



Tanulmányok 1.

# LÁTLELET KÖZJOGUNK ELMÚLT ÉVTIZEDÉRŐL

Szerkesztette

SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András

**PPKE JÁK**  
**Budapest 2010**

# LÁTLELET KÖZJOGUNK ELMÚLT ÉVTIZEDÉRŐL

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

SOROZATSZERKESZTŐ: VARGA CSABA

TANULMÁNYOK 1.

Alsorozatszerkesztő: *Szabó István*

# LÁTLELET KÖZJOGUNK ELMÚLT ÉVTIZEDÉRŐL

Szerkesztette  
SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS

PPKE JÁK  
Budapest 2010

©Szerzők 2010  
© Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kar, 2010

ISSN 1417–7285 (fősorozat)  
ISSN 2061-7240 (alsorozat)  
ISBN 978-963-308-010-8

Kiadja: Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Jog- és Államtudományi Kar  
Budapest  
Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán

Szerkesztés, teljes nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomdai munkák: MondAt. Kft.  
Felelős vezető: Nagy László  
[www.mondat.hu](http://www.mondat.hu)

# TARTALOM

**Rövidítések** 7

**Előszó** 9

## **I. Az alkotmányosság alapkérdései**

FRIVALDSZKY JÁNOS:  
Az emberi személy alkotmányos fogalma felé 19

SCHANDA BALÁZS:  
Az Alkotmány megújításának kihívása 53

FRÖHLICH JOHANNA:  
Az alkotmányértelmezés lehetséges fejlődési irányai 61

BALOGH ZSOLT:  
A közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimációjának egyes kérdései 75

## **II. Államhatalom és alapjogok**

BALOGH-BÉKESI NÓRA:  
Alkotmányértelmezés és az Európai Unióhoz való csatlakozás 103

SALAMON LÁSZLÓ:  
A jogalkotás dekadenciája 127

SZIGETI ANDREA:  
A szociális jogok jellege az Alkotmány tükrében 143

HAJAS BARNABÁS:  
Feladat és felelősség 163

### **III. Igazságszolgáltatás – jogalkalmazás**

TAMÁS ANDRÁS: Bíróságok igazgatása	181
VARGA ZS. ANDRÁS: Az ügyészség igazgatása és hatáskörei	197
MOLNÁR MIKLÓS: Mérlegelés, alapelvi jogalkalmazás és jogilag kötetlen döntéshozatal a hatósági működésben	221
PATYI GERGELY: Eljárási szabályváltozások és az igazságszolgáltatás átláthatósága	235
CHRISTIÁN LÁSZLÓ: Mai magyar rendészet	247

### **IV. Kormányzás és közigazgatás**

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS: Döntéshatékonyság és szabályozási anomáliák a kormányzatban	275
SÁNTHA GYÖRGY: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben	291
WETZEL TAMÁS: Migrációs politika Magyarországon	313
SEEREINER IMRE ALFONZ: A helyi önkormányzatok normatív aktusainak törvényességi ellenőrzéséről	343

### **V. Közpénzügyek**

HALÁSZ ZSOLT: EU költségvetés: államháztartás és szuverenitás	367
HALUSTYIK ANNA: Állami felügyelet – szabályozott iparágak: problémák és megoldások	387
TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA – KLICSU LÁSZLÓ: Adószabályozás és alkotmányosság	401

## RÖVIDÍTÉSEK

AB	Alkotmánybíróság
ABH	Az Alkotmánybíróság határozatai
ABK	Az Alkotmánybíróság határozatai: az Alkotmánybíróság hivatalos lapja
Abtv.	1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
Alk.	a Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény)
Áe.	1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
Be.	1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról
BH	Bírósági Határozatok
BM	Belügyminisztérium
Bsz.	1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
Btk.	1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
EBH	elvi bírósági határozat
EBHT	Európai Bírósági Határozatok Tára
ECHR	European Court of Human Rights
ECR	European Court Reports
Egyezmény	Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló (római) Egyezmény
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EK	Európai Közösség, Európai Közösségek
EKSZ	az Európai (Gazdasági) Közösséget alapító Római Szerződés (1957)
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
EU	Európai Unió, Europäische Union
EuB	Európai Bíróság
JEH	jogegységi határozat
Jat.	1978. évi XI. törvény a jogalkotásról
k	és következő
kk	és következők
KE	köztársasági elnök
Ket.	2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól



Korm.	Kormány
LB	Legfelsőbb Bíróság
LÜ	Legfőbb Ügyészség
lj.	lábjegyzet
ld.	lásd
ME	miniszterelnök, miniszterelnöki
MK	Magyar Közlöny
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MT	Minisztertanács
Ogy.	Országgyűlés
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
ORTT	Országos Rádió és Televízió Testület
OVB	Országos Választási Bizottság
Ötv.	1990. évi LXV. törvény az önkormányzatokról
pl.	például
Pp.	1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
PSZÁF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
Ptk.	1959. évi IV. törvény a polgári Törvénykönyvről
Rtv.	1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
SZMSZ	szervezeti és működési szabályzat
SZOT	Szakszervezetek Országos Tanácsa
új Be.	1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
új Ptk.	a 2009. őszén elfogadott, de a köztársasági elnök által az Ogy-nek visszaküldött törvény
Ve.	A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény
Gytv.	A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény
Ütv.	A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény
Bvtvr.	A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet
Szabs.	A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény
Ptké.	A Ptk. hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet

## ELŐSZÓ

Tavaly volt húszéves a rendszerváltás szimbolikus foglalata, jogállami Alkotmányunk elfogadása és kihirdetése. Az idei év is bővelkedik jubileumokban: tavasszal a húsz éve újra szabadon választott Országgyűlés és felelős Kormány megalakulását, kora nyáron az új alkotmányos rendszer első jelentős reformját, ősszel az önkormányzati rendszer létrejöttét idézhetjük fel. Közjogunk elmúlt húsz évét pontosan kétfelé vágja az ezredforduló, az azóta eltelt évtized felét új jogi környezetben éltük meg, ugyanis szintén jeles, ötödik évfordulója volt 2009-ben az Európai Unió tagjává válásunknak.

Mindez egybeesik az alkotmányos szabályok szerint esedékes kormányzati ciklusváltással, mégpedig úgy, hogy a megbízatását végző adminisztráció az első, amely az Országgyűlés és a Kormány közötti új munkamegosztás – a közigazgatás szervezeti rendszere fölötti rendelkezés szinte teljes átengedése a végrehajtó hatalomnak – alapján működött.

Minden ok megvan tehát egy visszatekintésre, amely a közjogi intézményes szabályozás-változásokra összpontosít. A 375 évvel ezelőtti (első) alapítását ünneplő Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának további egy indoka van erre. Karunk saját jubileumot is ünnepelhet, idén esedékes (újra)alapításának 15. évfordulója.

Arra gondoltunk, a különleges esemény-egyezés alkalmat kínál arra, hogy a Karon működő közjogi kutatócsoportok közös munkában végezzék el ennek a történeti távlatot ugyan nélkülöző, számunkra mégis fontos időszaknak, ha nem is teljes, de a jelentős szeleteit érintő értékelését. A kötet megírásában számítottunk a kutatócsoportok tagjaira, frissen fokozatot szerzett, illetve felkészülésüket végző doktoranduszainkra. Mivel viszonylag kevés idő állt rendelkezésre, első megközelítésben nem a rendszerváltásig nyúltunk vissza, hanem csak az ezredforduló óta eltelt időre összpontosítottunk, ezen belül is elsősorban a szabályozás változására. Ha egy téma igényelte a teljes távlatot, illetve fontos volt a gyakorlat bemutatása is, természetesen ettől sem zártuk el a szerzőtársakat.

