkor alkották meg az első állampolgársági törvényeiket, amelyek szabályozása, alapkonceptiója teljesen eltér a mai szabályozástól.² Általában az állampolgársági törvény megszületése után egy-két évtizeddel sokasodó problémák bírták rá a jogalkotókat az idegenrendészeti eljárás megteremtésére.

A reformkorban jelennek meg az első követelések a bevándorlás szabályozására, meglehetősen kemény hangnemben. Olyan liberális gondolkodók, mint Szé-

* A tanulmány az OTKA T/47311 számú kutatás keretében készült.

chenyi és Vörösmarty is „a bevándorlás eltiltása mellett nyilatkoznak, vagy amellett, hogy az a magyar nyelv ismeretéhez és némi vagyoni cenzushoz köttessék.”³ „DEÁK FERENC 1866-ban és 1867-ben több beszédben sürgette a zsidóemancipációval kapcsolatban – junktim – a honossági vagy bevándorlási törvényjavaslatot, mely a Romániában, Oroszországban és Galíciában sanyargó, alacsony műveltségű zsidóság beözönlését megakadályozná.”⁴

1879-ben született meg a sokat vitatott az 1879. évi L. törvénycikk, az első magyar állampolgársági törvény. A törvényt elsősorban a 31. §, azaz a távollét miatti állampolgárság elvesztés miatt támadták, amely következtében KOSSUTH LAJOS is hontalan lett. Az első állampolgársági törvény a kora színvonalán volt, ekkor már kiérlelt gyakorlati alapja volt az állampolgársági jognak Európában.

Az első, a bevándorlást szabályozó törvényjavaslatot személyesen IRÁNYI DÁNIEL, az ellenzék vezére nyújtotta be 1885-ben. A törvényjavaslat⁵ 2. §-a minden hat hónapon túl itt tartózkodó külföldit lakhatási engedélyért folyamodni kötelezett. A képviselő kötelezővé akarta tenni, hogy a kérelmező „feddhetetlen erkölcsi magaviseletéről szóló hiteles bizonyítványt” is benyújtson, de alapvetően a kor közjogi felfogásának megfelelően a községi illetőségnek megfelelően az illetékes helyhatóság feladata lett volna a letelepedési engedély megadása. Szerencsétlenségére az előadó magával a miniszterelnökkel, TISZA KÁLMÁNNAL került szembe, aki ebben az időben a belügyminiszteri posztot is betöltötte. A legtovább kormányzó magyar miniszterelnök rutinosan szerelte le az ellenzék javaslatát: a következő évben beterjesztendő községekről szóló törvénybe ez a rész egyébként is belekerülne, így addig semmi értelme egy új javaslatról vitatkozni.

A miniszterelnök állta a szavát, és a következő évben elfogadásra került a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk. A fenti törvény az előbbi előterjesztéshez hasonlóan a községek hatáskörébe utalta a letelepedés engedélyezését, amely a 15. § szerint „csak erkölcsisége ellen fennforgó alapos gyanú esetében tagadható meg, mód adatván neki a maga igazolására.” A külföldi azonban csak három hónap eltelté után volt köteles a helyi községnél bejelenteni „lakási szándékát”, és a jogszabályban megfogalmazott kihágás miatti büntetés kiszabására is csak a három hónap eltelté utáni póthatáridő lejártát követő nyolcadik napon volt legelőször lehetőség, amikor a külföldi már gyakran nem tartózkodott az adott község területén, így a jogszabályok végrehajtása nem volt túl sikeres.

II. Az első idegenrendészeti törvény (1903. évi V. tc.)

A bevándorlás kérdése akut téma maradt a századfordulón, azonban csak 1903-ban, SZÉLL KÁLMÁN miniszterelnöksége idején történt meg az idegenrendészet első önálló szabályozása. Az elsősorban közjogi vitákkal és állandó obstrukcióval akadályozott országgyűlésnek a legjobb jóindulat mellett sem maradt ideje ezzel a kérdéskörrel foglalkozni. A pártok között azonban 1903 elején valóságos fegyverszünet jött létre, amely lehetővé tette a miniszterelnöknek, hogy egy törvénycsomagot⁶

terjesszen a Parlament elé. Az országgyűlési jegyzőkönyvek is megerősítik, a kor gondolkodói együtt kívánták rendezni a be- és kivándorlás, az útlevelügy kérdését, de a migrációt kiváltó okokat is orvosolni akarták. Szinte minden felszólalás a hazai szociális helyzetet, elsősorban a törpebirtokok és nagybirtokok kiterjedését és arányát, valamint a hitbizományokat kárhoztatta.

Ahogy ZBORAY MIKLÓS ellenzéki képviselő is nyilatkozott, „nem kell csürni-csavarni a dolgot, mindenki tisztában van azzal, hogy ezen törvényjavaslat azt czélozza, hogy a Galicziából és Oláhországból történő tömeges bevándorlást megakadályozzuk.”⁷ Kimondva vagy kimondatlanul minden jogalkotó emögött a zsidóság a XIX. század végi, az észak-keleti határszáron történt bevándorlását értette.⁸ A magyarországi kivándorlásról még voltak a becslések alapjául szolgáló adatok (1901-ben több mint 70 000 ember), azonban ahogy maga a törvényjavaslat előadója nyilatkozott „az ország területén tartózkodó külföldieknek a számáról halvány fogalmunk sincs.” Magyarországra a XVIII. század nagy külső és belső vándormozgalmai után a XIX. század elejétől egészen napjainkig nagyobb számú, idegen kultúrájú bevándorlás már nem jellemző, százezres nagyságrendben csak a zsidóság telepedett le a történelmi Magyarország területén. A XX. század egyes időszakaiban a bevándorlás nagyobb méreteket öltött az akkori Magyarország területére, azonban ezeknek a bevándorlóknak döntő többsége az utódállamok magyarságából került ki, így a többség számára a letelepedésük nem volt feltűnő.

A községekről szóló törvény rendelkezéseinek kevésbé hatékony voltában minden jogalkotó egyetértett, és egyrészt a túl tág határidőket okolta, másrészt ahogy maga a törvénytervezet előadója tette: „[...] ha egészen őszinték akarunk lenni és ha nem akarjuk szépíteni a helyzetet, úgy kénytelenek vagyunk egész nyíltsággal bevallani azt, hogy a községek részéről jelentékeny részben hiányzik az ilyen fontosságú kérdések kezeléséhez szükséges szellemi színvonal, vagy egyes helyeken még az erkölcsi garancia is”.⁹ A hozzászólások nyomán kirajzolódik, hogy a törvényhez hasonlóan az 1885. évi 9389. számú toloncszabályzat is a hatóságok nem-törődőmsége miatt kevésbé került alkalmazásra.

Az első idegenrendészeti eljárást szabályozó törvényből fontos kiemelni, hogy 24 órás szálláshely-bejelentési kötelezettséget írt elő a külföldieknek, míg a lakhatási szándékot megérkezésétől számított 15 napon belül kellett az idegennek jeleznie. A letelepedésnél a kérelmezőnek csak „szükség esetén” kellett az illetőségét és erkölcsi előéletét igazolnia. Személyazonosságát, állampolgárságát, valamint azt, hogy magát és esetleges családját el tudja-e tartani, bizonyítania kellett. A községi illetőség megszerzése (letelepedés) csak két éves magyarországi tartózkodás után volt lehetséges. Addig a külföldinek lakhatási bizonylatért kellett folyamodnia.

A törvény a községektől elvett hatáskört a rendőrhatalóságokhoz, községeknél a főszolgabíróhoz, városoknál a rendőrkapitányhoz helyezte. A 8. § megadta a rendőri hatóságoknak a jogot, hogy a bejelentések teljesítését mind a szállodákban, mind a magánházakban ellenőrizze. Ez a magánlakás szentsége elleni támadás élénk vitát váltott ki, amellyel kapcsolatban meglehetősen modern gondolatok is elhangzottak.

tak,¹⁰ érdekes módon a vitatkozók késői utódai is az ellenőrzés határainak megvonásán polemizáltak.

A törvény végrehajtására a belügyminiszter 1905-ben 90.000-es számon, majd 1908-ban 40.000 számon adott ki „utasítást”. Az 1903. évi V. törvény ugyan kisebb módosítással 1954-ig hatályban maradt, amikor végül a 17/1954. (III. 10.) MT rendelet megadta neki a kegyelemdőfést, de a negyvenes és ötvenes évek gyakorlatának már nem sok köze volt a tárgyalt törvényhez. A törvény hatálya nem vonatkozott a területenkívüliséggel, diplomáciai mentességgel rendelkező személyekre.

III. A két világháború közötti idegenrendészet

Az országra a háborús vereség bekövetkezésével rettenetes időszak szakadt, amely az egész magyar gondolkodást mélyen megrázta. Az addig érinthetetlen ország darabokra szakadt, az elcsatolt területekről menekültek sokasága jelent meg, jellemzően a fővárosban.¹¹ A magyar nemzetiségű polgárokra nehéz idők jártak az elcsatolt területeken, de a kormányzat kettős szorításba került: a határon túl rekedteket is támogatnia, idegenrendészeti és állampolgársági ügyekben pozitívan diszkriminálni kellett, ugyanakkor a későbbi revízió lehetősége miatt a szülőföldjükön maradásuk volt a kívánatos. A gazdasági helyzet a háborús vereség, a jóvátétel, az eddigi gazdasági struktúra szétesése, valamint az általános dekonjunktúra miatt semmi jóval sem kecsegtetett. A kormányzatnak be kellett vezetnie a munkavállalási engedély szabályozását, tekintettel a magas munkanélküliségre. Ezen tények ellenére még nem kevés külföldi menekült is volt Magyarországon, elsősorban oroszok és örmények, akik státuszának rendezése teljesen új feladatot jelentett a kor idegenrendészettel foglalkozó szakembereinek.

A megváltozott körülmények és az ellenőrzés fontossága miatt adta ki a belügyminiszter 1920-ban a 4.352, 30.305, 20.000 számú, valamint 1922-ben a 16.045 számú rendeleteit. Ezeket a rendeleteket a tornyosuló kérdések tisztázására kazuisztikus jelleggel alkották.

A trianoni békeszerződés hatálybalépésétől, 1921. július 26. napjától, a községi illetőség nyomán minden, az elcsatolt területeken élő elvesztette a magyar állampolgárságát, és az utóállam állampolgárságát szerezte meg automatikusan, kivéve a cseh és jugoszláv elszakított területen élő egyéneket, akik ottani illetőségüket 1910 január 1. után szereztek és az állampolgárság iránti kérelmüket az ottani hatóság elutasította.¹² A volt magyar állampolgároknak egy éves határidejük volt, amely idő alatt magyar állampolgárságuk fenntartását igényelheték. Ez a jogintézmény volt az optálás.

Aki 1922. július 26-ig nem élt ezzel a lehetőséggel, annak számára már csak a visszahonosítás maradt, amely azonban a volt magyar állampolgárokra különös kedvezményeket biztosított: „kérelmére a belügyminiszter az állampolgársági törvény értelmében megkívánt kellekek¹³ hiányában is visszahonosíthatja, ha a visszahonosítást kérő a 18. életévét betöltötte, nem cselekvőképtelen és visszahonosítását különös méltánylást érdemlő körülmények indokolják.”¹⁴ Tehát az egykori magyar állampolgár

A LETELEPEDÉS JOGINTÉZMÉNYÉNEK TÖRTÉNETE ÉS JÖVŐJE

könnyen visszaszerezte egykori állampolgárságát visszahonosítással, de egy kis kerülőúttal azt is bebizonyíthatta, hogy az elcsatolt területen lévő községi illetősége ellenére mégsem veszítette el a magyar állampolgárságát. A kerülő út lényege, hogy az ügyfél bizonyíthatta, hogy 1921. július 26-át megelőzően négy évig egyfolytában egy csonka-magyarországi községben lakott, és ezalatt az idő alatt a község terheire hozzájárult és így hallgatólagosan megszerezte az ottani községi illetőséget.¹⁵

Az idegenrendészeti szabályokat jelentős részben törvényi szinten szabályozandó kérdésekben is a 200.000/1925. számú belügyminiszteri rendelet foglalta össze, amely megpróbált a gyakran kazuisztikus miniszteri utasításokból egységes idegenrendészeti rendszert kiépíteni. A fenti rendelet vonatkozott a korábbi orosz állampolgárokra és az örmény menekültekre, akik helyzetét korábban külön jogszabály¹⁶ rendezte. A menekültek ekkor „személyazonossági igazolvánnyal” rendelkeztek, ami nem tévesztendő össze a későbbi hasonló elnevezésű okmánnyal. Ezek a személyek nem rendelkezhetek útlevelemmel, így ez az igazolvány tartózkodási engedélyként¹⁷ és ideiglenes útlevelemként is funkcionált. A rendelet először fogalmazta meg a külföldi fogalmát, mindenkit e fogalom alatt értve, aki a fennálló jogszabályok értelmében nem magyar állampolgár.

A jogszabály ismeri a tartózkodási engedély fogalmát, azonban a mai értelemmel szemben általában¹⁸ csak a nagyon rövid idejű (legfeljebb egy éves) tartózkodás engedélyezése volt ezen az úton lehetséges, a külföldi pedig köteles volt kijelenteni, hogy állandó ittlakási szándéka nincs.

A hosszabb távú tartózkodási jogosultság a kor terminológiájában az ittlakási szándékhoz kötődött. A külföldi ezt az érkezésétől számított 15 nap alatt az illetékes rendőrhatóságnál kellett bejelentenie és lakhatási bizonylatot kérnie. Az illetékes rendőrhatóság (Budapesten a főkapitányság Külföldieket Ellenőrző Hivatala, államrendőrséggel rendelkező helyeken a rendőrkapitányság, míg az önkormányzati rendőrségeknél a szolgabíró) a község megkérdezése után döntött. Budapesten koncentrált már ekkor is a külföldiek forgalma döntő részben, ezért a szakmai munka megkövetelte az önálló hivatal létrehozását. 1930-tól aztán ez a hivatal országos hatáskört szerzett Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság néven.

A 200.000/1925. számú belügyminiszteri rendelet minden lakhatási bizonylattal rendelkezőt, tekintet nélkül az okmány érvényességére, kötelezett arra, hogy 1925. szeptember 1-ig új bizonylatot igényeljenek. A lakhatási bizonylatot egyébként meg lehetett hosszabbítani, alkalmanként egy évnél hosszabb időre vagy határozatlan időtartamra. A települési engedély megszerzése csak legalább két éves magyarországi tartózkodás után volt lehetséges. Az elutasító határozat együtt járt a külföldi az ország elhagyására kötelezésével és visszatérésének egyévi időszakra történő megtiltásával.

A kiutasítást gyakorolhatta az illetékes rendőrhatóság bizonyos okok alapján, így például állambiztonsági és közbiztonsági érdekből vagy ha a külföldi személyazonosságát nem tudta igazolni, illetőleg, ha a magát és családját nem tudta eltartani. A rendelet „az állam érdekeire aggályos” és „a közbiztonságra és közrendre aggá-

lyos” kitételeket alkalmazta, amelyeket meglehetősen kiterjesztően lehetett alkalmazni. Így például az állam érdekeire aggályos volt különösen az, aki „a társadalom törvényes rendjének felforgatására irányuló tevékenységet fejtett ki akár Magyarországon, akár külföldön; aki árdrágítás miatt el lett ítélve; aki szóval vagy írásban a magyar államot, az államfőt, a magyar nemzetet, a vallásos érzést kisebbitő vagy lenéző kijelentést tett, aki olyan nagyobbarányú bevándorlási mozgalommal kapcsolatban költözött az ország területére, amely az állam érdekei szempontjából nem kívánatos.”

Az 1903. évi V. törvénycikket az 1930. évi XXVIII. törvénycikk módosította. Sem a törvény, sem a végrehajtására kiadott 100.000/1930. belügyminiszteri rendelet jelentősen nem változtatott az idegenrendészet addigi rendszerén. Létrejött a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH), amely Budapesten elsőfokú, míg országosan másodfokú hatóságként járt el. Ennek oka a már ebben az időszakban is tisztán látható jelenség volt, miszerint „az idegenrendészeti ügyek túlnyomó nagy többsége a székesfővárosra esik.”¹⁹ Ez a mai napig jellemző a magyarországi idegenrendészetre.