Az értékelés eredményének írásos közrebocsátása előtt egy konferencia formájában már számot adtunk vizsgálódásainkról.

A konferencia és ez a kötet is a tükrözi a közjog egységére vonatkozó meggyőződésünket, így a német közjogi irodalom alapvetéséhez hasonlóan, amely szerint a közigazgatási jog lényegét tekintve konkretizált alkotmányjog, illetve az angolszász jogi gondolkodás a két jogágot teljesen soha nem választó megközelítést is figyelembe véve a közigazgatási jogot az alkotmányjogba ágyazottan vizsgálja.

Ennek megfelelően az alkotmányosság általános – tehát legfontosabb – kérdéseitől halad az Alkotmány különös szabályai, majd az alkalmazott közjog felé.

Az alkotmányos alapértékek legfontosabbika, az *ember* megkerülhetetlen, és a jog számára érinthetetlen minőségét elemzi Frivaldszky János. Kimutatja, hogy a közjogot a pandektisztikából származó megközelítés uralta el, amely a személyt, következésképpen az embert a jogképességhez igazította (abból vezette le). Ennek a folyamatnak a végén a jogalanyiség a jogképesség következményévé torzult, más megfogalmazásban olybá tűnhet, mintha az ember személyiségét, jogalanyiségét és jogképességét a (nemzetközi vagy hazai) pozitív „adná”. Ez a megoldás, amelynek ismert megjelenése a méhmagzat biológiai körülményként, lényegében dologként kezelése, végső soron az embert mint személyt jogainak dologiasult hordozójává redukálja, ami ellentétes minden emberi jogi megközelítéssel, szemben áll az élet és emberi méltóság feltétel nélküli tiszteletével.

Schanda Balázs arra hívta fel a figyelmet, hogy az állami lét fennmaradása, megújítása olyan előfeltételeken nyugszik, melyeket nem az állam teremtett, és melyek fenntartására az állam nem is képes. Az Alkotmány akkor képes összetartani a nemzeti közösséget, akkor tud tényleges keretet adni a politikai közösség számára, ha léte és legitimitása evidenciává válik. Ehhez a nemzeti közösséget hordozó kultúra és a közösségek – a család, a vallási közösségek és a civil társadalom – megerősítésén át vezet az út.

Fröhlich Johanna doktoranda tanulmánya többek között kiemeli, hogy ahogy az alkotmányosság sem egyenlő az Alkotmányban található szabályok összességével, úgy a demokrácia sem korlátozható a többség formális uralmára. A tartalmi demokrácia elérésének egyik megfontolandó eszköze lehet a morális vagy objektív értékeltvő értelmezés, melynek lényege, hogy az egyenlőség az Alkotmányban megtestesülő értékek és azok hierarchiája által diktált értéktartalomnak a morális közösség minden tagjára egyenlő alkalmazása által nyer beteljesülést. Az Alkotmányban foglalt értékek, illetve célok által vezérelt interpretációs módszer révén megújítható lehet a demokrácia mai ellentmondásokkal terhelt felfogása.

Balogh Zsolt megállapította, hogy a kormányzat mozgásteret, a közvetett hatalomgyakorlás módja, a népszavazási döntéseket követően szűkült a népszavazással nem érintett kérdéseket illetően is, annak ellenére, hogy a közjogi keret elvileg változatlan maradt. Tehát a népszavazási döntésben rejlő erős legitimitáció, az egyébként legitimált közhatalmi döntések más szintjeire is kisugárzott. Egy új – gyökeresen más – Alkotmány követelése egyben tagadása annak, hogy az 1989. október 23-i Alkotmánnyal létrejött a „törvényes rend”.

Balogh-Békesi Nóra tanulmánya azt állapítja meg, hogy az Alkotmánybíróság még nem tisztázta teljes mértékben álláspontját a közösségi jog elsőbbsége és a magyar Alkotmány viszonyával kapcsolatban, és nem volt még alkalom arra

sem, hogy az Alkotmány 2/A. §-ába foglalt „szükséges mértéket” értelmezze. A közösségi jog és az Alkotmány viszonyának meghatározása tekintetében egyfajta halogatás tapintható ki a közjogban. A kompromisszumos modell nem zárja ki az Alkotmány lépésről lépésre történő módosítását, így „nyitogatva” ki további alkotmányi tételeket a közösségi jog érvényesülése érdekében.

Salamon László példák sorával mutatja be jogalkotásunk jelenlegi helyzetét, dekadensnek minősítve az elmúlt években kialakult törvényalkotási gyakorlatot. Sürgetően tűnik törvényalkotásnak régi rangjának és méltóságának visszaállítását, új garanciákra mind a megalkotandó jogalkotási törvény, mind a házszabály megfelelő átalakítása révén. Demokráciánk és jogállamunk alkotmányos működése azonban nem csupán az intézményrendszer szabályozásának a kérdése: legalább ennyire fontos lenne, hogy a szereplők is akarjanak demokratikus és jogállami módon működni.

Az alkotmányos alapjogok közül Kozmáné dr. Szigeti Andrea főiskolai docens a szociális jogok érvényesülését vizsgálta. Meglátása szerint a jogok szociális dimenziója az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában indokolatlanul háttérbe szorul, holott nemzetközi szerzőségek elfogadásával vállalta Magyarország, hogy ezeket belső jogrendje részévé teszi és gondoskodik végrehajtásuk megfelelő eszközeiről is. Ennek hiánya nem pusztán a kötelezettségek teljesítésének elmaradásaként értékelhető, de az állampolgár alkotmányos státusza sem lehet teljes. A szociális alanyi jogok értelmezhető és érvényesíthető megfogalmazása kell tehát koncentrálni.

Hajas Barnabás a gyülekezési jog érvényesülésének tapasztalatait és visszáságait elemzi tanulmányában. Bár sürgetőnek tűnik, egy közmegegyezésen alapuló, az új kihívásokra is reagálni képes törvényi szabályozás megalkotása, a közterületi rendezvényekkel összefüggő, az elmúlt években gyakorivá vált problémák jellemzően nem a szabályozás hiányosságára, hanem jogalkalmazási hibákra, gyakran pedig kifejezetten törvénytörő gyakorlatra vezethetőek vissza.

Az Alkotmány értéktartalmának és érvényesülésének, a hatalomgyakorlás alkotmányos kereteinek, a jogalkotásnak és korlátainak, az emberi jogok védelmének értékelése vagyis az alkotmányos alapok után vizsgáltuk meg az intézményesen alkalmazott alkotmányjog, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szervezeti és működési kereteit biztosító jogszabályok változását, illetve ennek tényleges, gyakorlati hatását.

Tamás András professzor, a bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felkérésére a korábbi években áttekintő kutatócsoport vezetője szemléletesen mutatta ki, hogy a „mai bírósági szakigazgatási szervezet meghatározásában a bírói hatalom politikai függetlensége részben igaz, részben csak közpolitikai díszítmény. Amiatt, hogy a bírósági szakigazgatás csúcán nem az igazságügyi miniszter, hanem az OIT áll, a közjogi helyzet inkább elméletileg változott, s nem jelentősen gyakorlatilag. 1997-től ez a testület irányít.

Összetétele és eljárási szabályai alapján „*demokratikus*”, ám ott érvényesít demokráciát, ahol annak csak általános, teoretikus értelme lehet, vagyis *ahol a demokrácia gyakorlatilag értelmetlen.*” Az igazgatás formálisan demokratikus jellege is csökken a központtól a helyi bíróságok felé haladva, utóbbiaknál már a tiszta hierarchia érvényesül. Az 1997-ben megválaszolatlanul hagyott kérdések ma is nyitva vannak. Így változatlanul nincs az alkotmányozó hatalomtól származó válasz arra, hogy a bírói hatáskörnek mi a viszonya a többi fő államfunkció gyakorlásához, mit érinthet a bírói hatalom az Országgyűlés és a kormányzás vonatkozásában. És nem tudjuk persze, hogy a végrehajtó hatalomnak, vagy képviselőjének, az igazságügyi miniszternek van-e valamilyen kitüntetett szerepe azon túl, hogy tagja a Tanácsnak.

Úgy tűnik, hogy a központi kormányzat szerepe az igazságszolgáltatás jogalkotás útján történő befolyásolására vagy legalábbis ennek megkísérlésére korlátozódik. Csakhogy ez minden koncepció nélkül, esetlegesen történt – és persze a jogalkotás alkotmányos keretei is rombolásnak voltak kitéve.

Mindezt jól tükrözi az igazságszolgáltatás másik ága, az ügyészség helyzete. Fel-felmerült, de rendszerint a komoly vizsgálódás látszatát is nélkülözve az ügyészség alkotmányos helyzetének megváltoztatása. Ami ebből – talán – érzékelhető volt, az az esetenként közjogi tisztségek („méltóságok”) viselőinek részvételével megnyilvánuló nyers politikai támadás, amit csak jogi eszközökkel – az Alkotmánybíróság döntéseinek kezdeményezésével – lehetett kordában tartani. Ugyanez tükröződik vissza az ügyészség legfontosabb tevékenységi területe, a büntetőeljárás szabályozásában. Mindeközben mintha senkit nem érdekelt volna, hogy a legalitás tana – vagyis a bűncselekmények kötelező üldözése, ha gyanújuk felmerül, minden más, így célszerűségi, gazdaságossági, netán politikai szempontok figyelmen kívül hagyása mellett – eleve meghatározza az ügyészi attitűdöt, jobban, mint az alkotmányos pozíció.

Ha tehát a társadalmat különösen felbolygató bűncselekmények elleni még eredményesebb fellépést várunk el az ügyészségtől, azt nem szervezeti-irányítási átalakítással, hanem a büntetőeljárás, és az ehhez szükséges mértékben az anyagi jog finomításával lehet elérni. A kötetben szereplő tanulmány (Varga Zs. András) javaslata szerint megfontolást érdemelne annak kimondása, hogy (legalább) a hivatalos személy által hivatali működésével összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatti eljárásban kényszerítse a törvény az ilyen terhelten az igazmondásra (természetesen a vallomás megtagadásának lehetősége mellett). Megfontolandó lehet ez a (tényleges vagy volt) hivatalos személy mint peres fél részvételével folyó polgári eljárások esetén is.

Christián László arra az ellentmondásra hívja fel a figyelmet, amely a rendőrség jogosultságai és lelki állapota között feszül: míg egyfelől befolyásolhatja az alapvető jogok gyakorlását sőt, akár politikai befolyása is lehet, másfelől

csökken a szakma iránti elhivatottság és kötelességtudat, felborult a jogok és kötelességek egyensúlya.

Az igazságszolgáltatást illetően esetlegességet és megfontolatlanságot tapasztaltunk. Ugyanezt látjuk, de jóval szélsőségesebben a közigazgatás vonatkozásában.

Molnár Miklós döntési mérlegelést vizsgáló írása az alkotmányjogi, igazságszolgáltatási és közigazgatási döntéshozatal kereteit, tételes jogi szabályozását és ennek következményeit mutatja be, köztük – az Országos Választási Bizottság alapelvekre alapozó döntéseinek kiszámíthatatlanságát. Úgy látja, hogy az alapelvekre koncentráló döntéshozatal tulajdonképpen minden objektív mércét elvető, szabados eredményekre vezet. A „jogilag kötetlen döntéshozatal reneszánsza” észlelhető a közigazgatási hatósági, így az adóhatósági döntésekben is. A kötetlenség kirívó példája a „kellő körültekintés” elve, amelynek alkalmazása az adóhatóságok öntörvényű gyakorlatában teljesíthetetlen, irreális követelményeket támasztott.

A bizonytalan jogalkalmazás nem véletlen. A Giddens-féle Public Choice zsákutcáját – miután az már szülőhelyén is az életképtelenség jegyeit mutatta – az utóbbi években Magyarországra is rákényszerítette a kormányzat.

Az ügyfél-barátság zászlaját lobogtatva váltotta le az államigazgatás általános szabályairól szóló törvényt (Áe.) a Ket. – furcsa időpontban, 2005. november elsején. Normatív „tökéletességét” mutatja, hogy míg az Áe. eredeti formájában negyedszázadot, majd revízió után újabb negyedszázadot élt meg (igaz, utóbbi félidejében a közigazgatási bíraskodás általánossá tétele terjedelmét tekintve csekély, hatását tekintve óriási változást hozott), a Ket-et alig három év múlva lényegében minden bekezdését érintő revízióknak vetették alá, majd fél éven belül újra módosították – kétszer... Az eredményt Patyi Gergely szemléletesen mutatja be, amikor úgy véli, hogy a „kapkodás, a kiérleletlen koncepciók jogszabályokban történő tételezése, majd azok végiggondolatlan rendszeresen bekövetkező változtatgatása immár a jogbiztonság és a működés kiszámíthatóságának rovására megy.” Ehhez vezetett a Ket. átlagosan háromhavonta bekövetkező, 52 hónap alatt összesen tizenöt alkalommal elkövetett módosítása, aminek kiemelkedő példája „a határidők számításának a magyar jogrendszerrel idegen módja”. Osztjuk következtetését, mely szerint a „rendszer váltás után 20 évvel el lehetne és el kellene jutni odáig, hogy a jogász hivatásrendek között legyen tényleges érdemi kommunikáció, esetlegesen intézményesített formában is.”

Ugyanezt tapasztaljuk a közigazgatás szervezeti és működési kérdéseit vizsgálva is. Gerencsér Balázs a döntés-hatékonyságot, szervezet és szabályozást nem pusztán a szokásos nemzetközi intézményi keretben vizsgálta, hanem kitért a legújabb pápai enciklika, a *Caritas in veritate* értékalapú üzenetére is. Nem ok nélkül tette, neves külföldi közigazdászok jutottak hasonló következtetésekre (Stephen Green, Nicholas A. Christakis). A közigazgatási döntések kritériuma-

iként az indokoltságot és időszerűséget, valamint a végrehajthatóságot (alkalmazható) és költségkíméletet emeli ki. Ehhez képest az volt tapasztalható, hogy „2002-től a kormányzati döntéshozatal jelentősebben függ az aktuális személyzeti és strukturális viszonyoktól, mint azelőtt. Összességében a döntéshozatal, ha csak egy kormányzati ciklus időtartamát is nézzük, annak előkészítésétől, a meghozatalán át, a végrehajtásáig – *esetleges*. Ugyanakkor a szabályozás költséges, túlzott mértékű és így az adminisztratív terheket növeli.”