IV. A második világháború utáni idegenrendészet

A rendőrség újjászerveződésének keretében 1946-ban jött létre a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal a rendőrségen belül. Ugyan az első pillanatoktól kezdve kommunista irányítás alatt volt a rendőrség, de az idegenrendészet fontossága miatt rövidesen a még megbízhatóbb ÁVH keretébe került, és az ÁVH 1956-os feloszlataáig oda is tartozott.

A második világháború után menekültek és hontalanok tízezreinek kellett a tartózkodási jogosultságát rendezni, azonban 1949-től gyakorlatilag megszűnt az idegenforgalom, leereszkedett a vasfüggöny. A 4.176/1949. számú kormányrendelet már belügyminiszteri engedélyhez kötötte a külföldi állampolgárok, valamint az állandóan külföldön lakó magyar állampolgárok beutazását. A 347.300/1950. (XI. 11.) BM rendelet egyszeri, általános bejelentési kötelezettséget rendelt el a külföldiekre vonatkozóan, akik így az ÁVH megfigyelése alá kerültek.

Formailag továbbra is az 1903. évi V. törvénycikk volt hatályban, de a kor viszonyaira jellemzően az idegenrendészetet az ÁVH belső, titkos utasításai szabályozták. A 17/1954. (III. 10.) számú MT rendelet helyezte végül hatályon kívül a törvényt. A rendelet 3. és 4. §§ szerint a külföldi az ország területére csak érvényes utazási okmánnyal (útlevél, határszéli útiigazolvány, stb.) és beutazási, illetőleg átutazási engedéllyel (vízummal) léphetett be, és az ország határát csak az utazási engedélyen feltüntetett helyen és határidőn belül lehetett átlépni. A külföldit az átutazási engedély az ország területén megszakítás nélküli átutazásra, vagy legfeljebb 48 órás tartózkodásra jogosította, egyébiránt 24 órán belül kellett jelentkeznie²⁰ az illetékes hatóságnál. A bejelentkezési kötelezettséget az 1/1958. (I. 15.) BM rendelet pontosította.

A LETELEPEDÉS JOGINTÉZMÉNYÉNEK TÖRTÉNETE ÉS JÖVŐJE

A minisztertanácsi rendelet három tartózkodási engedélyt ismert:

- ideiglenes tartózkodási engedélyt (14 napi időtartamra),
- tartózkodási engedélyt (14 naptól 6 hónapi időtartamra),
- lakhatási engedélyt (6 hónapnál hosszabb meghatározott időre, vagy visszavonásig).

Jellemző, hogy a fenti engedélyek bármikor visszavonhatóak voltak. Ilyenkor a külföldi a határozatban feltüntetett időn belül köteles volt az országot elhagyni. Munkaviszonyba csak a lakhatási engedéllyel rendelkező külföldi léphetett. Feltűnő, hogy a korábbi és későbbi jogszabályokkal szemben nem foglalkozik a rendelet a kérelmező lakhatásának és megélhetésének vizsgálatával, bár az ötvenes évek lakhatási és megélhetési viszonyait ismerve ez érthető. A kérelemhez mindössze az útlevel, a születési, vagy házassági bizonyítvány, illetőleg az állampolgársági bizonyítvány felmutatása volt szükséges. A kor jogalkotására jellemzően a rendelet 18. és 19. §§ büntettek törvényi tényállását és az ezekhez kapcsolódó szankciókat állapítottak meg. Ezeket a szakaszokat csak az 1962. évi 10. törvényerejű rendelet, a Btk. helyezte hatályon kívül.

Az ÁVH megszűnése után 1957-ben a KEOKH visszakerült a Belügyminisztériumhoz, de komolyabb liberalizációról nem lehet beszélni, hisz itt a Politikai Nyomozó Főosztály keretébe került, amelynek az elnevezése is jelezte az idegenrendészet alapvető feladatait. A Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága 1960. október 18-án megtartott ülésén fontos döntéseket hozott az útlevel és vízumrendszeréről. Döntöttek arról, hogy a szomszédos szocialista országokkal államközi egyezményeket kell kötni a vízummentes utazásokra vonatkozóan, és rövidíteni kell a vízumkiadás határidejét, illetve meg kell határozni azoknak a külföldieknek a körét és nevét, akik nem utazhatnak be az országba. Ez lett a tiltó névjegyzék. A KEOKH pedig 1961-től a kémelhárítás egyik osztályává vált.

Az 1960-as évek elején már érezhető volt bizonyos nyitás, a határ is könnyebben átjárhatóvá vált. Az idegenforgalom ugrásszerűen növekedett, amely a korábbi szabályok változtatását vonta maga után. Ezért a nyugati országok esetében bevezetésre került a 1964. október 1-től a könnyített vízumkiadás. Addig csak maximum 21 napra szólhatott a vízum, és mindig a központi vízumkiadó hatóság engedélyezte. A külképviseletek és a KEOKH határkirendeltségei a saját hatáskörükben adhattak ki ezek után vízumot, amely mind gyakoribb jelenség lett.²¹

1966. április 26-án ismét a az MSZMP Politikai Bizottsága foglalkozott az idegenrendészet kérdésével, és ennek hatására született meg a 24/1966. (IX. 25.) kormányrendelet, amely 1983. januárjáig szabályozta az idegenrendészeti eljárást. Egyedül a letelepedési kérelem elutasítása ellen adott lehetőséget a jogszabály fellebbezésre. Ez volt az első jogszabály, amely hivatalosan is letelepedésként nevezte meg az állandó magyarországi tartózkodás jogának megszerzését. Nem volt engedélyezhető a külföldi letelepedése az ország területén, ha a letelepedés a Magyar Népköztársaság társadalmi, politikai vagy gazdasági érdekeit veszélyeztette, illetőleg ha a megélhetése, lakhatása nem volt biztosítva.

A kormányrendelet végrehajtására lett kiadva a 4/1966 (IX. 25.) BM rendelet. A rendelet szerint a tartózkodásra jogosító engedély az érvényesség időtartama szerint lehet:

- vízum, meghatározott időre, de legfeljebb 30 napra,
- tartózkodási engedély, meghatározott időre, de legfeljebb 1 évre,
- lakhatási engedély, egy évet meghaladó határozott időre, vagy visszavonásig.

Tehát a tartózkodási engedély érvényessége megnövekedett, és az 5. § (2) bekezdése alapján a tulajdonosa az illetékes rendőrfőkapitányság, illetve a KEOKH által kiadott munkavállalási engedéllyel munkát vállalhatott. A munkavállalás kérdését később részletesebben a 10/1970. (X. 24.) MüM rendelet szabályozta, ebben az időszakban a külföldiek munkavállalása teljesen marginális kérdés volt hazánkban. A letelepedési kérelmet országosan a KEOKH bírálta el. A megélhetésnél a jogszabály nevesítette a befogadó magyar állampolgárnak a hatóság előtt tett eltartási nyilatkozatát, hisz ebben az időszakban túlnyomórészt családegyesítés révén vándoroltak be az országba külföldiek, elsősorban a szocialista országokból.

A 2/1973. (V. 30.) BM rendelet alapvetően megváltoztatta a hatásköröket az idegenrendészettel kapcsolatban. A tartózkodási engedéllyel kapcsolatos ügyek jelentős részénél a hatáskörök a rendőrkapitányságokhoz kerültek. A KEOKH, mint központi idegenrendészeti szerv szerepe az 1970-es évek elején komolyan csökkent, hisz a 1971. július 1-én megalakult az Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség, amelynek egyik osztálya lett. A hatáskör-elvonások után 1977. április 1-én megalakult az Országos Rendőr-főkapitányság, és a KEOKH mint az Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség III/2-es osztálya működött tovább.

A 2/1973. (V. 30.) BM rendelet másik újítása az volt, hogy a letelepedési engedélyt visszavonásig, azaz határozatlan időtartamra szóló tartózkodási engedélyként határozta meg, ezzel kialakította a tartózkodás (ideiglenes) és a letelepedés (állandó) rendszerét.

1970-ben csak a szocialista országokból 5 584 060 fő lépett be Magyarországra, és az ún. kapitalista országokból belépők száma is szinte minden évben megduplázódott. Természetesen a belügyi szervek hozzáállása ebben az időszakban is csak minimálisan változott. A kapitalista országok állampolgárai már nem voltak általában kémeknek tekintve, de az „ideológiai fellazítás”, a „közvetett propaganda” és a „disszidálásra csábítás” szerepelt a lehetséges bűnlajstromukban. A rendőri szervek és a KEOKH különösen komoly figyelmet fordított az egykori disszidensek ellenőrzésére.²²

V. Az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet

1982-re már közel tízmillióra növekedett az éves beutazások száma, így a megnövekedett idegenforgalomnak megfelelően új jogszabályokkal kellett szabályozni az idegenrendészetet. Az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet keretjogszabályként működött, a részletes rendelkezéseket a 7/1982. (VIII. 26.) BM rendelet tartalmazta. A 4.

§ (2) bekezdése szerint a tartózkodási engedély – a letelepedést kivéve – egy évet meghaladó tartózkodásra adható ki. Az idegenrendészeti jogszabályok eddig leírt fejlődéséből látható, ahogy a tartózkodási engedély fokozatosan kiszorította a lakhatási bizonylatot és a letelepedési engedélyt. Ennek megfelelően a 7. § (2) bekezdése már a letelepedési engedélyt egyfajta vízumként értelmezi: „a letelepedés céljából benyújtott vízumkérelmet 90 napon belül kell elbírálni.”

A letelepedési engedélyről keretjellegszerűen rendelkező 7. § meglehetősen érdekesen fogalmaz: „a külföldi a Magyar Népköztársaságban családgyesítési vagy egyéb méltánylást érdemlő okból letelepedési engedélyt kaphat, ha a letelepedése összhangban van a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági érdekeivel, a megélhetése és a lakása biztosított.” Nyilvánvaló, hogy a szocializmus időszakában elsősorban családgyesítés céljából telepedtek le külföldiek Magyarországon, de a végrehajtási rendeletből sem derül ki, hogy mi lehet az „egyéb méltánylást érdemlő ok.” Nem könnyű megfejteti azt sem, hogy a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági érdekeivel való összhang a gyakorlatban mit jelent. Ekkor került be a jogszabályokba először a lakhatás biztosítottságának feltétele is. A fenti jogszabályhely valódi jogalkotói bravúr: nehéz ennél több megfoghatatlan és meglehetősen bizonytalan elutasítási indokot egy paragrafusba sűriteni.

A kérdés nyitja a végrehajtási rendelet, amely alapvetően megszigorította a magyarországi letelepedést. A fenti szabályokon kívül bevezette a letelepedést előkészítő eljárást, azaz a kérelmezőnek a pozitívan elbírált kérelem után két évet kellett Magyarországon eltöltenie, majd az „előkészítés” két éve után benyújthatta a letelepedés iránti kérelmet. Mind az előkészítési engedély, mind a tulajdonképpeni letelepedési engedély elbírálására a KEOKH vezetője volt jogosult. Ezt a jogkört később az illetékes rendőrfőkapitány kapta meg. A letelepedés előkészítő eljárás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, így 1987-ben megszüntették.

A végrehajtási rendeletben még egy nehezítő tényező is megjelent: „a kérelemhez csatolni kell – többek között – a külföldi hazai hatóságának előzetes engedélyét és nyilatkozatát arról, hogy a kérelmezőt legalább három évig érvényes, visszautazásra is jogosító útlevéllel látja el.” Ez az 1980-as évek román és szovjet szervek hozzáállását figyelembe véve, drákói szigort jelentett. 1987-től kezdve óriási számban érkeztek Magyarország területére a zöldhatáron keresztül főleg magyar nemzetiségű román állampolgárok. A magyar idegenrendészeti szervek semmilyen módon sem voltak felkészülve a menekültek fogadására, és a jogi helyzetük rendezésére, hisz a jogszabályok teljesen más élethelyzetekre készültek, illetőleg a menekültügy tekintetében egyáltalán nem léteztek. Ekkor született meg a 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, és a meglehetősen lakonikus 1989. évi 19. törvényerejű rendelet a menekülteként elismert személyek jogállásáról. Magyarország területi mentességet kért, így csak az európai országokból származó menekültek kaphattak státust hazánkban.

VI. Az 1989. évi XXIX. törvény

A korábbi jogszabályok radikális megváltoztatásának, és az erdélyi menekültek sorsának rendezésének szándéka hozta létre ezt a törvényt. Mindenképpen pozitív, hogy a letelepedés kérdése törvényi szinten került szabályozásra negyven év után, és a jogalkotó tekintettel volt hazánk nemzetközi egyezményekben és okmányokban vállalt kötelezettségeire. Ennél több dicséretet azonban nem lehet mondani, hisz ez a jogszabály tökéletes elhibázottsága miatt problémák sorát vetette fel. A letelepedés jogintézménye teljesen értelmetlenül kikerült az idegenrendészeti szabályozás köréből. Valamilyen ok miatt a kivándorlás és „az állandó magyarországi tartózkodási jogosultság megszerzése” egy törvénybe került, és a letelepedést a kivándorláshoz hasonló bevándorlás szó váltotta fel, holott a korábbi jogszabályok egyöntetűen a letelepedés szót használták. Az 1989. évi XXIX. törvényből már 1993-ban visszakerült az idegenrendészethez a bevándorlás szabályozása, de a hatályos 2001. évi XXXIX. törvény hatályba lépéséig megmaradt a jogintézmény elnevezése bevándorlásnak, amikor újra letelepedés lett. Minthogy az újfajta letelepedés nem egyezik meg sem a korábbi letelepedéssel, sem a bevándorlással, a terminológiai zűrzavar fokozása már aligha lehetséges.

A ki- és bevándorlás szó tövén kívül nincs semmi közös a törvény két részében, hisz eltérő általános- és értelmező rendelkezések vonatkoznak a két eljárásra. A jogalkotó is megjegyzi a törvényi indoklásban, hogy a hatályos letelepedési szabályok alapvetően összhangban vannak az Egyezségokmány elveivel, így a törvény kisebb eltérésekkel megismétli az 1982. évi 19. törvényerejű rendelet letelepedésre vonatkozó szabályozását. Részletesen kerültek szabályozásra az elutasítási okok és a fellebbezési jogosultság, bár a szabályozás egy-két érdekes kérdést is felvet. Így a 7. § (1) bekezdése szerint – többek között – nem vándorolhatott be az a külföldi, akinek „a letelepedése [...] mások jogait és szabadságát sérti.” Ez az Egyezségokmány szövegének szó szerinti átvétele, de az állambiztonság-, közrend-, közegészségügy-, valamint a közkereskedés veszélyeztetését pontosabban ki lehetett volna fejezni.

Az erdélyi és később a vajdasági menekültek helyzetét jelentős részben az állampolgárságról szóló, 1993-ig hatályban lévő, 1957. évi V. törvény egyik rendelkezése oldotta meg, amely szerint „tekintet nélkül előző lakóhelyére, kérelmére honosítható az a nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésének időpontjában Magyarországon lakik, vagy itt kíván letelepedni, ha

- a) felmenője magyar állampolgár volt, vagy
- b) honosítását más rendkívüli körülmény teszi indokolttá.”

Minthogy 1989 és 1994 között közel 130 000 ezer menekült regisztráltak, és ebből mindössze 6 000 fő kapott menekült státuszt, a menekült státuszt nem kaptak esetében a fenti rendelkezés b) pontját alkalmazták a hatóságok. Ezt a gyakorlatot a teljesen más társadalmi környezetben keletkezett miniszteri indoklás támasztotta alá.²³

VII. Az 1993. LXXXVI. törvény

Az 1993. évi LXXXVI. törvény megalkotása valóban fordulópont a magyar idegenrendészet történetében, hisz ekkor szabályozták végre az egész eljárást újra törvényi szinten. A törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet és BM rendelet külföldi, elsősorban európai mintára készült, így egy egységes rendszer lehetősége teremődött meg. A jogszabályok előnye, hogy a törvényi garanciák megjelentek és több anomália is megszűnt, azonban a külföldi minta átvétele jelentős problémákat okozott. Az idegenrendészeti eljárás szabályozása alapvetően az átlagos külföldiek számára készült, tehát azok számára, akiknél sem a családegyesítés, sem a magyar nemzetiség nem áll fenn. Mind a statisztikák, mind a jogalkalmazó tapasztalatai azt mutatják, hogy a tartózkodási-, illetve a bevándorlási engedélyért folyamodók döntő többsége magyar nemzetiségű, jelentős részük egykor magyar állampolgár is volt.