Az ehhez vezető okok egyikét tárta fel mélyebben Sántha György doktorandusz, amikor áttekintette a tervezést és a stratégiai menedzsmentet. Azt találta, hogy „Összemosódnak az állami tervező tevékenységek, illetőleg az elsődleges állami tervező funkciókban jelentős fogyatékoságok mutatkoznak (...) A hatékony tervezőrendszerek kialakulását gátolja, hogy e tekintetben sok esetben nem volt egyértelmű a „menedzsment” igénye, ugyancsak problémát okoz az egységes fogalmi rendszerek, szabályozási keretek, tervezési módszerek és szakemberek hiánya”. Megoldásként pedig azt javasolja, hogy a hazai véleményformáló erők pontosan fogalmazzák meg, ha változást akarnak, azt hogy a változásoknak mely területeken kell végbe menniük, végül „vázolják fel azokat a stratégiai célokat és prioritásokat, melyeket követve a változások végbevihetők”.

Végül – a közigazgatás teljes spektrumát érintő megfontolások után – öt ágazati kérdést vizsgáltak meg kutatótársaink.

Wetzel Tamás a magyarországi migrációs politikát vizsgálva jutott arra a következtetésre, hogy „a demográfiai helyzet lesz hazánk elsősorú problémája az elkövetkező évtizedekben”, de ezt és a „kifejezetten rossz hazai foglalkoztatási adatokat elsősorban nem bevándorlással kell az uniós szint felé közelíteni (...) A hazai integrációs politika számára pedig a gyorsan bővülő improduktív csoportok (többek között a cigányság) integrációja, felzárkóztatása az elsődrendű feladat, amelynek nem megfelelő kezelése az elkövetkező években beláthatatlan következményekhez vezethet”.

Seereiner Imre a helyi önkormányzatok normatív aktusainak törvényességi vizsgálata során pontosan mutatja be azt a folyamatot, amelynek során a Kormány és az országgyűlési többség az Alkotmány nyílt semmibe vételével, az Alkotmánybírósággal való szembehelyezkedéssel elérte azt, hogy a több ezer önkormányzat törvényességi ellenőrzését immár több, mint egy éve nem látja el a Kormány. felhívja a figyelmet arra, hogy az ügyészség – akár a mások által vitatott törvényességi felügyeleti jogkörében, akár az általános felhatalmazás útján – alkalmas lehet legalább azoknak a törvénysértő jogszabályoknak az Alkotmánybíróság elé vitelében, amelyről tudomást szerez.

Halász Zsolt dolgozatában arra hívja fel a figyelmet, hogy „a tagállami érdekek által determinált költségvetési rendszer a pénzügyi szuverenitás hiányában milyen hatékonysági, illetve diszfunkcionális problémákkal tud csak működni.” Úgy véli, hogy amíg a tagállamoknak nem döntenek el azt az alapvető kérdést,

hogy mennyire és miként mélyüljön tovább az integráció, „számítani lehet arra, hogy a költségvetési kérdések – mind gazdasági, mind politikai, mind szabályozási tekintetben – holtpontra jutnak és ott is maradhatnak”. Mindeközben felhívja a figyelmet arra az ellentmondásra, hogy a tagállamok igen érzékenyen reagálnak a szuverenitásuk bármiféle nyilvánvaló (alapszerződési szintű) korlátozására, ugyanakkor a „saját közigazgatási rendszerük átalakítását még azon az áron is hajlandóak a közös költségvetés által finanszírozhatni, hogy így az átalakításba egy külső szereplő, a Bizottság is bizonyos módon beleszólhat”. Magyarország is így tett az elmúlt években...

Nyilván nem került el a kötetben publikálók figyelmét az aktuális pénzügyi válság sem. Halustyik Anna azt mutatta ki, hogy az állam pénzügyi szabályozó szerepében az első, gyors lépéseket stratégia nélkül tette meg: „az e célra felhasznált állami pénzek forrásai között nem válogatott az állam, mint felhasználó: a jogalkotási háttér is a háttérbe szorult”. A második lépések taktikaiak voltak, ezek úgy értékelhetők, hogy „a jogalkotó visszalép szabályozási szerepébe – de ez még mindig nem a stratégiai jogalkotás”. Azt pedig továbbra sem látjuk, hogy milyen irányba hat együttesen a kétféle állami szerep, a jogalkotóé és az egyedi döntéseken át irányítóé.

Végül Vasadi Éva és Klicsu László az adószabályozás alkotmányosságát vizsgálva világos következtetésre jutnak: nem új Alkotmány alkotását látják szükségesnek, hanem azt, hogy – akár jogszabályok változtatásával – „a közpénzügyek, az adóztatás, az állami, nemzeti vagyon védelme, a felelősségi szabályok megfeleljenek a demokratikus jogállam feltételeinek, mint arra az ÁSZ jelentés is utalt. A jobbiztonság érdekében át kell gondolni az adóztatás, az adószabályozás egyszerűsítését, áttekinthetőségét, követhetőségét. Elvárható, hogy az elvonások igazodjanak az adózó teherbíró képességéhez is, jobban garantálva az adóztatás arányosságát [...] Ennek feltétele azonban az alkotmányos, demokratikus jogállam működtetése, az Alkotmány és a jogszabályok betartása és betartatása...”

Az utolsó idézett gondolat akár az előszó zárszava is lehetne. Az elhangzott, és a kötetben közétett előadásokat akár úgy is tekinthetjük, mintha röntgen-felvételt készítettek volna az ezredfordulót követő magyar közjog egy-egy fontos szeletéről. Ha megkíséreljük kiértékelni a „röntgen-képeket”, szomorú megállapításokat kell tennünk: minden területen törést, ficamot, húzódást, ömlenyt, zúzódást, kinövést, elhalt szöveteket találunk. A közjog egyetlen ága sem érintetlen, néhány ága pedig romokban hever.

Közjogunk sérelmeit változatos eszközökkel és módszerekkel okozták. A romboló fegyvertár az ötletszerű jogalkotástól a szakértelem személyzeti rendszerből történt száműzésén, a kiszámíthatatlan szervezet-alakításon át a rendőrség jogtípró felhasználásáig, a cinikus jogszabály-közlésig, az alkotmányosság



kendőzetlen semmibe vételéig és végül az Alkotmány szövegének nyílt meghamisításáig terjedt. Háborús viszonyok békeidőben.

Ha azonban az előadásoknak nemcsak a tünettani megállapításait vizsgáljuk, hanem arra a fogalmi keretre is figyelünk, amelyhez ezeket viszonyították, azt kell mondanunk, hogy a huzamos időn keresztül elkövetett módszeres rombolás, a számtalan sérülés ellenére mégis áll az Alkotmány, és állnak az alkotmányosság princípiumai, töretlenül felismerhetők azok az értékek, amelyeken szabadságunk és önálló államiságunk nyugszik több, mint ezer éve.

Létezik tehát olyan sértetlen igazságból, objektív értékekből és történeti méltóságból létrejött alap, mégpedig változatlanul, amelyre ismét építkezni lehet. Ehhez is megkísérel hozzájárulni ez a kötet.

Budapest, 2010. március 27.

Schanda Balázs – Varga Zs. András

I.

AZ ALKOTMÁNYOSSÁG ALAPKÉRDÉSEI



# AZ EMBERI SZEMÉLY ALKOTMÁNYOS FOGALMA FELÉ<sup>1</sup>

*a méhmagzat életjogának tesztjén keresztül<sup>2</sup>*

FRIVALDSZKY JÁNOS  
egyetemi docens (PPKE JÁK)

## **I. Az emberi személy alkotmányos fogalma: az egyenlő és sért- hetetlen objektív emberi méltóságon alapuló méltósághoz, élethez és a jogalanyisághoz való jogok együttese**

Az emberi személyeket méltóságuk (emberi alanyiságuk) okán minimálisan, elidegeníthetetlenül megillető alapjogok a jogalanyisághoz való jog, annak eszenciális tartalmaként pedig az emberi élethez és méltósághoz való jog, amely tartalmak nélkül nem beszélhetünk *jogi* értelemben *emberi személyről*. A minden embert megillető jogok *alapja* pedig az emberi személy ezen *személyi* minőségéből fakadó azon *joga*, hogy egyáltalán emberi létét, identitását és kiteljesedését biztosító alapvető jogai, követelhető és biztosítandó jogosultságai legyenek. Ez a ‘jog az alapvető jogokra’ az emberi személy eredendő *jogalanyiságán* nyugszik. Így az ember *objektív méltóságából*,<sup>3</sup> mint tartalmi értékből fakad az ember *jogalanyiságához*, annak elismeréséhez való joga. Mivel minden emberi személy jogalany, ezért mindenkinek – így a méhmagzatnak is – joga van minimálisan emberi életének és emberi méltóságának jogi védelmére, mert ezek nélkül nem beszélhetünk jogi értelemben természetes emberi

1 A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

2 Köszönöm különösen Lábady Tamásnak, Varga Zs. Andrásnak illetőleg Csehi Zoltánnak a hasznos konzultációkat, és Drinóczi Tímeának is azt, hogy az ő álláspontját megvilágította a tanulmányt elolvastva és alaposan kommentálva. Györfi Tamásnak és Pokol Bélának pedig azt köszönöm, hogy őszinte és világos kritikájukban határolódtak el az itt megfogalmazott ember- és jogfelfogástól, mert ezáltal világossá váltak a tudományos pozíciókbeli különbségek. (Pokol Béla azonban később egy magánbeszélgetésben a személyiség fogalmát javasolta az emberi méltóság fogalma helyet használni, ami a szerző álláspontjához már jóval közelebb áll, s így ez minden bizonnyal egy termékeny párbeszéd kezdetét jelentheti.)

3 A személy méltósága *jogfilozófiai* értelemben abszolút, egyenlő és állandó minden ember vonatkozásában, mivel az az emberi személy *természeti lényegét* adja. Vö. GUIDO GONELLA: *La persona nella filosofia del diritto*. Milano: Giuffrè Editore, 1959, 81.

személyről, s ezek alapját – mint írtuk – képezi az ember jogalanyiségához való joga, aminek szubsztantív alapja az emberi személy méltósága. Amennyiben ezeket valamely pozitív „jog” bármely formájában és jogforrási szinten nem biztosítja, akkor jog-talan (emberi természettel ellentétes, azaz természetjog-ellenes) „jog”-alkotást hajt végre. Amennyiben a pozitív jog az embertől, annak bármely élet-stádiumában a jogalanyiségát, emberi személy-jellegét elvitatja, tagadja, vagy szándékosan nem védi, annyiban ezáltal – pontosabban az ember életéhez és méltóságához való jogának sérelmén keresztül – az alapvető emberi jogok jogi tartalmukban *általában* is sérülnek, mivel azok „az” embert, az egész *emberi nemet* annak egységében és annak minden egyes tagját abszolút módon illetik meg. Az *‘emberi személy’* ugyanis *egységes és oszthatatlan jogalanyként* az emberi méltóság hordozójaként az emberi *jogalanyiség* azon *alánya*, aki *léteben, méltóságában fogalmi egységet* alkot. Az *‘emberi személy’* fogalma ugyanis mindazon *lényegi jellemzőket* tartalmazza, amelyek az emberi személy *lényegét* alkotva *azt mindvégig* jellemzik, azaz, *minden* emberi személyt fejlődésének és életének *minden* szakaszában. Mivel az ember, mint *emberi személy, ontológiai léteben* jogalany – s nem csak biológiai valóság, vagy eszmei, tudati létező –, ezért mint jogalanyt illetik meg az élethez és az emberi méltósághoz való jogok, amely jogok a jogalanyiség *tartalmi*, konstitutív elemeit adják.

Az *emberi személy élethez való jogának* tagadása a *személy bármely életállapotában*, magát az *‘általában vett emberi személyt’* és annak *jogalanyiségát* tagadja. Az *emberi személy élethez való jogának* tagadása, annak – ismételjük – bármely *életállapotában*, magának *‘az ember’-nek* a *‘joghoz való jogának’* tagadását jelenti, ami a *jogalanyiség tagadásában* jut kifejezésre.

Az *ember, az emberi személy, annak méltósága* és annak *jogalanyiséga* egymástól *elszakíthatatlan* fogalmak, mivel az *‘emberi személy’ jogi fogalma* az ember méltóságán alapulóan az *élethez, az emberi méltósághoz, illetve az előbbi két jogot* minimálisan tartalmazó *jogalanyiséghez való jogban* nyer *eszenciális, jogi normatív* kifejeződést. Ha a pozitív jogalkotás vagy jogértelmezés révén ezen fogalom-együttes bármelyik eleme sérül – akár ezen elemek egymástól való elszakításával, akár azok egymás ellen való kijátszásával – az ember bármely létállapota vonatkozásában, az magának az *általában vett embernek* a jogalanyiségát és legalapvetőbb jogait sérti, mert jogilag csak egységes *emberi személy-fogalom* létezik, létezhet.

Az *‘emberi életet’* csak az *emberi személy-jelleg (emberi méltóság)* és az *ember jogalanyiségának elismerése* révén lehet védeni a *méhmagzat* tekintetében. Nem lehet úgy koherens módon védeni rendelni a *méhmagzat* emberi életét – például az állam intézményes objektív életvédelmi kötelezettségének deklarálása által –, hogy közben a *méhmagzat* élethez való alanyi jogát, azaz *emberi személy voltát* és *jogalanyiségát* a pozitív jog nem ismeri el.

A *jogképesség* fogalma alkalmatlan az emberi személy élethez való jogának adekvát fogalmi megragadására. Az élethez való jog nem csupán a személyhez, a személyiséghez fűződő jog, hanem az emberi személy jogi fogalmának *konstitutív eleme*, amely az emberi *személy méltóságából* fakad. A pandektisztika hagyományának etatista jellege folytán a jogképesség fogalmához az állam által való ‘képessegre tétel’ konnotációja, s az így vett konstituált jogi alkalmasság képzeete fűződik. Márpedig az emberi személynek az élethez való joga esetén – a méhmagzat tekintetében is – nem arról van szó, hogy jogviszonyok alanya lehet, vagyis abszolút szerkezetű jogviszonyhoz van elismert joga életének védelmére, de nem is csak arról, hogy meghatározott személyiségi jogok címzettje lehet, hanem hogy ő maga ezen jogok *eredeti*, azaz *ab origine* jogosultja, az állam és mindenki más pedig ezen *abszolút szerkezetű jogviszony* kötelezettjei. Az *emberi személy jogi* fogalma mindenekelőtt az emberi méltóságból fakadóan az élethez való jogot tartalmazza, s ezen méltóság keletkezteti az emberi személy jogalanyiságát is, megalapozván az emberi személy abból fakadó jogait. Az emberi személy *jogalanyisége* korlátozhatatlan, *jogképessége* az ember *természetes jogainak korlátain belül*, törvény által, a ‘dolog természete’ szerint részben korlátozható.