A kilencvenes években az idegenrendészeti eljárás szabályait szinte megszámlálhatatlan alkalommal módosították. A keretjellegű törvény 65 paragrafusából 30 lett kisebb-nagyobb mértékben megváltoztatva, és 10 új paragrafus is belekerült az 1993. évi LXXXVI. törvénybe. Az eljárás különös szabályait tartalmazó 64/1994. (IV. 30.) kormányrendeletnél azonban a kép már egészen megdőböntő, hisz a rendelet rövid 7 és fél éves hatályossága alatt 86 paragrafusából 56 került megváltoztatásra, illetőleg megszüntetésre, míg 13 új szakasszal bővült a jogszabály. Ezen adatok fényében a tartósnak szánt idegenrendészeti szabályozás inkább egy folyamatosan a jogpolitikai elvárások hajtűkanyarjaiban robogó járműhöz hasonlít. A jogalkotó 2001-ben nem is tehetett mást, mint hogy új törvényt, új kormányrendeletet és új BM rendeletet alkotva megkezdeni a felkészülést az Európai Unió csatlakozására.

A törvény egyik nívuma volt többek között, hogy európai mintára bizonyos tartózkodási időhöz kötötte a bevándorlási engedély kérelmezését. Ez egyértelműen megnehezítette a bevándorlási engedély megszerzését, amit jelez az is, hogy a törvény hatályba lépése után sokkal kevesebb bevándorlási kérelmet nyújtottak be a kérelmezők. A jogalkotó a magyar nemzetiségűeknek a három éves megszakítás nélküli jogszerű magyarországi tartózkodás feltétele alól felmentést adott, bár ez elég felemásra sikeredett, ugyanis ez csak azon személyre vonatkozott, „aki az állampolgárságról szóló törvény rendelkezései szerint magyar állampolgárságát visszahonosítás címén kérelmezhetné.” Az 1993. június 1-én elfogadott állampolgársági törvény (1993. évi LV. tv.) szerint azonban a visszahonosítást csak az egykori magyar állampolgárok számára tette lehetővé, azaz a magyar nemzetiségűek döntő többségének, elsősorban a fiatalabb korosztálynak osztoznia kellett az átlag kérelmező sorsával, a három éves várakozással. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvény pár hónap különbséggel keletkezett, azonban mintha a pontos fogalmak nem voltak talán a jogalkotó számára teljesen világosak, amelyet megerősít a törvény indoklásának egy kis része: „A jogalkotás lehetőséget teremt a

törvény bizonytalan jogfogalmainak és ellentmondásainak kiküszöbölésére is. A bevándorlási feltételek szigorítása (például meghosszabbodik a kérelem beadásához szükséges magyarországi tartózkodás ideje) azonban nem hozza hátrányosabb helyzetbe a kérelmezők közt nagy számú magyar nemzetiségű személyeket. Ők ugyanis *választhatnak a visszabonosítás és a bevándorlás között* azonos feltételek esetén.” Az állampolgárság megszerzésének kivételt nem ismerő alapkövetelménye a letelepedési engedély, illetőleg a bevándorlási engedély megszerzése.

PAPP IMRE²⁴ ezt „kodifikációs szarvashibának” nevezi, amely szerencsére még a hatályba lépés előtt felismerésre került. A hiba orvoslására már csak a kormányrendeletben kerülhetett sor, pofont adva a jogszabályi hierarchiának: „felmentést kaphat az a külföldi, aki magyar nemzetiségűnek vallja magát, és akinek felmenője magyar állampolgár volt.” Később a törvény megfelelő szöveget kapott, és a rendelet fenti szakasza hatályon kívül lett helyezve.

Az új szabályozás jelentősen megszigorította az eljárást, ellentétben az 1989. évi XXIX. törvénnyel. Az 1989. évi XXIX. törvény záró rendelkezése, amely szerint ezt a jogszabályt kell alkalmazni a folyamatban lévő ügyekben is, így semmi fennakadást sem okozott. Az 1993. évi LXXXVI. törvény azonban a már folyamatban lévő ügyekben is a szigorúbb szabályozás szerinti elbírálásról intézkedett. Az ügyfél alátámasztott kérelme egyik pillanatról a másikra megalapozatlanná vált. A jogorvoslati szakaszban lévő beadványoknál komoly problémák merültek fel, hogy melyik jogszabály alapján hozzanak döntést. Ezzel a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának meghívására a megyei bíróságok közigazgatási kollégiumainak vezetői is foglalkoztak:

„A bevándorlási kérelem tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a határozat meghozatalakor, avagy a per elbírálásakor hatályban lévő jogszabályt kell-e alkalmazni?

Az 1994. május 1. napján hatályba lépett, a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény 65. §-a értelmében a törvény rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. A törvény végrehajtásáról a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet szól. E jogszabályok hatályon kívül helyezték az 1982. évi 19. tvr.-t, valamint az 1989. évi XXIX. törvényt és az ehhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteket.

Ezáltal előállt az a kivételes helyzet, hogy a korábbi jogszabályokon alapuló közigazgatási határozat jogszerűségét egy utóbb hatályba lépett jogszabály alapján kell elbírálni, illetőleg az alperes új eljárásra kötelezése esetén is már csak az utóbb hatályba lépett jogszabályok alkalmazhatók. Különösképpen így van ez a bírósági hatáskörre és a peres eljárásra vonatkozó szabályok alkalmazásánál.”²⁵

VIII. A 2001. évi XXXIX. törvény

A hatályos idegenrendészeti szabályozás teremtette újra a letelepedés fogalmát megszüntetve a bevándorlást. A jogalkotó ezt forradalmi lépésnek szánta, még a törvény

indokolásában is ez szerepel: „A bevándorlási engedély megszerzésének lehetősége a törvény hatálybalépésének napján megszűnik. Ez nem érinti a törvény hatályba lépése előtt kiadott bevándorlási engedélyek érvényességét, az ahhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek összességét. A folyamatban lévő ügyekben követendő eljárás az, hogy a kérelmező írásban, letelepedési engedély iránti kérelemként tarthatja fenn a korábbi bevándorlási kérelmet.”

A fenti megoldás igen komoly problémákat vetett fel,²⁶ így végül a már benyújtott, és jogerősen még el nem bírált bevándorlási kérelemknél az Idtv. 92. § (2) bekezdése szerint az 1993. évi LXXXVI. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy a kérelmet első fokon a területi idegenrendészeti hatóság bírálja el.²⁷ Egyes helyeken, mint például a meghívólevélnél elrejtett értelmező rendelkezésnél,²⁸ azonban a régi szándék lenyomata megmaradt, jelentős problémákat okozva a jogalkalmazónak.

Igazából a legkomolyabb nehézség a bevándorlás és a letelepedés tárgyában az, hogy az új tartózkodási jogosultság kevesebb joggal járt. A bevándorlási engedély kvázi állampolgárságként funkcionált, gyakorlatilag egy bevándorolt minden fontosabb joggal rendelkezik, ami megillet egy magyar állampolgárt. A kapcsolódó jogok és kötelezettségek nem is változtak meg az új idegenrendészeti jogszabályok hatályba lépésével a bevándoroltak és a régi (1990 előtt) letelepedettek számára. Minthogy ma Magyarországon régi letelepedettek, bevándoroltak és új letelepedettek élnek egymás mellett gyakran egy családon belül, nehéz a folyamatosan változó terminológiát követni.

Az új idegenrendészeti törvény (2001. évi XXXIX. tv.) megszüntette 2002. január 1-i hatállyal a bevándorlást és a letelepedési eljárást a helyére. A változás nemcsak a nevet érintette, hanem a jogosultság tartalma is átalakult. Érdemes idézni a törvény indokolását: „A hatályos Idtv.-nek nemzetközi összehasonlításban igen sajátos és szinte egyedülálló jogintézménye a bevándorlás. A tagállamok nemzeti szabályozása ugyan tartalmazza a hosszú távú – néhány tagállam esetében határidő nélküli – tartózkodás jogcímét, azonban nem találtunk arra vonatkozóan példát, hogy a tartózkodási jogcímhez olyan széles körű jogosultságok kapcsolódjanak, mint a magyar bevándorlási engedélyhez. A bevándorolt külföldi függetlenül az állampolgárságától hazánkban szinte azonos jogokat élvez a magyar állampolgárral. Nyilvánvaló, hogy a hazai szabályozás elsősorban az áttelepedő – a kérelmezők mintegy 80%-át kitevő – határon túli magyarokra van tekintettel. Ezzel összefüggésben azonban fel kell hívni a figyelmet a következőkre. A magyar nemzetiségűek meghatározó többségének célja a magyar állampolgárság megszerzése. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény a magyar nemzetiségűek kedvezményes honosítását – egyéb feltételek mellett – akkor teszi lehetővé, ha a kérelmező legalább 1 év óta Magyarországon lakik. A hatályos lakcím-nyilvántartási szabályok értelmében bejelentett lakóhelye csak a bevándorolt külföldinek lehet. A tapasztalatok arra utalnak, hogy a magyar nemzetiségűek esetében ugyanakkor igen nagy nehézséget jelent a hosszadalmas bevándorlási eljárás.

A letelepedési engedély – amelyhez a jövőben már nem kapcsolódnának széles körű, amúgy a magyar állampolgárokat megillető jogosítványok – megszerzése a magyar nemzetiségűek számára könnyebbé válhat. Az új megoldás esetén is mód nyílik a magyar állampolgárság kedvezményes megszerzésére, ugyanis a tervezet újra definiálja a lakóhely fogalmát, így a bevándorlási engedélyre vonatkozó szabályok megszűnése nem nehezíti meg a magyar származásúak honosítását. A letelepedett külföldi lakóhelye azonban nem azonos a magyar állampolgáréval, hiszen a letelepedett a lakóhelye bejelentésével nem kerül a személyi adat- és lakcím-nyilvántartás hatálya alá. A letelepedett külföldi lakóhelyét az idegenrendészeti nyilvántartás tartalmazza majd. Az eltérő szabályozást ebben az esetben is az indokolja, hogy a letelepedettnek sem a választójoggal kapcsolatban, sem a szociális ellátások tekintetében nem lesznek azonos jogai a magyar állampolgárokkal, de még a bevándoroltakkal sem. Természetesen a letelepedett részére egyes jogosultságokat – pl. alapfokú oktatás – az ágazati törvényekben biztosítani kell majd. A törvény nem érinti a korábban kiadott bevándorlási engedélyhez kapcsolódó jogosultságokat, amelyek a külföldit az engedély visszavonásáig továbbra is megilletik.”

A jogalkotó szándéka világos, a letelepedési engedéllyel sokkal kevesebb jog járt, mint a bevándorlással. A jogalkalmazók 2002. nyaratól találkozhattak az új törvény hatálya alatt kiadott letelepedési engedélyekkel, és gyakran nem tudták, hogy milyen jogok járnak ezzel az engedéllyel, ennek megfelelően helyenként teljesen eltérő joggyakorlat alakult ki. A letelepedést vagy a bevándorlás szinonimájaként, vagy csak egy hosszabb időre kiadott, alapvetően ideiglenes tartózkodási engedélyként értelmezték. Voltak jogszabályok, amelyek az új idegenrendészeti törvény hatálybalépése után az „új” letelepedetteket is a bevándoroltakhoz hasonló jogokban részesítették. Vannak azonban olyan ágazati jogszabályok, amelyek a letelepedési engedélyt a tartózkodási engedély egyik fajtájaként értelmezték.

Mínthogy a 2002. január 1. után letelepedési engedélyt kaptak nem rendelkeztek állandó lakcímmel, csak az idegenrendészeti nyilvántartásban voltak nyilvántartva. Ugyan a több mint 8 000 letelepedett csak töredéke volt uniós állampolgár, azonban az európai uniós választásokon való részvételük a nyilvántartási hiányosság miatt komoly nehézségekbe ütközött. Az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 45. § kimondta, hogy „az a külföldi, aki e törvény hatálybalépését megelőzően kapott letelepedési engedélyt, e törvény hatálybalépésétől számított 30 napon belül köteles a nyilvántartásba vételhez szükséges – okirattal igazolt – adatait bejelenteni, és első lakcím-bejelentési kötelezettségét teljesíteni a lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél.” A törvény ezen rendelkezése 2004. február 1-én lépett hatályba, ugyanúgy, mint a részletes szabályokat megállapító 9/2004. (I. 31.) kormányrendelet.

A letelepedettek 25 hónapos kitérő után így visszakerültek a lakcímnyilvántartásba és jogosultak lettek lakcímet igazoló hatósági igazolványra és sárga színű személyazonosító igazolványra, azaz értelmüket veszítették a 2002. január 1-i változások. A 2002 és 2004 közötti letelepedési szabályozás inkább csak érdekes

A LETELEPEDÉS JOGINTÉZMÉNYÉNEK TÖRTÉNETE ÉS JÖVŐJE

kísérletként értelmezhető, hisz végeredményben a fejlődés kisebb különbségekkel a bevándorlási engedély szabályozásához tért vissza.

IX. A jövő

Sajnos jelen sorok írásakor fenyegetően látszik, hogy több fontos irányelv implementációjával jelentősen elmaradt a szaktárca. Az idegenrendészettel kapcsolatban alábbi uniós jogszabályok megfelelését kell 2005 végén – 2006 elején biztosítani: a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint a 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2004/38/EK irányelv, a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK rendelet, a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló 2004/82/EK irányelv, a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről rendelkező 2004/81/EK irányelv.

A huzamos tartózkodási engedélyt uniós letelepedési engedélyként lehet lefordítani, amely elősegíti az Európai Unióban a harmadik országbeli személyek mobilitását. Az irányelv szigorúbb szabályozást követel meg, és ugyanakkor a hagyományos felmentési okokat (nemzeti preferenciákat) nem támogatja. A határon túli magyarok érdekeire tekintettel egy uniós letelepedést és egy nemzeti letelepedést kell létrehozni. Ennek a megkettőződésnek a koncepciója még nem tisztázott, különös tekintettel a státuszhoz kapcsolódó jogosultságokra.

Összegezve: a letelepedés hazai szabályozása az utóbbi 20 évben vargabetűket járt be, szinte teljesen áttekinthetetlen, amelynek oka az átgondolatlanság és végső soron a migrációs stratégia hiánya volt. A demográfiai helyzet Magyarországon az európai folyamatokhoz hasonlóan aggasztó, 2004-ben 132 492 halálesetre mindössze 95 137 élveszületés esett. A szabályozott migráció kérdés ma már megkerülhetetlen.

JEGYZETEK

¹ Ebben az időszakban is voltak természetesen egyedi kiutasításról szóló jogszabályok, az elsőt a kiváló jogtudós WERNER KOBARG II. (NAGY) FRIGYES porosz király 1744. január 4-i kabinetsordnerében vélte felfedezni. Előszörban egyes csoportokat (jezsuiták, szocialisták) és bizonyos népeket (kínaiakat szinte minden országban) távolítottak el. KOBARG, WERNER: Ausweisung und Abweisung von Ausländern, Berlin-Grünwald, 1930. 15-16.

- ² Az első állampolgárságról rendelkező szabályok még a polgári kódexekben kerültek elhelyezésre (Code Civil, osztrák Általános Polgári Törvénykönyv 28-32. §§)
- ³ HÓMAN BÁLINT – SZEKFI GYULA: *Magyar Történet*. V. kötet. Budapest: 1936. 379.
- ⁴ HÓMAN – SZEKFI: i. m. 552.
- ⁵ 1885-1888 Országgyűlési Irományok, V. kötet, 146. szám, 122.
- ⁶ 1903. évi IV., V., VI., és VIII. törvénycikkek (kivándorlásról, külföldiek tartózkodásáról, utlevélügyről, határrendéségről)
- ⁷ 180. Országos Gyűlés, 1903. január 10.
- ⁸ A brit és a hazai jogfejlődés gyakran haladt párhuzamosan, és érdekes, hogy az első hazai szabályozás után két évvel került megalkotásra az első angol törvény, az 1905-ös Aliens Act. A kiváltó okok is ugyanazok voltak. MACDONALD, IAN A.: *Immigration law and practice in the United Kingdom*. London: 1987. 7.
- ⁹ Nyegre László, 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.
- ¹⁰ „Akkor mondjuk meg, hogy nem alkotmányos államban élünk, hanem egyszerűen rendőrállamban.” Ugyanaz a BUZÁTH FERENC védte a magánlakás szentségét a klasszikus liberalizmus szellemében, aki a bevándorlás legkeményebb megszorítása mellett kardoskodott. 179. Országos Gyűlés, 1903. január 9.
- ¹¹ Ezek a gyakran egykori tisztviselők közül kikerülő menekültek még évekig vagonokban laktak Budapesten.
- ¹² Külföldieknek Magyarországra való beutazására, itt tartózkodására (sic!), lakhatására, munkavállalására, letelepedésére, honosítására és az optálást elmulasztottak illetőségének utólagos igazolására, vagy visszahonosítására vonatkozó összes jogszabályok magyarázata. Budapest: 1925. 4.
- ¹³ 1879. évi L. tc. 38. §
- ¹⁴ Külföldieknek Magyarországra való beutazására, itt tartózkodására (sic!), stb., 6.
- ¹⁵ A jogszabályi alapja a lehetőségnek: 1886. évi tc. 3-19. §§
- ¹⁶ 197.400/1925. és 202.700/1925. belügyminiszteri rendeletek
- ¹⁷ Hasonlóan a mai humanitárius célú tartózkodási engedélyhez. Az úgynevezett Nansen-utlevél csak korlátozott körben volt használatban.
- ¹⁸ Hosszabb időre szinte kizárólag csak egyetemi tanulmányok esetére adtak a hatóságok tartózkodási engedélyt.
- ¹⁹ Az 1930. évi XXVIII. törvény indoklása
- ²⁰ Mind a beutazást, mind a kiutazás szándékát 24 órával előtte be kellett jelenteni.
- ²¹ BOZSIK JÁNOS: A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája. *Belügyi Szemle* 1966/5. 18.
- ²² Ld. bővebben: F. K. R. ÖRNAGY: Az idegenforgalom (be- és átutazók) ellenséges célokra történő felhasználása, *Belügyi Szemle* 1967/5. és BOZSIK i. m.
- ²³ PÉTER-BARTHA GÁBOR: *A nemzetközi migráció hatásai a rendőrség idegenrendészeti tevékenységében*. Országos Rendőrfőkapitányság. Tájékoztató 1995/9. 39.
- ²⁴ PAPP IMRE: Státuszjogok és idegenrendészeti kötelességek. *Fundamentum*. Az emberi jogok folyóirata 2000/3. 92.
- ²⁵ Bírósági határozatok 1996/3.
- ²⁶ A jogbiztonságot alapjaiban kérdőjelezte volna meg az a rendelkezés, amely megszünteti a kérelem tárgyát és esetleg egy hasonló tárgyú kérelemre „átválthatóságot” állapít meg. Különösen kellemetlen lett volna ez a változás azok számára, akik gyakran másfél-két éve már benyújtották a bevándorlási kérelmet.
- ²⁷ Ezt aztán a BM rendelet 2. § (3) bekezdése is megismételte: „a még el nem bíralt bevándorlási engedély iránti kérelmet az a területi idegenrendészeti hatóság bírálja el, amelynek illetékességi területén a kérelmezőnek a kérelemben megjelölt jövőbeni lakóhelye van.”
- ²⁸ Idiv. 6. § (1) bekezdés

TUDJÁTOK-E, MI A HAZA?

ZLINSZKY JÁNOS

professzor emeritus, volt alkotmánybíró

KILÉNYI GÉZA professzor urat akkor ismertem meg személyesen közelebről, amikor alkotmánybíróvá jelölésünk után az „ötök” között együtt kezdtük meg hazánkban több szempontból is úttörő munkánkat a legális átmenetben fennmaradt jogrend és az Alkotmány közti összhang megteremtésére.

Különböző oldalakról kerültünk a testületbe. Együttműködésünk a majd kilenc év során mégis végig harmonikus és baráti volt. Igen sok mindenben értettünk egyet, és amiben kapásra nem, abban is gyakran meg tudtuk találni a közös álláspontot. Lényeglátó, megegyezést kereső, elviekben következetes volt, ha ezekben nem sikerült közös nevezőre jutni, vállalta a külön véleményt, amit többször egyet értően jegyeztünk. Főleg a szociális kérdésekben mutatott érzékenységet a valós gondokra. Az első, SÓLYOM nevével fémjelzett, bíróságnak alkotó, építő, meghatározó tagja volt. Közjogi elméleti tudásából sokat tanultam magam is. (Közvetve a Ius Publicum munkám egyik sugalmazója volt.)

1994 nyarán megbízást kaptam a katolikus egyetem jogi karának szervezésére. Az Alkotmánybíróság tagjai körében az intézmény megvalósításának ötlete széles körű pártfogásra talált. Amikor a tanári testület tagjainak összeállítása során az alkotmányjogi, közjogi tárgyak oktatóit kerestük, bírótársaink közül a „polgári jogászok” egyhangúlag biztattak arra, hogy őt javasoljam e szak egyik vezető előadójának. A közös bírói munka során ők is úgy látták, hogy szakmailag is, jogászai etikai szemléletében is bele fog illeni a katolikus egyetem oktatói testületébe, sőt annak komoly nyeresége lesz. Álláspontunk messzemenően igazolódott az évek során.

Így összesen tizenöt éve vagyunk munkatársak, munkásai a magyar jogállam alakuló jogrendjének. Én inkább történeti – civiljogi oldalon, ő közjogi oldalon, de az alkotmány értékrendjében és oktatási munkánkban találkozó, egymást támogató módon. Öröm és megtiszteltetés számomra, hogy e közös munkáról és baráti vá nemesült kapcsolatról jelen tanulmánnyal a tiszteletére készülõ kötetben tanúságot tehetek.

* * *

A magyar jogállam új alkotmányának kérdése az elmúlt tizenöt évben egyre felmerült van-e, jó-e, alkotmány-e egyáltalán az alaptörvény? Megvan-e és szükséges-e jogfolytonossági kapcsolata a történelminek mondott és vallott magyar alkotmánynyal? Van-e és mennyi köze a sztálininak „becézett” 1949. évi XX. törvényhez, amelynek számát folyamatosan hordja? Kell-e helyette új, vagy elég lenne csak közakaráttal legitimálni, esetleg szerkezetében átalakítani, hogy átmenetinek szánt és vallott jellegétől megszabaduljon? (Semmi sem oly tartós, mint egy provizórium!)

Széles skálája van az erre vonatkozó elképzeléseknek. A költői magasságokból, néha szinte vallási elkötelezettséggel hangoztatott nézetektől a legszürkébb jogász elgondolásokig. Az egyik szélsőség, a szentkorona tan érvényének előharcosai, a szent, angyalok hozta, ezért elvben mozdíthatatlan és változtathatatlan, koronában megtestesülő ősi rendet keresik. Egységük voltaképp költői, a jelenlegi tagadásában találkozik, százféle megfogalmazásuktól bármely gyakorló bíró megriadhat, hisz alkalmazhatatlanok lennének tételeik jogalkotó és jogalkalmazó számára.¹ A másik szélen a minimalizált állam minimalizált működési rendjét keresők az alkotmányt alapértékektől lehetőleg megfosztva, alapjogok államcélként való átfogalmazásával látnák szívesen, hogy ne zavarja a maga nehézkes elvi megkötéseivel a piacositást, az üzletet, az érdekcsoportok gátlástalan anyagi érvényesülését. S a két szélsőség között számos lehetséges részletmegoldás, egy- vagy két kamara, több vagy kevesebb biztosíték, elvontabb vagy részletesebb szabályok. Mindezen szempontok, nézetek, elképzelések érvényesítésébe belejátszik a politikai siker keresése, az éppen érdekes taktikai elgondolások sora.

Nemrég megkíséreltem összefoglalni és legalább meghivatkozni e tárgykörben megformált gondolataimat, a Szent István Akadémián tartott székfoglaló előadásomban.² Elöttem fekszik, hozzá egy levél, erre a munkámra megjegyzésként írott, közös volt alkotmánybíró kollégánk, ÁDÁM ANTAL tollából. És előttem fekszik az ünnepelt által szerkesztett és javaslatba szánt belső munkaanyag is, az új Alkotmány tervezete. Kitűnik számomra mindháromból, hogy mielőtt remélhetnők egy új biztos alapul szolgáló magyar Alkotmány megalkotását, bizonyos alapvető fogalmakban meg kellene egyeznünk, mert kétértelmű jogszabály nem jogszabály! Ha már az alap szóhasználata is kétséges, hogyan lesz értelmezhető kétes esetekben az alaptörvény? Holott annak értelmezhetősége a jogbiztonság, az első jogállami érték alapkövetelménye.

Azok az alapfogalmak, amelyekkel gondom van, látszólag igen egyszerűek és mégis több értelműek: voltaképp az alaptörvényben szabályozott alany megjelölésére vonatkoznak. Nemzet, nép, állam, ország, terület, Köztársaság, magyar, haza. A köz- és irodalmi nyelvben e fogalmak, amelyek mindegyike szerepel az Alkotmányban, részben átfedik egymást, részben érzelmi töltetükkel különböznek, részben akár szinonimaként is használhatók. Ez azonban egy törvényt megengedhetetlen. Megkíséreltem egyiknek-másiknak, elsősorban a nép – nemzet fogalom párnak, értelmezését adni a magam dolgozataiban. Erre válaszolt ÁDÁM ANTAL barátom, aki pont fordítva értelmezi a két fogalmat. Nem vitatom, lehetne

úgy is. De maga az a tény, hogy hasonló munkakörben az új alaptörvénnyel dolgozva – még pedig ugyancsak többnyire egyet értőn – ketten homlokegyenest ellenkezőn válaszolunk a jelentéstartalom kérdésére, arra világosan rámutat, hogy a fogalmakban való előzetes egyetértés nélkül a megalkotandó alaptörvény nem lesz biztonsággal alkalmazható, amint nehézséget okoz ez a mai szöveg használatánál is.

Ami a nép – nemzet fogalmakat illeti: én azt látom lényegesnek, hogy egyrészt a természetesen (akár kulturálisan, akár vérségileg) kialakult etnikus csoport és másrészt a politikai egységként megjelenő szuverén társadalmi csoport egymástól lényegesen különböző fogalmaira két, egymástól különböző, meghatározó szóképet – fogalmat egységesen elfogadott értelemben alkalmazzunk, azonos értelemben, már csak jogbiztonság okán is, az Alkotmány szövegében is, a politikai irodalomban is, a törvényekben is (jó lenne ezt a köztudatba, a hétköznapi szóhasználatába is bevinni).

Az a javaslat, amit én ez irányban tettem, a történelmi gyökerű meghatározás. – Értelmezésemben a *nép* az etnikai fogalom. Így a magyar nép elsősorban a közös anyanyelv és a közös kultúra által összekötött, vérségi kapcsolatokkal is rendelkező, bár fajilag korántsem egységes, de e néphez tartozásában mégis tudatos magyarok – magukat magyaroknak vallók – összessége, állampolgárságra, politikai hovatartozásra, de társadalmi állásra is tekintet nélkül. Nem lehet a magyar népből kizárni sem a művelteket, sem a gazdagokat, sem a más országban élőket, sem az abba csak egy-két nemzedék óta beleolvadtakat. Minderre történtek kísérletek, és mindezek hozzájárultak az etnikai fogalom politikaivá torzításához. Kérdéses, ki lehet-e hagyni azokat, akik nem vallják magukat bele tartozóknak, és bele kell-e sorolni mindazokat, akik így akarják?

Számos család létezik a volt történelmi Magyarország területén, amelynek tagjai a nemzedékek során etnikai entitást váltottak. 1920-ban két testvér osztrák, másik kettő magyar lesz: már a második, még inkább a harmadik nemzedékben e kettősség, a rokonság tudatossága mellett, egyértelmű és visszafordíthatatlan. A 17. században Morvaországból a magyar Nyitra megyébe vándorolt családom Felvidéken élő, így 1920-ban Csehszlovákiába került, tagjai az előttem volt nemzedékben még magyarnak számítottak, az enyémben ez már bizonytalan, az utánam következőnél a visszatérés a szláv népiségbe, ugyancsak a rokonság tudatának fennmaradta mellett, egyértelmű. A második világháború után a magukat németnek vallókat erőszakkal telepítették német nyelvterületre, mert az 1940-es évek elején a Volk-hoz tartozónak vallották magukat, (vagy számították őket, függetlenül attól, hogy akarták-e megtartani magyar nemzettséghez tartozásukat). 1956 után a disszidáltak keresték a német őseket a könnyebb befogadtatás céljából, s ahol találtak, a népiség váltása egy-két generáció alatt megtörténik. Még könnyebb ez olyan etnikailag eleve vegyes közösségekben, ahol területi a közösségi tudatuk, nem népi: az Egyesült Államokban, Ausztráliában.

Ezzel szemben (szerintem) a *nemzet* politikai fogalom. A magyar állam polgárai tartoznak a szuverén magyar nemzethez. KÖLCSEY megfogalmazásában „nálunk nemzetnek nevezetük egyenként s összesen a közügyekre befolyással bíró”³ – s mivel ma legalább is potenciálisan, várományként, minden magyar állampolgár

megkülönböztetés nélkül beleszólhat nálunk a közügyekbe, tehát minden polgára a magyar államnak tagja egyúttal a magyar nemzetnek.

A nemzethez tartoztak a rendi alkotmány szerint egyénileg a nemesek, de testületileg a nemesség is, mint ami a Korona erejét adta, testületi személyként a városok, s ezeken belül – szemben a faluval, mezővárossal, a szabad polgárok (*Stadtluft macht frei*) – szabadok a maguk közösségén belül, ahogy a nemes a maga curialis udvarán belül. A mi rendi alkotmányunkban ez a jogi-politikai szabad minőség nemzessel, vérségileg szállt tovább férfi ágon, míg véget ért a nőben (*mulier familiae suae et caput et finis*). Népcsoportok e nemesi minőséget csoportként, testületileg is megkaphatták – székelyek, kúnok, jászok, erdélyi szászok, zipszerek stb. A jogi állás, mint a római polgárság, apai ágon szállt tovább, tehát vérségileg. Mégis a római polgárok közé is, a mi nemesi státusunkba is, be lehetett kerülni jogi úton is: örökbe fogadás, nemesítés (birtokadomány vagy címeres levél) útján, király által adva, nemesi vármegye által kihirdetve. Nem is a puszta vérvonal, hanem csak a törvényes vérvonal vitte tovább a jogi állást!

A „nép” fogalom, ahogy a 18-19 században – a zsoldárok nyelvében már korábban is – feltűnik, etnikumként érti az egynyelvű, földhöz ragadt, társadalmilag alacsonyabb sorba szorult, magyar beszédű, szokású réteget. (Németben a nemzet *Ungarn*, a nép *Magyaren* megjelöléssel.) Ebben az értelemben kívántak a reformkorban a nép felé fordulni, annak kultúr kincseivel kívánva megújítani a politikai nemzetet, amelynek széles rétegei elidegenedtek nyelvben-szokásban az etnikai magyarságtól. Így beszéltek népies költészetéről, népi írókról, népnyelvről, népművészetéről, mint az általános európaival szembeni sajátosan provinciálisról, magyarról.

Nem volt azonban a 19. században sem ez az elhatárolás egyértelmű. PETŐFI: „Még kér a nép, most adjatok neki!” soraiban a hatalmasokkal állítja szembe a népet, míg Nemzeti dal, és „Mit kíván a magyar nemzet?” a 12 pontban a teljes politikai csoport hangját kívánja megszólaltatni, tehát az általam vallott elhatárolást követi. KÖLCSEY: „Isten áldd meg a magyart – megbűnhődte már e nép...” versében, a saját Parainesisből idézett szóhasználatával szemben, a szuverén magyar közösséget érti a Himnuszban nép alatt.⁴ VÖRÖSMARTY: „A sírt, hol nemzet sülyed el, népek veszik körül” mintegy szinonimaként használja a két fogalmat. Még az általában tudományosig menő pontossággal fogalmazó ÁRANY JÁNOSNÁL is van keveredés:

„Hol vevéd gyász tévedésed, hogy *hazát s a nemzeti*

Bélyeget, mit az rá vésett, a nagy költő megveti?