## II. Jogalany-e az emberi személy? – A pandektista felfogás meghaladandó örökségéről

Meglátásom szerint a magyar jogszemlélet, talán a pandektista – és némileg a római jogi – örökség okán, nem vonja le a megfelelő és szükséges konzekvenciákat az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában* is megfogalmazott jogalany-fogalomból, mert nem tekinti a méhmagzati korban levő emberi egyént jogalanynak. Ez az alkotmánybírói abortuszdöntések esetében abból látszik kitűnni, hogy az emberi személy alkotmányos fogalmának megadásától a testület tartózkodott, és egy *alacsonyabb* jogforrási szintre, a törvényire hárította az alkotmányos jogrendszer legfontosabb kérdésének eldöntését. Ez a szemléletmód egyrészt szigorú pozitívista álláspontot látszik érvényesíteni, mivel ebben a felfogásban egy jogszabály, azaz a *politikai hatalom* mondja meg, hogy *ki ember* és ki nem az, másrészt ezen megközelítésmód egyes alkotmánybíráknál<sup>4</sup> és alkotmányjogászoknál a jog rendszerének belső *értelmi* összefüggését biztosító *dogmatikának* juttat elsőbbséget a jogrend *érvénybeli* egységével szemben. Az érvénybeli rend a nemzetközi jognak megfelelő alkotmányos rend „felülről” való érvényesség-származtató erejét biztosítja a törvények és más jogforrások

4 Zlinszky Jánosnak az AB abortuszügyekben hozott határozataihoz fűzött véleményében foglalt érvelését, illetve annak Pokol Béla szerinti interpretációját tekintjük ide tartozónak. POKOL BÉLA: *Jogbölcséleti vizsgálódások*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1994, 21.

vonatkozásában, miközben a nemzetközi és alkotmányos rend normatív alapjául tartalmi értelemben mindenekelőtt az emberi személynek – így a méhmagzatnak is – a jogalanyisága és az abból fakadó alapvető jogai állnak. Ez utóbbi a természetjogi alapokon álló alapjogok, természetes alanyi jogosultságok koncepciója, amely jogokat a jogállamnak védenie kell. Ezzel szemben áll a pozitivista jogrendszer-felfogás, mint az éppen adott dogmatikai értelmi összefüggésrendszer elsőbbsége, és mint a jogalanyiságnak és a jogképességnek a politikai hatalom döntéséhez, vagyis a jogalkotáshoz való kötésének elméleti pozíciója, amelyet ez utóbbi vonatkozása miatt hívhatunk demokratikusnak is, amennyiben az alatt azt értjük, hogy többségi jogalkotói döntéssel bármilyen tartalom és annak az ellenkezője is bármikor jogi előírassá tehető. Ez akkor teljeseedik ki, amikor csak *eljárászerűségükben* tekintetnek ezen döntési folyamatok egy belső logika által vezérelt, procedurálisan szerveződő jogrendszer-felfogás esetében. Ekkor mindenféle, azaz bármilyen tartalmú jogalkotói döntés pusztán azon eljárás-szerűségű logika által válik *legitimé*, hogy bár megváltoztathattak volna egy jogalkotói döntést egy másik jogalkotói döntéssel, de azt mégsem tették.

Most tekintsük először át nagyon röviden a jogképzés vonatkozásában az állami döntést és a jogrendszer értelmi összefüggésrendszerét alapvetőnek tekintő jogdogmatikai álláspont gyökereit, azaz a pandektisztika örökségét a jogképesség és a jogalanyiság jelentéstartalmainak a vonatkozásában.<sup>5</sup>

A pandektisztikában azon probléma, hogy mi teszi az alanyt képessé arra, hogy ‘személy’ legyen jogi értelemben, úgy kerül megoldásra, hogy *személy* a *jogalany*, vagyis a személy, aki jogoknak (és köteleességeknek) lehet a címzettje. Azt a képességet, hogy jogoknak és köteleességeknek lehet a címzettje, nevezik ‘polgári jogi jogképességnek’ (*bürgerliche Rechtsfähigkeit*). Ennek előfeltétele, hogy egyfajta *status naturalisszal* rendelkezzen, amely akkor válik valóra, ha élve születik és emberi (arc)kinézettel rendelkezik.<sup>6</sup> Az emberi lény tehát azért és annyiban jogalany, ha azt az *állam elismeri* – vonja le a konklúziót Alberto Donati. A pandektisztika szerint a jogképesség teszi az embert ‘személlyé’, jogalannyá (*Rechtsperson*), akinek (jogi értelemben vett) személyisége van. Ez azon állítás logikai szerkezetében is tetten érhető, miszerint „minden

5 Ezt a kortárs olasz jogfilozófiai munkák alapján fogjuk megtenni, amelyek természetjogi oldalról, illetve az alanyi jogok oldaláról közelítenek a kérdéshez. Egy olyan mérvadó szerzőt kellett találnunk gondolatmenetünk zsinórmértékéül, aki az alanyi jogok természetjogi felfogásának álláspontját alapul véve kritikailag viszonyul egy, az ember jogállását voluntarista (pandektista, pozitivistá, normativista stb.) módon tekintő jogtudományi alapálláshoz. Mi Alberto Donati polgári jogász és jogfilozófus személyében találtuk meg ezt a vonatkoztatási pontot, akinek nemrég megjelent munkája kiválóan megfelel egy ilyen gondolati sorvezetőnek. Őt vettük így tehát alapul e kérdéskör alapjainak – bepillantás-szerű – feltárásához.

6 ALBERTO DONATI: *Giusnaturalismo e diritto europeo, Human Rights e Grundrechte*. Milano: Giuffrè Editore, 2002, 177–178.