Hisz forgattam a javából én is egy párt valaha:

Mind tükör volt, egy magából tűnt előmbe *nép s hazá!*”

Vagy a Toldi estéjében:

„S a magyart, a népet, mikor nem szerettem?

Birodalmát három tengerig vettem. [...]

Vagy hát nem szeretet volt, hanem gyűlölség,

Hogy simítani kezdtem a nemzet erkölcsét,

S azt akartam, hogy a népek díszé legyen [...].”

hogy csak e kettőt idézzem.

A CZUCZOR-FOGARASSY nagy szótár, melynek egyik szerzője tudós költő, a másik akadémikus jogász, bár nem igazít el teljes bizonyossággal, de hajlik az én értelmezésem felé. A nemzet szónak három értelmét adja:

Először „az egy nemből származók, *genus* vagy *gens*.”

Másodszor: „Egy földrészen lakó, hasonló eredet és nyelv által másoktól különböző emberek sokasága, pl. magyar, német, francia. Különbözik tőle a nép, mely többféle eredetű és nyelvű embersokaságból is állhat, továbbá a nemzet valami egészet, polgárzati egységben élő emberek sokaságát jelenti, a nép pedig határozatlan embertömeg, különböző viszonylatokban.”

Harmadszor „az ómagyar alkotmány értelmében a nemesek és nemesi szabadalmakkal (szabadságokkal) élők összessége, tekintet nélkül eredet és nyelvek különbözőségére.”

A nép szóra következőket írja:

„Mint gyűnév jelent kisebb vagy nagyobb számú, s különböző viszonyokban és körülményekben valami egészet tevő embersokaságot, pl. nyelvre nézve magyar, német, lakhelyre: városi, falusi, állapotra: úri, pór, nemre: férfinép, fehérsnép.

Általános értelemben mindezeket valamely államban együtt is értjük a nép alatt. Innen „nép szava, Isten szava.”

A nép, mint sokaságot jelentő, rokon a latin *plebs* és a német *Volk* szavakkal.”

A szocialista fogalomhasználatban a nép alatt az elnyomott, a kizsákmányolt, a földhöz ragadt rétegeket értették, hol tágabban, hol szorosabban. A két világháború közt a magyar nemzetet ért jogfosztással szembeni, nemzeti revíziós és megújuló politikával szembe fordítva 1945 után úgy hivatkoztak a népre, mint a szuverénitást hordozó többségre, a politikai hatalmat addig gyakorló, s csak a kiváltságosakat, a műveltebb rétegeket magába foglaló nemzettel szemben. Ebből aztán kavardás keletkezett, mert Kossuthot vagy Vörösmartyt mégsem akarták a népből kizárni, de a kulákokat viszont igen – így egységes és következetes terminológia nem fejlődhetett ki.

Ingadozó a nemzetközi terminológia is. Annak idején, az első világháború alatt, népek önrendelkezési jogáról beszéltek, *The freedom of nations*, arról, hogy a népnek joga nemzeté, szuverénné válnia. A nemzetközi forum a Népszövetség (Völkerbund) volt. A gyakorlati tapasztalatok a wilsoni elvekkel nem voltak a legjobbak. Mikor aztán a németek az „*Ein Volk, ein Reich, ein Führer!*” jelszóban a Nation helyett Volk-ot írva, a népet faji jelleggel emelték ki, ez lett a tiltott, elutasított szemlélet. A Völkerbund-ot a Vereinte Nationen váltották. Ám ebben sem egységes a terminológia: tipikus, hogy a különböző fordítások alapján hol azt állítjuk, Európa tiltja az etnikai alapú preferálást, hol meg természetesnek tartjuk. (Dél-Tirol vagy Nation française – Korzikában...), aszerint hogy a nation és peuple szavak hogy fordíthatnak.⁵

ÁDÁM ANTAL barátom levelében fordítva értelmezi a fogalmakat, mint én. Ő a népben jelöli meg a szuverén közösséget, és nemzet alatt érti a nemzeti nyelv és kultúra közösségében osztozókat. Szerinte az utódállamokban élő magyarok a magyar nemzet tagjai, akiket az állampolgárság juttatása bevenne a magyar nép keretébe. (Szerintem a más államban élő de a magyarságot vállaló személyek a magyar néphez tar-

toznak, s az állampolgársággal bekerülnének a nemzetbe is.) Ahogy jeleztem, lehet így is, úgy is. Az ingadozás a baj, mert nem tudunk történelmet sem határozott fogalmak nélkül tanítani, de alkotmányozni sem lehet:

Színezi a képet, hogy a szuverén politikai közösség jelzésére nem csak e két fogalmat, nép és nemzet, használjuk, hanem megjelölik ország, állam, köztársaság és haza vagy hon szókkal is. Az ország ugyan az azonos uralom alatt álló terület és annak lakószáma együttes jelzésére szolgál elsősorban: a nemzetnek vagy népnak nincs területe, legfeljebb általa lakott területről beszélünk, az országnak pedig van területe is, határai is, de lakossága is. Az állam a szuverén csoport által létrehozott hatalmi szervezet, de értjük alatta annak területét is, polgárait is, vannak határai is. Köztársaság lényegében államforma, jelölheti azonban „magyar” jelzővel a magyar államot is, Magyarországot is.

További többletet hordoz a haza, a hon, mert egyrészt érzelmi töltetű, másrészt nem csak a közösség sajátos országát jelenti, hanem az egyén, vagy családja magánszabadsága helyét és keretét is ahol otthon van, ahová haza törekszik. Nemzeti imánk is a súlyos veszteséget érzékelve mondja el, hogy a magyar „szerte nézett s nem lelé honját a hazába”. A magánszféra és a közös haza kettősségének gondolatával játszik Jókai Az új földesúr-ban, midőn Aladárral mondatja Ankerschmidtnek, hogy más a viszonyuk az árvíz sújtotta vidékhez „mert ez nekem nem házam, csak hazám” – érzékeltetve, hogy a másiknak viszont „háza, de nem hazája”. Nem véletlen, hogy amikor az egyén élete kockáztatását is megkívánja az alaptörvény, a haza védelméről szól. Ám ez nem mentesítene a jogot attól, hogy a jog megkívánta kötelesség tárgyát pontos fogalomként tudja meghatározni, ami a jelenlegi szövegben (szövegből) aligha lehetséges.

Ami a jelenlegi Alkotmányt illeti, nem kétséges, hogy a népképviselő, népszuverénitás (2. § (2), 19. § (2)), népakarat (3. § (2)), a nép szabadsága és hatalma (5 §), a világ valamennyi népére utaló kifejezés (6. § (2) és (4) – európai népek szabadsága), a népszavazás és népi kezdeményezés (28/B. § (2)), a *nép* szót az újabb, ÁDÁM professzor szerinti értelmezésben használja, a szuverén politikai közösség értelemben. Az Alkotmány 2. § (2) meghatározása, „minden hatalom a népé”, az én olvasatomban nyilván a nemzet fogalmát helyettesíti a nép szóval, s e „nép” sem az „urakkal” szembe állított, sem az „idegen fajúakkal” szembeállított népfogalmat nem kívánja alkalmazni, hanem egyszerűen a szocializmusból visszamaradt népszuverénitást használja a nemzeti szuverénitás történelmi, de a szakasz megfogalmazásakor, 1990-ben, már szokatlan kategóriája helyett. Ugyanez a helyzet a „népszavazással” kapcsolatban is, bár ott a választók akarata szembe van állítva a népképviselők akaratával (akik a népben ugyancsak a nemzetet képviselik) (Alk. 19. § (1)).

A nemzetek közötti vitákról szóló passzus (6. § (1)), a nemzeti vagyonról szóló 10. § (1), amely a vitán felül jogi államfogalmat azonosítja a nemzet fogalommal, a „nemzetközi” terminus technikus (19. § (2) f), a nemzeti és etnikai kisebbségek megkülönböztetett említése Alk. 27. §, 32/B. (2) (4), 68. §, az, hogy a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét (29. § (1), a nemzetbiztonság fogalma (Alk. 40/A. (4),

40/B. (4)), a *nemzet* fogalmat az én értelmezésemben a szuverén politikai közösségre használja.

A 65. §, amely faji, nemzeti hovatarozásról beszél, a 70/A. § (1) a nemzetet inkább az etnikai értelmezésben használja. Az Alkotmány 6. § (3) pontja pedig megkerüli ezt a terminológiai kérdést, midőn egyszerűen azt rögzíti, hogy a Magyar *Köztársaság* felelősséget érez a határain kívül élő *magyarok* sorsáért. A politikai közösséget és egyúttal földrajzi egységet (ország – határok) itt egyébként az államforma jelöli, – átvitt értelemben. Hisz nyilvánvaló, hogy a Köztársaságnak mint olyannak nincs felelősségérzete, csak a társaság egyes közjogilag oda tartozó tagjainak, a társaknak – polgártársaknak, azok közösségének. (A nemzettárs, vagy néptárs nem élő fogalom, inkább magyar és magyar közti viszonyról szoktunk beszélni. Helyette a honfitárs szerepelhetne, ám a haza fogalom csak egyszer és eléggé határozatlanul, érzelmi töltettel szerepel az alkotmányban.) *Haza* fogalmat használ általános értelemben, a haza védelméről szólva, az Alk. 40/A. § (1), valamint a 70/H. §.

Az *ország*ról beszél – és nem csak geográfiai értelemben, hanem politikai egységként is – az Alkotmányban maga az Országgyűlés fogalom, az 5. § az ország függetlenségével kapcsolatban (szembe állítva a nép szabadságával!), a 6. § (2) a világ valamennyi országról szólva – mintha a nép és ország közül nem lenne elég az egyik is! Magyar országgal való kapcsolatot kíván biztosítani az Alk. 6. § (3) a „határainkon kívül élő magyaroknak” – nyitva hagyva, hogy ezek a néphez vagy a nemzethez tartoznak-e, de biztos, hogy a szöveg szerint az országhoz nem. Az ország területéről induló akció az Alk 19/B. § b) pontban vagy a 19/E. § (1) különböztet terület és ország fogalom között: az ország e szerint több, mint csak a „kéklő hegyek koszorúja” közti terület. A Magyar Köztársaság területéről beszél –és nem az országéről – a 41. §. Az ország biztonságát és függetlenségét – nem államot, nemzetet vagy népet – említ az Alk. 51. § (1).

Úgy vélem, ez a keveredés maga a teljes jogbizonytalanság. Már csak ezért is tisztázandó lenne a hivatalos fogalom-használat. Én egyébként itt alávetem magam készséggel az autentika interpretációnak, azt viszont szükségesnek tartom.

Megjegyzem, a fogalmi tisztaság igényének nem tesz eleget az újabb Alkotmány-szöveg-javaslat sem.

A praeambulum egyik változata „úgy kívánja érvényre juttatni a *népszuverenitást*, hogy az összhangban álljon a *nemzetek* közötti egyenjogúság [...] alapelvével”. A második változat még cifrább. Szól arról, hogy a magyar nép több mint ezerszáz éve él a Kárpát medencében, ezer éve állammá szervezve része az európai államok közösségének. A magyar állam a hódítók elleni harcban nem csak az ország területét védte, hanem a nyugatra lévő országok biztonságát is. A magyar nemzet életerejét bizonyítja, hogy az ország magyar népességének túlnyomó része elpusztulása után is talpra állt és újjá építette országát. Ezer év óta befogadó nemzet, otthont adott ide menekülő népcsoportoknak, szívesen látta az új hazát kereső külföldi telepeseket. A magyarságban él a szomszéd népekkel való sorsközösség tudata. A magyar nemzet számára természetes jogi kötelességgel megerősíteni az európai országok közösségéhez tartozását.

A szöveg elemzésébe tételesen nem bocsátkozom. Az is igazolja, hogy a felvetett fogalmak használatának egységesítése nélkül inkább költői mű, mint Alkotmánytörvény születnék. Pedig a jelenlegi alaptörvény is hatalmas jelentőséggel bír az érték-tartalmú jogállam megvalósításában, s ha helyette szövegében és kifejezéseiben is egyértelmű, értékeiben pedig a teljességre törekvő újat sikerülne alkotni, az jogállami kibontakozásunk komoly erőforrása lehetne. A fontos feladatra e rövid figyelemfelhívással ünnepelt kollégánkat is buzdítani, e kis eszme-futtatás célja.

JEGYZETEK

¹ Miközben magában a történelmi alkotmány-gondolatban számos tudatosítandó érték rejlik, nemzeti jogi kultúránk értékes elemei, amint ezt megpróbáltam összefoglalni PÉTERI ZOLTÁN tiszteletére írt tanulmányomban, *Die Krone Symbol der Freiheit – Die Freiheit Sinn des Rechts*, Péteri EK Bp 2005. 437-456.

² *Az Alkotmány értékrendje és a politika*, in: *Haza a magasban* sorozat XXII. 82.

³ Parainesis.

⁴ Zrínyi dala, Zrínyi második éneke ugyanígy

⁵ A *Concise English Dictionary* 1990. kiadása szerint nation = a body of peoples inhabiting the same country or united under the same government – tehát politikai egység, míg people = the body of persons who compose a community, race or nation. – tehát ez inkább faj, etnikai nép értelmű, bár a nation alternatívája is lehet.

BIBLIOGRÁFIA

Prof. Dr. Kilényi Géza munkái

ÖSSZEÁLLÍTOTTA: SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER

főiskolai tanársegéd (RTF), doktorandusz (ELTE)

I. Monográfiák

KILÉNYI GÉZA: *Az ügyész jogköre az államigazgatási eljárásban.* [Közvetési a Legfőbb Ügyészség Személyzeti Főosztálya. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó,] Budapest, 1964. 40 p. [Ügyészi kiskönyvtár 17.]

KILÉNYI GÉZA: *Mit kell tudni a vásárlásokról?* Táncsics Kiadó, Budapest, 1967. 31 p. [Válaszolunk a dolgozók kérdéseire 38.]

KILÉNYI GÉZA: *Az államigazgatási eljárás egyes alapelvei. Kandidátusi értekezés tézisei.* MTA KESZ Soksz., Budapest, 1968. 21 p. Ism.: *Magyar Tudomány*, 1969., 47.; TOLDI FERENC: *Állam és Igazgatás*, 1969., 89-91.

KILÉNYI GÉZA: *Az államigazgatási eljárás alapelvei. Az eredményesség, a gyorsaság, az egyszerűség elve.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970. 353 p. Ism.: MADARÁSZ TIBOR: *Állam és Igazgatás*, 1971., 468-473.

KILÉNYI GÉZA: *A tanácsi szakigazgatási szervezet differenciálódási folyamata.* [Nemzetközi közigazgatás-tudományi konferencia, Szeged, 1975. június 4-6.] Szeged, 1975.

KILÉNYI GÉZA: *A tanácsi szakigazgatási szervezet továbbfejlesztésének tudományos vizsgálata.* Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa, Budapest, 1976. [A közigazgatás fejlesztése c. sorozatban.]

KILÉNYI GÉZA: *A fővárosi igazgatás és a budapesti agglomeráció igazgatásának továbbfejlesztése.* [Kézirat gyanánt.] MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1977. [A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. sorozatban.]

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: *A fővárosi igazgatás és a budapesti agglomeráció igazgatásának továbbfejlesztése. Összefoglaló, javaslatok.* Tanácsakadémia – Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1978. [A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása. A helyi-területi igazgatás fejlesztése c. sorozatban.]

KILÉNYI GÉZA: *A környezetvédelmi jog elméleti alapjai. Doktori értekezés tézisei.* [Házi soksz.,] Budapest, 1978. 13 p. Az értekezés vitáját ismerteti MÜLLER GYÖRGY: *Állam és Igazgatás*, 1980. évi 2. szám, 182-184.

KILÉNYI GÉZA: *Körzetesítési tendenciák állami-politikai szervezetünkben.* Tanácsakadémia – Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1978. [A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása. A helyi-területi igazgatás fejlesztése c. sorozatban.]

KILÉNYI GÉZA: *A környezetvédelmi jog elméleti alapjai.* Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa. MTA Kutatási Ellátási Szolgálat Sokszorosító Üzeme, Budapest, 1979. 198 p. [A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. sorozatban.] Ismerteti BIANCHI, [LEONARD]: *Právný obzor*, 1980. évi 7. szám, 633-636.

KILÉNYI GÉZA: *A párt-frakció helye és szerepe az Országgyűlésben.* [Közvetteszi a] Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, [Budapest,] é. n. [198?] 14 lev.

KILÉNYI GÉZA: *Az „ágazati” és a „funkcionális” irányítás a jogfejlődés tükrében* [Közvetteszi az] Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1984. 34 lev. [A minisztériumi irányítás elméleti alapkérdései 1.]

KILÉNYI GÉZA: *A kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről.* [Közvetteszi a] Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, [soksz. 1987.] 30 lev.

KILÉNYI GÉZA: *A politikai pártokra vonatkozó jogi szabályozás az európai kapitalista országokban.* [Közvetteszi a] Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, [soksz.] 1988. 37 lev.

KILÉNYI GÉZA: *Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseletéről és a második kamaráról.* [Közvetteszi a] Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, [soksz.] 1990. 20 lev.

KILÉNYI GÉZA: *Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények.* [Közvetteszi az] Államtudományi Kutatóközpont. Budapest, [soksz. 1993.] [1994] 30 lev.

BIBLIOGRÁFIA

II. Könyvek társszerzőségben, könyvrészletek

BARTUS IMRE–KILÉNYI GÉZA: *Turisták zsebkönyve*. [Közzéteszi a] Hazafias Népfrent – Sport Kiadó, Budapest, 1965. 203 p.

BARTUS IMRE–KILÉNYI GÉZA: *Mindenki jogi kézikönyve*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1966. 371 p. Ismerteti GÁSPÁRDY LÁSZLÓ: *Állam és Igazgatás*, XVI-1966., 1040-1041.; TAKÁCS JÓZSEF: *Könyvtáros*, XVI-1966., 618-619.

BARTUS IMRE–KILÉNYI GÉZA: *Fiatalok jogi kézikönyve*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1968. 336 p. Ismerteti TAKÁCS JÓZSEF: *Könyvtáros*, 1969., 243-244.

KILÉNYI GÉZA–SALLÓS ISTVÁN: *Kisajátítási eljárás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968. 158. [Ügyészi kiskönyvtár 23.]

BARTUS IMRE–KILÉNYI GÉZA: *Az új telekrendeletekről*. (Előszó: SZILBEREKY JENŐ.) [Közzéteszi a] Hazafias Népfrent – Közalkalmazottak Szakszervezete, Budapest, 1971. 95. [A Tanácsok könyvtára jogpropaganda füzetei c. sorozatban.]

BARTUS IMRE–KILÉNYI GÉZA: *Mindenki jogi kézikönyve*. 2., bővített kiadás. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972. 440. Ism. GÁSPÁRDY LÁSZLÓ: *Állam és Igazgatás*, 1972., 565-566.; TAKÁCS JÓZSEF: *Könyvtáros*, 1972., 558-559.

BARTUS IMRE–GÁSPÁRDY LÁSZLÓ–KILÉNYI GÉZA: *Gazdasági vezetők jogi kézikönyve*. Szerk. KOVÁCS DÓRA. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1973. 316.

BARTUS IMRE–KILÉNYI GÉZA: *Mindenki jogi kézikönyve*. 3., átdolgozott és bővített kiadás. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1976. 471 p.

BARTUS IMRE–KILÉNYI GÉZA: *Nyugdíjasok kézikönyve*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1977. 191 p.

KILÉNYI GÉZA–KULCSÁR KÁLMÁN–SÁRKÖZY TAMÁS: *Javaslat az államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra*. Előkonceptió – vitaanyag. Nem termelő területek korszerűsítésével foglalkozó Programiroda, [Budapest, 198?]

KILÉNYI GÉZA: *A környezet védelmének jelentősége a lakosság életszínvonalában*. [Közrem.] ÁRVAI JÓZSEF, BOGNÁR GYÓZÓ [stb.] Kiad. a KSH Közgazdasági főosztálya, Budapest, 1980. 58 p. [Életszínvonal 5.]

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Az ügyfél és a hatóság kapcsolatának jogi és politikai aspektusai. In BIHARI MIHÁLY (szerk.): *Közigazgatás és politika*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980. 233 p. 217-233.

FONYÓ GYULA–KILÉNYI GÉZA–VIDA ISTVÁN–ZSUFFA ISTVÁN: *Az eljárási törvényről. Kézikönyv az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről alkotott 1981. évi I. törvény alkalmazásához*. Táncsics Kiadó, Budapest, 1981. 183.

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. In *Tanulmányok az ellenőrzési rendszer témaköréből*. [Budapest, 1982. Sokszorosított. Közzéteszi] A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. kutatási főirány koordináló tanácsa. 268. p 67-127.

KILÉNYI GÉZA: A szakigazgatási struktúra. In RAFT MIKLÓS (szerk.): *A helyi-területi közigazgatás. Tanulmányok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982. 366 p. 237-279.

KILÉNYI GÉZA: A magyar horgászat szabályai. In ANTOS ZOLTÁN (szerk.): *Horgászok kézikönyve*. Mezőgazdasági Kiadó–MOHOSZ, Budapest, 1982. 405 p. 20-25.

FICZERE LAJOS–KILÉNYI GÉZA: A kormányzati munka továbbfejlesztésének időszerről problémái. Összefoglaló tanulmány. In KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről*. 1. kötet. [Sokszorosított.] Budapest, 1983. 342 lev. 227-289.

A helyi államigazgatás új szervezetéről. Különnyomat a Házi Jogtanácsadó 1984. márciusi számából. [Írta] és közrem. BÁLINT TIBOR–FÜR[CH]T PÁL–GAÁL ZOLTÁN–KILÉNYI GÉZA. Lapk., [Budapest, 1984.] 63 p.

KARA PÁL–KILÉNYI GÉZA–KÖKÉNYESI JÓZSEF–VEREBÉLYI IMRE: *A városkörnyéki igazgatási rendszer működése*. A mellékleteket szerkesztette KÖLLNER FERENC. [Közzéteszi az] Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, Állami nyomda, 1984. 219.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási szervezet és tevékenység továbbfejlesztése. Korreferens: CSALÓTZKY GYÖRGY, KÖRMENDY JÓZSEF, ZLEHOVSZKY JÓZSEF. Zárszó: FONYÓ GYULA. In NAGY LÁSZLÓ (szerk.): *A Magyar Jogász Szövetség X. országos munkaértekezlete*. [Siófok, 1985. október 11-13.] IM. Bv. Házinyomda [soksz., Budapest.] 1985. [1986.] 601 p. [Magyar Jogász Szövetség kiadványai.] 197-225.

KILÉNYI GÉZA: A településegységek igazgatásának szervezeti formái és módszerei. In RECHNITZER JÁNOS (szerk.): *Vonzáskörzetek – Agglomerációk II*. [Közzéteszi az]

BIBLIOGRÁFIA

MTA Dunántúli Tudományos Intézete. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985. 241 p. 127-154.

KILÉNYI GÉZA–VIDA ISTVÁN–ZSUFFA ISTVÁN: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Szerkesztette FONYÓ GYULA. Lezárva: 1986. június 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986. 556 p.

KILÉNYI GÉZA: A VII. ötéves tervidőszak kiemelt államtudományi kutatásai. In CSEFKÓ FERENC (szerk.): *Állam, térkapcsolatok, demokrácia*. BIHARI OTTÓ emlékülés. [Pécs, 1986. április 22.] Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja – Janus Pannonius Tudományegyetem. Pécs, Pécsi Szikra nyomda, 1987. 580 p. 73-86.

KILÉNYI GÉZA: Gondolatok a tanácsi szervezet továbbfejlesztéséről. In BÖHM ANTAL (szerk.): *Lebet-e közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei*. Kosuth Könyvkiadó, [Budapest,] 1988. 255 p. 64-83.

KILÉNYI GÉZA: A tanácsok szerepe a várospolitika formálásában. In RECHNITZER JÁNOS (szerk.): *A várospolitika elvi kérdései*. Tanácskozás. [Veszprém,] 1987. szeptember 24. Kiadja az MTA Veszprémi Akadémiai Bizottsága, Területfejlesztési és Településtudományi Szakbizottság. [Veszprém,] Neviki Soksz. 1988. 88 p. 14-19.

KILÉNYI GÉZA: Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái a különböző országokban. Nemzetközi összehasonlítás. In HARMATHY ATTILA (szerk.): *Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái*. Nemzetközi konferencia a Magyar Tudományos Akadémia és az Igazságügyi Minisztérium szervezésében. Budapest, 1989. április 25-27. [Közzéteszi a] Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, OMIKK ny. [soksz.,] 1989. 275 p. 41-66.

KILÉNYI GÉZA: Az államszervezet az alkotmányban. In KOVÁCS ISTVÁN (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*. [Az MTA Gazdaság- és jogtudományok osztályának tudományos ülésén elhangzott előadások és hozzászólások. Budapest, 1988. május.] Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989. 189 p. 95-102.

KILÉNYI GÉZA: Tájékoztató az új magyar alkotmány előkészítéséről. In HARMATHY ATTILA (szerk.): *Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái*. Nemzetközi konferencia a Magyar Tudományos Akadémia és az Igazságügyi Minisztérium szervezésében. Budapest, 1989. április 25-27. [Közzéteszi a] Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, OMIKK ny. [soksz.,] 1989. 275 p. 265-273.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás. In ÁDÁM ANTAL–KISS LÁSZLÓ (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Tanulmányok*. Budapest, Vadas nyomda, 1991. 232 p. 125-139.

KILÉNYI GÉZA: A Magyar Köztársaság új alkotmánya elé. Tézisek. In MÁTHÉ GÁBOR (szerk.): *Magyar jogászgűlés. Siófok, 1992. április 24-26.* [Közvetési a] Magyar Jogász Egylet, Budapest, Bv. Kei. ny. 1992. 319 p. 33-40.

KILÉNYI GÉZA: Az önkormányzati alapjogok és az alkotmánybírászkodás. Korrefere-rens: FAZEKAS JÁNOS, PACZOLAY PÉTER. In BREZNAY TIBOR (szerk.): *Harmadik jogász vándorgűlés. Debrecen, 1992. november 13-14.* [Közvetési a] Magyar Jogász Egylet, Budapest, 1992. 162 p. 73-104.

KILÉNYI GÉZA: Az Alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. In KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Alkotmánybírászkodás*. Unió Kiadó, [Budapest,] 1993. 304. 9-61.

KILÉNYI GÉZA: Hogyan tovább magyar alkotmánybírászkodás? In KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Alkotmánybírászkodás*. Unió Kiadó, [Budapest,] 1993. 304 p. 267-301.

KILÉNYI GÉZA: A civil szerveződés szerepe a magyar társadalom életében. In FEKETE FERENCNÉ (szerk.): *Civil Budapest '94. Sikermodellek és problémák a civil szervezete-ekben*. Ünnepi tanácskozás az egyesületi törvény 5 éves megjelenése alkalmából. [Bu-dapest,] 1994. szeptember 16-17. [Budapest, 1994.] 118 p. 67-78.

KILÉNYI GÉZA: A központi államszervezet szabályozása az alkotmányban. Korrefere-rens: FICZERE LAJOS, KISS LÁSZLÓ. In ERDEI ÁRPÁD (szerk.): *Második Magyar Jogász-gűlés. Siófok, 1994. október 6-9.* [Közvetési a] Magyar Jogász Egylet, Budapest, 1994. 403 p. 133-152.

DUDÁS FERENC–KILÉNYI GÉZA–MADARÁSZ GABRIELLA–PETRIK FERENC–TAMÁS ANDRÁS–ZSUFFA ISTVÁN: *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szűló 1957. évi IV. törvény*. [Könyvformátumú kommentár.] A kézirat lezárva 1995. július 31. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1995. 355 p.

KILÉNYI GÉZA: Az Alkotmánybíróság helye és szerepe az alkotmányvédelem garan-ciarendszerében. In KÉKI ZOLTÁN–EGERSZEGI EDIT (szerk.): *Jogi beszélgetések*. 1993-1996. Kiad. Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár, [1996.] 114 p. 43-51.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. [Konferencia. Budapest, 1995. december 8. Közvetési a] Magyar Közigazgatási Kamara. Sorozatszerk.

BIBLIOGRÁFIA

FOGARASI JÓZSEF, lektor: KILÉNYI GÉZA. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., [Budapest, 1996.] 176 p. [Párbeszéd elmélet és gyakorlat között 6.] 5-13.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In FOGARASI JÓZSEF (vál. és szerk.): *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Oktatási anyag. Unió Kiadó, [Budapest, 1996.] 410 p. 271-278.

KILÉNYI GÉZA: Az erdőt, de a fát is. In KESZTHELYI GYULA (szerk.): *Magyarország 2000. Magyarország képe a nagyvilágban – Külföldi és hazai magyarok tanácskozása az országról*, Budapest, 1997. május 30-31. Osiris Kiadó, Budapest, 1997. 419 p. 355-357.

KILÉNYI GÉZA: Közhatalom, az ügyfél és a jogállamiság. In MÁTHÉ GÁBOR (szerk.): *Tizedik jogász vándorgyűlés. Sopron, 1997. május 29-30.* [Közvéteszi a] Magyar Jogász Egyeslet, Budapest, 1997. 212 p. 3-25.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási eljárásjog és a szankciórendszer. Korreferens: BÉRCESI FERENC, KISS LÁSZLÓ, MÁTHÉ GÁBOR. In MÁTHÉ GÁBOR (szerk.): *Negyedik Magyar Jogászegyűlés. Balatonfüred, 1998. május 14-16.* [Közvéteszi a] Magyar Jogász Egyeslet, Budapest, 1998. 437 p. 309-347.

KILÉNYI GÉZA: A közjogi méltóságokra irányadó megválasztási előfeltételek és kizáró okok. In BÁNRÉVY GÁBOR–JOBBAGYI GÁBOR–VARGA CSABA (szerk.): *Iustum, aequum, salutare*. Emlékkönyv ZLINSZKY JÁNOS tiszteletére. Budapest, Osiris Kft. ny., 1998. 348 p. [A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei 1.] 180-185.

KILÉNYI GÉZA: Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonya. In MIKOLASEK SÁNDOR (szerk.): *A magyar alkotmányosság ezer éve*. Tudományos konferencia. Esztergom, 1998. november 17. Kiad. Esztergom Város Önkormányzata, Esztergom, [1999.] 75 p. 13-20.

KILÉNYI GÉZA: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In PETRÉTEI JÓZSEF (szerk.): *Emlékkönyv ADÁM ANTAL egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2000. 353 p. [Studia iuridica auctoritate Universitatis Pécs publicata 126.] 117-131.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In: CSEFKÓ FERENC (szerk.): *A közigazgatás törvényessége. SZAMEL LAJOS Tudományos Emlékkülés* [Pécs, 1999. november 25.] Kiad. a Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2000. 248 p. 137-148.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Alkotmányozó hatalom – alkotmányozás. In PETRÉTEI JÓZSEF (szerk.): *Emlékkönyv BIHARI OTTÓ egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. G and G Kft., Pécs, 2001. 444 p. [Studia iuridica auctoritate Universitatis Pécs publicata 128.] 247-259.

Aki kiverekedte a magyar közjogot – KILÉNYI GÉZA. In IFJ. KORSÓS ANTAL: *Jogászportrék*. [Interjúsorozat.] Helikon Kiadó, 2002. 240 p. 141-161.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási eljárás reformja. In BENISNÉ GYÖRFFY ILONA (szerk.): *Hatodik Magyar Jogászegyülés. Balatonfüred, 2002. június 6-8.* [Közzéteszi a] Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2002. 317 p. 59-66.

KILÉNYI GÉZA: Az új Magyar Alkotmány. Korreferens: KECSKÉS LÁSZLÓ, KUKORELLI ISTVÁN, TÓTH KÁROLY. In BENISNÉ GYÖRFFY ILONA (szerk.): *Hetedik magyar jogászegyülés. Balatonfüred, 2004. május 20-22.* [Közzéteszi a] Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2004. 362 p. 57-99.

PETRIK FERENC (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai – Kommentár a gyakorlat számára*. [Írták:] DARÁK PÉTER–DUDÁS FERENC–KILÉNYI GÉZA–KOVÁCS LÁSZLÓ–KOZMA GYÖRGY–LOMNICI ZOLTÁN–MADARÁSZ GABRIELLA–PATYI ANDRÁS–PETRIK FERENC–TAMÁS ANDRÁS. [Cserélhető lapos formátumú kommentár. 1. és 2., átdolgozott kiadás.] HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005.