ember jogképes, ezért személynek minősül” (*Alle Menschen sind rechtfähig, sie sind damit Personen*), vagy egy másik megfogalmazás szerint: *Person im rechtlichen Sinne ist der Mensch, der rechtfähig ist*,<sup>7</sup> vagyis a személy jogi értelemben az az ember, aki jogképes. A jogi (értelemben vett) személyiséget (*Rechtspersönlichkeit*) a *jogképesség* adja, így ez utóbbi maga a *személyiség*. A jogi személyiség és jogképesség ily módon *egybeeső* fogalmak – vonja le a következtetést Donati.<sup>8</sup> A képesség azonban akkor ‘jogi’ (s lesz jogképességgé), valóban létezővé, ha a törvény azt juttatja, s egyben tartalmát is meghatározza. Bár minden ember alkalmas arra, hogy jogképességet kapjon, minthogy ez utóbbit minden embernek lehetne juttatni, de az mégis a különböző státuszok szerint diverzifikálódik, azaz a *status libertatis*, a *status civitatis*, valamint a *status familiae* szerint. A pandektisztika szerint tehát bár minden ember a törvény által jogképes, annak *tartalma* mégis törvényileg, a státuszokhoz kötötten változik. A jogképességet egyfajta ‘*status civilis*’-nek lehetne nevezni, ami az alany azon jogi minősítése, amely azon jogok és köteleességek összességéből adódik, amelyeket neki a törvények, vagyis a *tárgyi jog* normái juttatnak. Míg a felvilágosult modern természetjogi felfogásban az embert eredendően, természeténél fogva megilletik bizonyos veleszületett természetes jogok, vagyis az ember ezen jogok címzettje *természeténél fogva*, vagyis *ab origine*, addig a pandektisztikában az ember úgy gyakorolja jogait, hogy előzetesen az állam neki jogképességet tulajdonított, ekképpen az így általa gyakorolható jogok a jogképességtől függenek. Míg a felvilágosodott természetjogban az ember méltóságát veleszületett jogai alapján bírja, addig a pandektisztikában ezen méltóság az állam által juttatott jogalanyiságon alapszik, amelynek érvénye független a ténylegesen élvezett alanyi jogoktól, minthogy ezen utóbbiak egy további törvényi, azaz állami akarattól függő juttatástól függenek.<sup>9</sup> Vagyis nem a jogoké az ügydöntő szerep a jogképesség tekintetében, hanem annak állami juttatásáé, miáltal ez utóbbi az embert az államhoz való viszonyában meghatározó jogi minőséggé válik. Mivel az állami juttatást megelőzően az ember nem rendelkezik jogi minőséggel, így az embernek nincs is az állammal szemben érvényesítendő, jogalanyiségéhez, a jogi értelemben vett személyiségének, a jogképességének az elismeréséhez való természetes *alanyi* joga.

A pandektisztikában a jogképesség tehát annyiban van, amennyiben azt a törvények juttatják, amelyek egyben annak tartalmát is specifikálják. A pandektisztika szerint ugyanis a jogképesség az *állami szuverenitás egy fragmentuma*, amelynek a polgárai részére való juttatásával az állam a szuverenitásának

7 A megfogalmazások Helmut Coing magánjogtörténeti monográfiáiból valók (*Europäisches Privatrecht* és *Zur Geschichte des Privatrechtssystems*). A forrásokat lásd: DONATI (2002) i. m. 178–179. oldalakon a 290. és 291. jegyzetek.

8 DONATI (2002) i. m. 179.

9 DONATI (2002) i. m. 181–182.



gyakorlásában önkorlátozást gyakorol. Ily módon a jogképeség *közjogi* kategória. Márpedig, ha a jogképeség minden további alanyi jog megszerzésének és gyakorlásának az előfeltétele, így akkor annak közjogias jellege áthatja a teljes polgári jogot.<sup>10</sup> Még egyszer rögzíteni kívánjuk, hogy e felfogásban egy alanyi jog juttatásának előfeltétele a jogképeség megléte, vagyis az, hogy az emberi személy jogalany lett.

A pandektisztikában a 'jogi személyiség', azaz a jogalanyiség nem egy *általános alanyi jog*, hanem pusztán csak egy képességet, alkalmasságot jelent jogosultságok címzettjének lenni.<sup>11</sup> Nem lehet ugyanis önmagában vett jog az, ami minden jog alkotóelemét képezi. A szerződési, a végrendelezési és a házassági képesség nem a jogképeségnek, illetve nem az emberi személy általános fogalmának a folyományai, hanem az állam attribúciói, juttatásai. Vagyis az állam juttatja az egyes jogokat az előzetesen elismert, juttatott jogképeség és jogalanyiség alapján. A jogképeség nem jog, hanem egy pusztán *státusz*. A jogképeség az előbb kifejtettek alapján a *pozitív jogon* alapszik, és így az állam által adományoztatik. Ebből következik, hogy nincsen annak saját *ontológiai* státusza.<sup>12</sup> Így az is lehetséges, hogy az állam úgy dönt, hogy nem juttatja a jogképeséget az emberek egy meghatározott csoportjának, s így azoknak nem lesznek jogai.

A pandektisztikában a jogképeség, mivel minden embert megillet, az emberek közötti jogi egyenlőséget valósítja meg. Ez a jogképeség azonban nem alapozza meg a jogok valódi, tényleges élvezetében való egyenlőséget. Ezen jogok tartalma ugyanis változik vagy változhat a státuszoknak megfelelően. Ezen koncepció szerint az egyén személyisége nem egy állandó, hanem változó mennyiség. Ezt növelheti vagy csökkentheti a törvény vagy más jogképző aktus. Vagyis a jogegyenlőség elve nem adja az azonos jogi helyzet garanciáját, de még az azonos jogképeséget sem, hanem csak azt, hogy azonos objektív és szubjektív körülmények fennállta esetén azonos 'személyiség' illet meg minden egyént.<sup>13</sup>

A legutóbbi időben olasz jogászok kritikáikban rámutattak arra, hogy a jogképeség fogalmának német pandektista öröksége miatt köti még ma is sok jogász, s bizonyos jogrendszerek is az emberi lény jogképeségének megszerzését a születés pillanatához. Csakhogy a jogképeség megléte nem igényli az abból fakadó minden jog *gyakorlását*. Tehát nem érv a jogképeség *megléte* ellen az – szögezhetjük le –, hogy az abból fakadó jogokat nem képes minden tekintetben gyakorolni a méhmagzat, mivel a jogképeség *képesség*, ami elég, ha

10 DONATI (2002) i. m. 182–183.

11 DONATI (2002) i. m. 183.

12 DONATI (2002) i. m. 184.

13 DONATI (2002) i. m. 186.

potenciálisan, azaz képességként megvan. A helyzet azonban az, hogy a méhmagzat nemcsak néhány alapvető emberi jogot élvez már születése előtt (mivel emberi személyként jogalany, így mindenekelőtt az élethez való jog illeti meg), hanem bizonyos (polgári jogi) jogosultságok is megilletik. Meghaladandó tehát az etatista és legalista-pozitivisták pandektista szemlélet, mivel az nincs tekintettel sem az ember jogképességének belső dogmatikai természetére, sem az emberi élet, az emberi személy és a jogképesség relációjára, s ekképpen szinte üres kategóriaként légtüres térben mozog a jogalanyiság fogalma is. Az emberi jogok korszakában tarthatatlan helyzet az, hogy az emberi személy és a természetes (fizikai) személy, mint jogalany ne essen egybe, de az is, hogy az alapvető emberi jogok az állam, voltaképpen a politikai hatalom juttatásai legyenek jórészt a jogképesség pandektista koncepciójának öröksége nyomán. Antonio Tarantino egy a méhmagzat jogairól szóló szeminárium és egyben annak anyagát tartalmazó kötet szerkesztője a következőképpen fogalmaz: „Ha a jogképesség valóban azon képességet jelenti, hogy valaki jogok alanya lehet (ez alkalommal az alapvető jogokra utalok); ha az emberi jogok konstitutívak az emberi lény vonatkozásában; ha az embrió és a méhmagzat ráadásul *gyakorolják* az élethez való jogot, érthetetlen, hogy logikai szinten miért ne kellene elismerni azok számára a jogképességet”<sup>14</sup>