III. Szerkesztői, kiadói, lektori munkák

MOSONYI TIBOR–MÓNUS LAJOS: *A magyar lakásjog*. Lektorálta KILÉNYI GÉZA–SOLTÉSZ LÁSZLÓ. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978. 487 p.

PÉTERI KÁROLY (szerk.): *Az igazgatási munka szervezése*. Szerzők: BERKES JÓZSEF–CSUTH SÁNDOR–GÁLLOS ZSUZSA–GÁSPÁR MÁTYÁS–MEZEY GYULA. Lektorálta KILÉNYI GÉZA–KISS F. LÁSZLÓ. [Kiad. az] Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1980. 387 p.

KILÉNYI GÉZA–TAMÁS ANDRÁS (szerk.): *A környezetvédelmi jogi szabályozás fejlesztésének egyes kérdései*. Kiad. a Magyar Tudományos Akadémia Dunántúli Tudományos Intézete – Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal, Pécs, 1980. Soksz. Ismerteti BENKŐ ANDRÁSNÉ LODNER DOROTTYA: *Magyar Jog*, 1981. évi 8. szám, 745-748.

A miniszteri és államtitkári felelőség. Szerk. és összehasonlító tanulmány: KILÉNYI GÉZA. Főirány Programirodája, Budapest, 1981. 298 p. [Közzéteszi] A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. országos szintű Kutatási Főirány

BIBLIOGRÁFIA

Koordináló Tanácsa. MTA KESZ Soksz. Ismerteti HOLLÓ ANDRÁS: *Állam és Igazgatás*, 1982. évi 5. szám, 400-410. p.

LÓRINCZ LAJOS (szerk.): *Magyar államigazgatási eljárás jog. Jegyzet.* [Írták:] FEHÉR ZOLTÁN–NÉMETH GYULA–PÉCSVÁRADI JÓZSEF. Lektorálta KILÉNYI GÉZA–RÁCZ ATTILA. [Kiad. az] Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1983. 578 p.

KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről.* 1. kötet. [Közvetési] A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. kutatási főirány koordináló tanácsa. [Soksz.,] Budapest, 1983. 342 lev.

FICZERE LAJOS–KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről.* 2. kötet. [Közvetési] A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. kutatási főirány koordináló tanácsa. [Soksz.,] Budapest, 1983. 295 p.

„A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata” c. országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei. (1981. január 1–1985. december 31.) Felelős kiadó: KILÉNYI GÉZA. (Bev. KOVÁCS ISTVÁN.) [Főirány Programirodája,] Budapest, 1986. Soksz.

A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás MAGYARY ZOLTÁN professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. Szerk. CSILLAG MIKLÓS–CSUTH SÁNDOR–DUDÁS FERENC–GÁSPÁR MÁTYÁS. LEKTORÁLTA MÁTHÉ GÁBOR. A bevezetőt írta KILÉNYI GÉZA, 5-8. p. [Kiad. az] MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988. 455 p. [Közigazgatás-szervezési tanulmányok 1.]

HOLLÓ ANDRÁS: *Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon.* Szerk. SZIMEONOV TODOR, lektorálta KILÉNYI GÉZA–SCHMIDT PÉTER. Útmutató Kiadó, Budapest, é. n. 127 p. [Változó világ 15.]

KILÉNYI GÉZA (fel. szerk.): *Alkotmányjogi füzetek.* Szerk.: HAJDÓK ZSOLT–MÁTÉ JÁNOSNÉ. Kiadja az Építésgazdasági és Szervezési Intézet. [Budapest,] Pécsi Szikra Ny., [1989.]

1. *Az alkotmány alapelvei.* 64 p.

2. *Emberi és állampolgári jogok.* Lezárva: 1989. május 31. 77 p.

3. *A hatalmi ágak megosztása.* Szerk.-lektor: SOMOGYVÁRI ISTVÁN. 72 p.

4. *Parlament, választás.* Szerk.: KILÉNYI GÉZA, szerk.-lektor: SOMOGYVÁRI ISTVÁN. 87 p.

5-6. *Az államfő és a kormány. – Az igazságszolgáltatás és az ügyészség.* 128 p.

7-8. *Helyi és szakmai önkormányzatok. – Tulajdonformák és állami pénzügyek.* 128 p. *Külföldi törvények a politikai pártokról.* (Szerk. és bev. KILÉNYI GÉZA.) OMIKK ny. [soksz.,] Budapest, 1990. 182 p. [Közvetési a] Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására.* 1988-1990. [Közvetési az] Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, OMIKK ny. [soksz.] 1991. 469 p.

KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Tanulmányok az önkormányzati rendszerről.* [Közvetési] a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatóközpontja, Budapest, OMIKK ny., 1992. 248 p.

KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Alkotmánybíráskodás.* Unió Kiadó, [Budapest,] 1993. 304 p. [Szerzők: BALOGH ZSOLT, HOLLÓ ANDRÁS, KILÉNYI GÉZA, SCHMIDT PÉTER, SZALAI ÉVA, SZEKFŰ GÁBOR, VÖRÖS IMRE.]

FOGARASI JÓZSEF–IVANCSICS IMRE–KISS LÁSZLÓ: *A helyi önkormányzatok kézikönyve.* Szerk. MÁRKUS LÁSZLÓNÉ, lektorálta KILÉNYI GÉZA–SZAMEL LAJOS. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., [Budapest,] 1997.

FOGARASI JÓZSEF–SZENTPÉTERY PETRONELLA (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv – A települési és a területi önkormányzatoknak.* [Szerzők:] BALÁZS ISTVÁN–BALOGH ZSOLT–BEKÉNYI JÓZSEF–CSÉPAINÉ SZÉLL PÁLMA. Lektorálta FICZERE LAJOS–KILÉNYI GÉZA. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1999. 500 p.

KILÉNYI GÉZA (szerk. és lekt.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* [Írták:] BENDE-SZABÓ GÁBOR–FARKAS IMRE–HARSÁNYI ZSOLT–IVANCSICS IMRE–KILÉNYI GÉZA–PUSS LAJOS–SZITTNER KÁROLY. [Könyvformátumú kommentár. 1. és 2., átdolgozott kiadás.] KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 519 p. [A Kiskommentár c. sorozatban.]

KILÉNYI GÉZA (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény végrehajtási kormányrendeletei és magyarázatuk. Kiegészítés a közigazgatási eljárási törvény kommentárjához.* [Írták:] BENDE-SZABÓ GÁBOR–KILÉNYI GÉZA–SZITTNER KÁROLY. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 72 p.

IV. Folyóiratcikkek önállóan

KILÉNYI GÉZA: Az ügyfél jóhiszeműségének vizsgálata az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, XI-1961., 520-530.

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási belső eljárás néhány kérdéséről. *Állam és Igazgatás*, 1962. évi XII. szám, 831-843.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Az ügyfél rendelkezési joga az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 1962. évi XII. szám, 56-65.

KILÉNYI GÉZA: Néhány észrevétel a be- és kijelentkezésről. *Rendőrségi Szemle*, X-1962., 157-168. Hozzászól HORVÁTH JÁNOS: *Rendőrségi Szemle*, X-1962., 344-346.

KILÉNYI GÉZA: Vitás kérdések a bérlőtársi jogviszony köréből. *Magyar Jog*, IX-1962., 115-120.

KILÉNYI GÉZA: A bírói ítéletek jogi hatása az államigazgatási eljárásban. *Jogtudományi Közlemény*, XVIII-1963., 114-123.

KILÉNYI GÉZA: Az elkobzással kapcsolatos vitás kérdések a szabálysértési eljárásban. *Belügyi Szemle*, 1963. I. 4. szám, 34-42.

KILÉNYI GÉZA: Az elvi állásfoglalások szerepe és helye az államigazgatási jogban. *Állam és Igazgatás*, 1963. évi XIII. szám, 284-296.

KILÉNYI GÉZA: A szolgálati lakásbérleti jogviszony szabályozást igénylő kérdéseiről. *Magyar Jog*, X-1963., 165-170.

KILÉNYI GÉZA: A tényállás megváltozásának jogi hatása az államigazgatási eljárásban. *Magyar Jog*, 1963. évi X. szám, 417-421.

KILÉNYI GÉZA: Törvényességi felülvizsgálat vagy teljes jurisdikció? *Állam és Igazgatás*, 1963. évi XIII. szám, 659-672.

KILÉNYI GÉZA: A meggyőzés szerepe az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, XIV-1964., 721-734.

KILÉNYI GÉZA: A minisztériumok irányító tevékenységének néhány kérdéséről. *Állam és Igazgatás*, XV-1965., 143-154.

KILÉNYI GÉZA: Az ellenőrző és felügyeleti szervek együttműködésének formái. *Állam és Igazgatás*, XVI-1966., 782-792.

KILÉNYI GÉZA: A lakásügyekben hozott jogerős határozatok végrehajtásáról. *Magyar Jog*, XIII-1966., 82-85.

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási határozatok semmissé nyilvánításáról. *Állam és Igazgatás*, 1967., 1003-1013.

KILÉNYI GÉZA: Elhatárolási kérdések a kisajátítási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 1967., 614-627.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. *Állam és Igazgatás*, 1968., 255-266. és 311-324.

KILÉNYI GÉZA: Az elévülés az államigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 1969., 239-249.

KILÉNYI GÉZA: A kodifikáció és a felügyeleti vizsgálatok. *Állam és Igazgatás*, 1969., 140-146.

KILÉNYI GÉZA: A szennyvízbírságról szóló új jogszabályok alkalmazása elé. *Vizgazdálkodás*, 1969., 189-192.

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatás törvényessége feletti felügyelet néhány gyakorlati kérdéséről. *Ügyészségi Értesítő*, 1970. évi 1. szám, 21-25.

KILÉNYI GÉZA: A korszerű jogi ismeretterjesztésről. *Jog és Társadalom*, 1970. évi 1. szám, 3-10.

KILÉNYI GÉZA: A vizek tisztaságának hatékonyabb védelméért. *Halászat*, 1970. évi 1. szám, B2.

KILÉNYI GÉZA: A szocialista demokrácia az államéletben. *Jog és Társadalom*, 1971. évi 1. szám, 51-64.

KILÉNYI GÉZA: A tanácsi szervek és ügyészségek kapcsolata a tanácstörvény tükrében. *Állam és Igazgatás*, 1971., 673-682.

KILÉNYI GÉZA: Az új szennyvízbírságotól rendszer egyéves mérlege. *Halászat*, 1971. évi 1. szám, 20.

KILÉNYI GÉZA: A tanácstörvény és az eljárási kódex. *Állam és Igazgatás*, 1972., 199-208.

KILÉNYI GÉZA: Az ügyészi általános törvényességi felügyelet a szocialista országokban. *Állam és Igazgatás*, 1972., 502-513.

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási eljárás az ügyfél szempontjából. *Jog és Társadalom*, 1973., 139-162.

KILÉNYI GÉZA: Az általános törvényességi felügyelet új szabályai. *Ügyészségi Értesítő*, 1973. évi 2. szám, 5-9.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Mi lesz a természetes vizek sorsa? Kormányintézkedések a vízminőség-védelem hatékonyabbá tételére. *Halászat*, 1973. évi 1. szám, 30-31.

KILÉNYI GÉZA: A tanácsai szervek feladatai a vízminőségvédelem terén. *Állam és Igazgatás*, 1973., 596-604.

KILÉNYI GÉZA: A felügyeleti vizsgálatok rendszere a tanácsszervezetben. *Állam és Igazgatás*, 1974., 97-109.

KILÉNYI GÉZA: A környezetvédelem átfogó jogi szabályozásának alapkérdései. *Jogtudományi Közöny*, 1974., 352-358.

KILÉNYI GÉZA: A környezetvédelmi szervezetről és jogról de lege ferenda. *Jogtudományi Közöny*, 1974., 431-438.

KILÉNYI GÉZA: A megelőzés elvének érvényesülése a környezetvédelmi jogban. *Állam és Igazgatás*, 1974., 682-692.

KILÉNYI GÉZA: A környezettervezés, a közigazgatás és a jog. *Állam és Igazgatás*, 1975., 989-1000.

KILÉNYI GÉZA: A környezetvédelmi bírság. *Jogtudományi Közöny*, 1975., 393-404.

KILÉNYI GÉZA: A tanácsok környezetvédelmi tevékenységének eredményei és tapasztalatai. *Állam és Igazgatás*, 1975., 354-365.

KILÉNYI GÉZA: Környezetvédelem – jogalkotás – jogpolitika. *Vízgazdálkodás és Környezetvédelem*, 1976. évi 4. szám, 15-19.

KILÉNYI GÉZA: Környezetvédelmi politikánk alapelvei és a közigazgatás. *Állam és Igazgatás*, 1976., 784-795.

KILÉNYI GÉZA: Közigazgatási szervezetünk fejlődésének néhány sajátos vonásáról. *Társadalmi Szemle*, 1976. évi 6. szám, 74-82. Ismerteti DONÁTH RÓBERT: *Állam és Igazgatás*, 1976., 852-853.

KILÉNYI GÉZA: Polgári jogi eszközök a környezetvédelem szolgálatában. *Jogtudományi Közöny*, 1976., 285-295.

KILÉNYI GÉZA: A hatósági kötelezési jogkör a környezetvédelem szolgálatában. *Jogtudományi Közöny*, 1977. évi 12. szám, 666-676.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Körzetesítési tendenciák állami-politikai szervezetünkben. 1-2. rész. *Állam és Igazgatás*, 1978. évi 3. szám, 249-265.; 1978. évi 4. szám, 316-324.

KILÉNYI GÉZA: A jóhiszeműség problémája az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 1979. évi 6. szám, 481-496.

KILÉNYI GÉZA: A környezetvédelem a jogalkalmazásban és a jogtudományi kutatásban. *Magyar Tudomány*, 1979. évi 2. szám, 129-138.

KILÉNYI GÉZA: Az ügyfél és a hatóság kapcsolata jogi és politikai nézőpontból. *Társadalmi Szemle*, 1979. évi 9. szám, 58-67.

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási eljárásban ügyfélként résztvevő államigazgatási szerv. *Állam és Igazgatás*, 1980. évi 6. szám, 537-542.

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási eljárás szabályainak korszerűsítése. *Állam és Igazgatás*, 1980. évi 8. szám, 714-729.

KILÉNYI GÉZA: Alapelvek az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 1981. évi 7. szám, 593-602.

KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 1981. évi 8. szám, 653-667.

K[ILÉNYI] G[ÉZA]: A jogalkalmazás kérdései. [Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosítása és egységes szövege tárgyában alkotott 1981. évi I. törvény.] 1-2. r. *Állam és Igazgatás*, 1981. évi 11. szám, 1038-1040.; 1981. évi 12. szám, 1132-1135.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatás tudományos kutatásáról. *Állam és Igazgatás*, 1982. évi 2. szám, 150-163.

KILÉNYI GÉZA: Az igazgatási társulások szerepe és perspektívája. *Állam és Igazgatás*, 1983. évi 9. szám, 811-820.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatástudományi kutatásokról. *Állam és Igazgatás*, 1984. évi 5. szám, 446-458.

KILÉNYI GÉZA: A magyar közigazgatás távlatai. *Belügyi Szemle*, 1984. évi 10. szám, 3-12.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Az „ágazati” és a „funkcionális” irányítás a jogfejlődés tükrében. *Állam és Igazgatás*, 1985. évi 2. szám, 148-166.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatás és a vállalatok kapcsolatának néhány elméleti kérdéséről. *Társadalomkutatás*, 1985. évi 3. szám, 41-56.

KILÉNYI GÉZA: A magyar közigazgatás négy évtizede. *Magyar Jog*, 1985. évi 3-4. szám, 364-377.

KILÉNYI GÉZA: Gondolatok a tanácsi szervezet továbbfejlesztéséről. *Állam és Igazgatás*, 1986. évi 5. szám, 432-454.

KILÉNYI GÉZA: Informatika – közigazgatás – jogi szabályozás. *Valóság*, 1986. évi 11. szám, 10-23.

KILÉNYI GÉZA: A tudományos kutatóintézetek jogállása és irányítása. *Jogtudományi Közlöny*, 1986. évi 9. szám, 393-402.

KILÉNYI GÉZA: A kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről. *Társadalmi Szemle*, 1987. évi 8-9. szám, 54-63.

A politikai intézményrendszer továbbfejlesztéséről. [Interjú] KILÉNYI GÉZÁ[val]. *Belügyi Szemle*, 1987. évi 9. szám, 18-25.

KILÉNYI GÉZA: A bíróság az alkotmányfejlődés tükrében. *Magyar Jog*, 1988. évi 6. szám, 481-489. Hozzászólást írt: LUKÁCS TIBOR: A bíróság valóságglátásunk fejlődésének tükrében. *Magyar Jog*, 1988. évi 7-8. szám, 577-590.

KILÉNYI GÉZA: A politikai reform és az államszervezet. *Állam és Igazgatás*, 1988. évi 8. szám, 684-694.

KILÉNYI GÉZA: Egyesülési jog, gyülekezési jog. *Világosság*, 1988. évi 7. szám, 425-427.

KILÉNYI GÉZA: Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái a különböző országokban. *Magyar Jog*, 1989. évi 7-8. szám, 598-610.

KILÉNYI GÉZA: Gondok az Alkotmánybíróság házatáján. *Magyar Jog*, 1990. évi 5. szám, 391-398.

KILÉNYI GÉZA: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 1991. évi 5-6. szám, 111-116.

BIBLIOGRÁFIA

- KILÉNYI GÉZA: Az alkotmánybírásról. *Magyar Közigazgatás*, 1991. évi 1. szám, 1-9.
- KILÉNYI GÉZA: Az alkotmányosság – belülről nézve. *Acta Humana – Emberi jogi közlemények*, 1991. évi 2. szám, 19-31.
- KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 1991. évi 4. szám, 296-303.
- KILÉNYI GÉZA: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 1992. évi 12. szám, 699-708.
- KILÉNYI GÉZA: A Magyar Köztársaság új alkotmánya elé. *Juss – Vásárbelyi Társadalomismereti és Kulturális Szemle*, 1992. évi 1-2. szám, 7-14.
- KILÉNYI GÉZA: Alkotmány – alkotmányozás – alkotmánybíráskodás. *Világosság*, 1994. évi 12. szám, 14-19.
- KILÉNYI GÉZA: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. *Jogtudományi Közlöny*, 1994. évi 5. szám, 201-209.
- KILÉNYI GÉZA: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. [1-2. r.] *Magyar Közigazgatás*, 1994. évi 10. szám, 577-584.; 1994. évi 11. szám, 641-648.
- KILÉNYI GÉZA: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 1994. évi 5. szám, 268-278.
- KILÉNYI GÉZA: Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. *Társadalmi Szemle*, 1995. évi 11. szám, 39-50.
- KILÉNYI GÉZA: Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. *Jogtudományi Közlöny*, 1996. évi 3. szám, 110-124.
- KILÉNYI GÉZA: Szankciók és kényszerintézkedések a közigazgatási eljárásjogban. 1. [r.] *Magyar Közigazgatás*, 1998. évi 2. szám, 65-100.
- KILÉNYI GÉZA: A képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben. *Magyar Közigazgatás*, 1999. évi 12. szám, 673-681.
- KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási eljárásjog átfogó tudományos elemzése. *Magyar Közigazgatás*, 2000. évi 3. szám, 129-156.

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: A nép, mint hatalmi tényező. *Magyar Közigazgatás*, 2001. évi 2. szám, 79-85.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 2002. évi 1. szám, 1-24.

BÁRD PETRA–CHRONOWSKI NÓRA–HANÁK ANDRÁS–KILÉNYI GÉZA–PACZOLAY PÉTER–PETRÉTEI JÓZSEF: Alapjogok és az EU. *Fundamentum – Az emberi jogok folyóirata*, 2003. évi 2. szám, 63-86.

KILÉNYI GÉZA: Gondolatok az új alkotmányról. *Európai Tükör*, 2004. évi 6. szám, 44-69.

KILÉNYI GÉZA: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. *Magyar Közigazgatás*, 2004. évi 7. szám, 386-402.

KILÉNYI GÉZA: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás fényében. *Magyar Közigazgatás*, 2006. évi 1. szám, 1-16.

V. Folyóiratcikkek társszerzőségben

A jogalkalmazás kérdései. [Írták] K[ILÉNYI] G[ÉZA], H[ORVÁTH] ALBERT, M[ÉSZÁROS] J[ÓZSEF], V[ARGA] J[ÓZSEF]. Rovat a jogszabályalkalmazás gyakorlati kérdéseiről az *Állam és Igazgatás* egyes számaiban [1967-1969].

BARTUS IMRE–KILÉNYI GÉZA: Az új lakásügyi jogszabályok és az azokból adódó ügyeszi feladatok. *Ügyészségi Értesítő*, 1971. évi 3. szám, 1-5.

BELUSZKY PÁL–KARA PÁL–KILÉNYI GÉZA–VEREBÉLYI IMRE: A helyi-területi igazgatás továbbfejlesztésének koncepciója. *Állam és Igazgatás*, 1983. évi 12. szám, 1081-1147.

VI. Hozzászólások, ismertetések

KILÉNYI GÉZA: A bányakár megtérítésével kapcsolatos hatásköri kérdésekről. *Magyar Jog*, XI-1964., 553-558. [Hozzászólás VARGA JÓZSEF: A bányatörvényből eredő igazgatási feladatok jellegéről c. cikkéhez. *Magyar Jog*, XI-1964., 372-374. Hozzászól még: LANTOS JÁNOS–KISS LÁSZLÓ: Két hozzászólás „A bányatörvényből eredő igazgatási feladatok jellegéről” c. cikkhez. *Magyar Jog*, XI-1964. 515-518.]

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Vitaülés a vállalatok hatósági jellegű jogosítványairól. [A Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézetében, Budapest, 1973. május 3.] *Állam és Igazgatás*, 1973., 841-845.

Állam- és jogtudományi enciklopédia. 1-2. köt. Főszerk. SZABÓ IMRE. Szerk. NAGY LAJOS. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980. Ismerteti KILÉNYI GÉZA: *Állam és Igazgatás*, 1981. évi 2. szám, 163-168.

SZAMEL LAJOS: *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986. 300 p. Ismerteti KILÉNYI GÉZA: *Állam és Igazgatás*, 1986. évi 11. szám, 1047-1052.

DOBOS ÁGNES: A parancs szerepe az irányításban. *Belügyi Szemle*, 1986. évi 7. szám, 69-73. Hozzászól KILÉNYI GÉZA: *Belügyi Szemle*, 1986. évi 7. szám, 74-79.

KILÉNYI GÉZA–VIDA ISTVÁN–ZSUFFA ISTVÁN: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Szerkesztette FONYÓ GYULA. Lezárva: 1986. június 1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986. 556 p. Ismertetés: *Állam és Igazgatás*, 1987. évi 9. szám, 854-857.

VII. Tananyagok

KILÉNYI GÉZA: *Környezetvédelmi igazgatás – Vízügyi igazgatás. Jegyzet*. [Közvéteszi az] Államigazgatási Főiskola, Budapest, [házi soksz.] 1980. 55 p.

KILÉNYI GÉZA: *Környezetvédelmi igazgatás – Vízügyi igazgatás. Jegyzet*. [Közvéteszi az] Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1985. 94 p. [Szakigazgatás 2.]

KILÉNYI GÉZA–DANTESZ PÉTER: *Környezetvédelmi igazgatás – Vízügyi igazgatás. Jegyzet*. Írta KILÉNYI GÉZA, átdolgozta DANTESZ PÉTER. [Közvéteszi az] Államigazgatási Főiskola, [Budapest,] 1990. 88 p. [Szakigazgatás 2.]

KILÉNYI GÉZA: *Környezetvédelmi igazgatás – Vízügyi igazgatás. 3., átdolgozott kiadás*. A 3., átdolgozott kiadásra előkészítette: DANTESZ PÉTER. [Kiad. az] Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1992. [Szakigazgatás 2.]

KILÉNYI GÉZA: *Gazdasági közigazgatás – Környezetvédelmi igazgatás – Vízügyi igazgatás. Jegyzet. 3., átdolgozott kiadás*. A 3., átdolgozott kiadásra előkészítette: DANTESZ PÉTER. [Kiad. az] Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1993.

KILÉNYI GÉZA: *Egyes központi állami szervek*. BM Kiadó, Budapest, 1998. 58 p. [Közigazgatási szakvizsga. Közigazgatási vezetési ismeretek 1.]

BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: *Egyes központi állami szervek*. Kiad. a Magyar Közigazgatási Intézet. BM Kiadó, soksz., Budapest, 2001. 109 p. [Közigazgatási szakvizsga. Közigazgatási vezetési ismeretek 1.]

KILÉNYI GÉZA: *Összehasonlító alkotmányjog – Az államszervezet. Egyetemi jegyzet* [Közzéteszi a] Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszéke. Szent István Társulat soksz., Budapest, 2002. 100 p.

KILÉNYI GÉZA: *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. [Egyetemi jegyzet.] [Közzéteszi a] Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. Szent István Társulat soksz., Budapest. [Nyolcszori, bővített kiadások 2004-ig. Egyes kiadások társszerzői: HAJAS BARNABÁS, KARDOS ANGELIKA CSILLA, MÁRTON PÉTER, SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER.]

KILÉNYI GÉZA–HAJAS BARNABÁS–SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER: *Fejezetek az alkotmányjog köréből. Egyetemi jegyzet* Szerk. KILÉNYI GÉZA–HAJAS BARNABÁS, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005. 350. p.

VIII. Munkák idegen nyelven

KILÉNYI G[ÉZA]: On the Hungarian environment protection act. Act II of 1976. *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1977. évi 1-2. szám, 197-205.

KILÉNYI, GÉZA: Gli aspetti legislativi e amministrativi della difesa del' ambiente. *Amministrare*. Rassegna Internazionale di Pubblica Amministrazione, 1979., NO. 1-2., 48-64. p.

KILÉNYI GÉZA: *Ochrana životného prostredia v Madársku*. Právny obzor, 1980. évi 5. szám, 429-440.

KILÉNYI GÉZA: *Role et importance des principes de base du droit dans le droit administratif hongrois*. [5emes journées juridiques franco-hongroises. Budapest 13-17 octobre 1980.] [Házi soksz.,] Budapest, 1980. 13 lev.

Impact of international organizations on public administration. (Mezsdunardnue organizacii i goszdunarsztvennoe upravlenie.) Conference, Pilisszentkereszt, 1982. May 4-6. (Proceedings of the conference.) Ed. VANDA LAMM. Assist. ANNA SÁGI, MARIA SEMIÁN. Publ. GÉZA KILÉNYI. Budapest, 1982. Soksz.

BIBLIOGRÁFIA

[KILÉNYI] KILÉNYI GÉZA: Szudebnoe obzsalovanie adminisztratívnuh resenij. Teorija i opit pravovogo regulirovanija v VNR. *Szovetszkoje goszudarsztvo i pravo*, 1982. évi 6. szám, 111-120.

KILÉNYI GÉZA: Modernizace správního práva procesního v Maďarsku. *Právník* [Praha], 1983. évi 5. szám, 463-476.

[KILÉNYI] KILÉNYI GÉZA: Szudebnoe obzsalovanie adminisztratívnuh resenij v szvete razvitija szocialiszticeszko go prava. *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1983. évi 1-2. szám, 125-162.

Administration of foreign relations in socialist states of Europe. (Ed. VANDA LAMM. Transl. SÁNDOR SIMON.) Publ. GÉZA KILÉNYI. Research Programme Coordination Bureau, Budapest, 1985. [Complex development research programme in public administration.]

KILÉNYI GÉZA: The citizen and the authorities. In SZOBOSZLAI GYÖRGY (ed.): *Politics and public administration in Hungary.* [Collection of studies.] Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985. 485 p. 333-351.

[KILÉNYI] KILÉNYI GÉZA: O dal' nejsem razvitii szisztemü szovetov. *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1988. évi 1-2. szám, 45-81.

Parliamentarism and government in a one-party system. Ed.-in-chief GÉZA KILÉNYI. Ed. VANDA LAMM. Transl. MIHÁLY KOCSIS, SÁNDOR SIMON. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 237 p. [Studies on Hungarian state and law 1.] Ismerteti MAVI V[IKTOR]: *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1989. évi 1-2. szám, 390-391.

KILÉNYI GÉZA: Quatre décennies de l'administration publique en Hongrie. *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 1989. évi 1-2. szám, 95-128.

KILÉNYI, GÉZA: Ungarn schreitet in Richtung Rechtsstaatlichkeit. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1989., VOL. 16., NO. 23-24., 513-518.

Democratic changes in Hungary. Basic legislation on a peaceful transition from Bolshevism to democracy. Ed.-in-chief KILÉNYI GÉZA. Ed. LAMM VANDA. Transl. KOCSIS MIHÁLY. [Publ.] Public Law Research Center of the Hungarian Academy of Sciences. Budapest, OMIKK Print. 1990. 131 p. [Studies on Hungarian state and law 3.]

KILÉNYI GÉZA: Environmental policy in Hungary. Environmental legislation. In HINRICHSSEN, DON-ENYEDI GYÖRGY (ed.): *State of the Hungarian environment.* Statistical Publishing House, Budapest, 1990. 35-45.

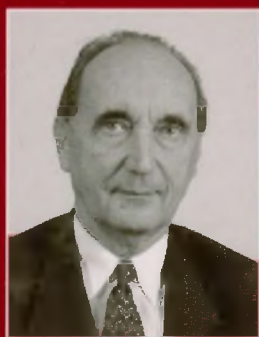
BIBLIOGRÁFIA

KILÉNYI GÉZA: Hungary's road to a democratic state of the rule of law. In *Democratic changes in Hungary. Basic legislation on a peaceful transition from Bolshevism to democracy*. Ed.-in-chief KILÉNYI GÉZA. Ed. LAMM VANDA. Transl. KOCSIS MIHÁLY. [Publ.] Public Law Research Center of the Hungarian Academy of Sciences. Budapest, OMIKK Print. 1990. 131 p. [Studies on Hungarian state and law 3.] 5-34.

KILÉNYI GÉZA: Information on the arrangements for the new Hungarian constitution. In HARMATHY ATTILA (ed.): *International conference on institutional guarantees of the safeguarding of constitutionalism*. Hosted and org. by Hungarian Academy of Sciences and Hungarian Ministry of Justice. Budapest 25-27 April, 1989. [Publ.] Hungarian Academy of Sciences, Research Centre for Political Science. Budapest, OMIKK Print. [soksz.] 1990. 270 p. 261-267.

KILÉNYI GÉZA: Institutional guarantees of the safeguarding of constitutionalism in international survey. In HARMATHY ATTILA (ed.): *International conference on institutional guarantees of the safeguarding of constitutionalism*. Hosted and org. by Hungarian Academy of Sciences and Hungarian Ministry of Justice. Budapest 25-27 April, 1989. [Publ.] Hungarian Academy of Sciences, Research Centre for Political Science. Budapest, OMIKK Print. [soksz.] 1990. 270 p. 37-61.

New tendencies in the Hungarian economy. Ed.-in-chief KILÉNYI GÉZA. Ed. LAMM VANDA. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1990. 79 p. [Studies on Hungarian state and law 2.]



Kilényi Géza alapvetően közjogász, a szó klasszikus értelmében, hiszen ezen belül nem szűkíti le gondolkodását egy-két területre, hanem minden esetben a közjog legalapvetőbb kérdései foglalkoztatták és foglalkoztatják ma is. Kodifikátori, tudományos és tudományszervezői, oktatói, szakmai közéleti tevékenységét, mindennek elismerését tükrözi jelen kötet, az abban felvonuló szerzők sora és közzétett művek színvonalassága. Jobban aligha lehetne megemlékezni egy kerek – hetvenedik – évfordulóról. Az Ünnepelt személye, aktivitása pedig arról biztosít bennünket, hogy még sok átadni való tapasztalat, tanulmány van a tarsolyában és még számos közjogi kihívás vár megoldásra, vár tudására. Amikor születésnapja, évfordulója alkalmából e kötettel köszöntjük, nem kívánhatunk – a jó egészségen és nyugodalmas életen kívül – egyebet, mint hogy mindezen tudásnak továbbra is részesei lehessünk.

Bándi Gyula
dékán

2482