Végezetül Lorenzo Bellanova elemzései nyomán még egy kitérőt szükséges tenni a pandektista örökség egy olyan torzulását illetően, amelynek az eshetősége részben benne rejtett az említett hagyományban. Rámutat arra, hogy a jogképesség német felfogása került át az olasz polgári jogrendbe.<sup>15</sup> A német *BGB* így rendelkezik: „*Die Rechtsfähigkeit des Menschen beginnt mit der Vollendung der Geburt*”<sup>16</sup> vagyis az ember jogképessége a születés bevégeztével kezdődik. A jogképesség pandektista örökségének bizonyos mellékhatásaiban nem mentes azon veszélytől, hogy az állam önkényesen, politikai ideológiák által határozza meg, hogy kiket és milyen feltételek mentén tekint jogképesnek. Az olasz polgári törvénykönyv a némethez hasonlatosan szabályozza az ember jogképességének kezdetét („*La capacità giuridica si acquista dal momento della nascita.*”<sup>17</sup>) annak leszögezésével, hogy a törvény által a méhmagzat számára biztosított jogok a születés tényének, eseményének rendeltetnek alá, azaz attól függenek („*I diritti che la legge riconosce a favore del concepito sono subordinati all'evento della nascita*”). A harmadik bekezdés azonban a fasiszmus bukása után rögvést törlésre került. Az olasz fasiszta jogalkotás e szakaszban

14 ANTONIO TARANTINO: Per un superamento dell'ordina ambiguità dei diritti fondamentali. In ANTONIO TARANTINO (szerk.): *Culture giuridiche e diritti del nascituro*. Milano: Giuffrè Editore, 1997, 8. 8. jegyzet. Vö. i. m. 23.

15 LORENZO BELLANOVA: Nascituro e capacità giuridica. In TARANTINO (szerk.) i. m. 142.

16 *BGB* 1,1,1, § 1.

17 *Codice Civile* 1,1, art. 1. comma 1

ugyanis arról rendelkezett, hogy speciális törvényekben kerül korlátozásra a jogképeség a faji hovatartozás szerint („*Le limitazioni alla capacità giuridica derivanti dall'appartenenza a determinate razze sono stabilite da leggi speciali*”). A jogképeséget az 1942-es olasz polgári törvénykönyv a méhmagzat esetében a természeti eseményen, a születésen keresztül voltaképpen egy életkori kritériumokhoz köti. Ezen diszkrimináció azonban nemcsak egy emberi állapotot érint, hanem magát az embert sérti *emberi* minőségében, hiszen mindenki méhmagzatként éli életének első hónapjait. Ha áttekintjük az olasz *Codice civile* kodifikálásának jogtudományi hozadékát, akkor megállapítható, hogy láthatóan nem érzékelték a jogképeségről szóló vitákban, hogy átfordulhat az alany és a tárgyi jog relációja ez utóbbi javára. 1930–1939 között a jogalany antropológiai alapja a háttérbe szorult – írja Bellanova. Vagyis nem az ember az, aki önmagában jogilag releváns alany, hanem a jogképeség intézménye az, amit őt ilyenként elismeri és ekképpen a „nyilvánosságra hozza”. Az alany annyiban van és tud jogokat élvezni, amennyiben a jogképeséget neki juttatják. A törvényhozót, pontosabban a politikai hatalmat illeti meg, hogy meghatározza, ki és mikor szerezheti meg ezen képességet. Mint láthattuk, van tehát egy implicit diszkriminációs lehetőség a jogképeség ilyen felfogásában, amely diszkrimináció immáron faji jelleget nem ölt, azonban a méhmagzat esetében továbbra is fennáll.<sup>18</sup> Ez valódi diszkrimináció, nem státuszok szerinti, hanem a jogképeség ilyen felfogása révén *mennyiségi* (életkori) alapon történő,<sup>19</sup> ami az emberi személy lényegét, annak *minőségét*, azaz minden ember *egyenlő méltóságát* sérti, ami életállapottól független. Bellanova konklúziója az, hogy a személyiségdefiníciók között az olasz polgári törvénykönyvben található jogképeség-meghatározás talán a legrosszabb Európában.<sup>20</sup> Az olasz jogképeség-felfogásban egyesült a német dogmatikai hagyomány az állami voluntarizmussal, s éppen ezen „tudathasadásos” fogalomnak tulajdonított a szakirodalom oly nagy, alapvető jelentőséget – fakad ki Bellanova. Az olasz alkotmány fényében azonban az egyedül elfogadható értelmezése a jogképeségnek csak az lehet – írja –, hogy „az emberi lényt a jognak, mint ilyent kell elismernie és minden emberi lény rendelkezik jogképeséggel.”<sup>21</sup> A magyar alkotmány éppen ezen utóbbi fordulatot, vagyis az általános (és egyenlő) jogképeséget tartalmazza az 56. §-ában: „A Magyar Köztársaságban minden ember jogképes”. Azonban a jogképeség és a jogalanyiség különbségét még alaposabban tárgyalnunk kell, mivel az ember emberi személyként, azaz jogalanyként való elismerése megelőzi a jogképeség fogalmát és így alapvetőbb annál. Míg a jogképeség pandektista

18 BELLANOVA i. m. 144.

19 BELLANOVA i. m. 145.

20 Uo.

21 Uo.

öröksége révén a méhmagzati korú ember jogképessége, addig manapság, adott esetben az általános és egyenlő jogképesség alkotmányos elismerése mellett a méhmagzat emberi volta, azaz jogalanyisága kerül elvitatásra. Alkotmányi szinten így nemcsak az általános és egyenlő jogképességet, hanem azt megelőzően az általános és egyenlő jogalanyisághoz való jogot is ki kell mondani az emberi személy létrejöttének pillanatától, azaz a fogantatástól kezdve.

### III. A jogképesség és a jogalanyiság különbségéről

Az emberi személy esetében jogi értelemben az ‘alanyiság’, azaz a ‘személyiség’ ‘jogalanyiság’-ot jelent, amely magában foglalja az emberi személy jogalanyisághoz való jogát. Ez utóbbi pedig minimálisan az élethez és a méltósághoz való jogot tartalmazza. Nem lehet tehát fogalmi különbséget tenni az emberi személy jog számára való *alanyisága* és *jogalanyisága* között, de hasonlóképpen a jogalanyisághoz való jogból fakadó ‘életjog’ és ‘élethez való jog’ között sem, mivel ez utóbbi erősebb és komplexebb fogalomként magában foglalja az előbit is. Nem csak *néhány* polgári jogi jogosultsághoz van tehát joga a méhmagzatnak amiatt, mert már *valamiféle* alanyiságként él, létezik (ez lenne a szűk értelmű *ius vitae* folyamánya), hanem emberi személyként, jogalanyként mindenekelőtt az *életéhez*, mint *alapvető emberi* joghoz van joga (*ius ad vitam*).<sup>22</sup> Az ember *jogalanyisága* tekintetében pedig le kell szögeznünk, hogy azt az állam, a jogalkotó nem juttathatja és nem is veheti el, mivel az a jogi értelemben vett emberi *személyi méltóságból* fakad. A jogalanyiság és a jogképesség tehát nem azonos fogalmak. Ez utóbbi tág értelmében az emberi személy *jogalanyiságából fakadó* azon joga, hogy *jogviszonyok alanya*, azaz jogok és kötelezettségek címzettje legyen. A jogképességet a jogalkotó csak úgy korlátozhatja, hogy az ember *természetes* alanyi *jogosultságait* nem sérti, azaz csak a ‘*dolog természetének*’ megfelelően – jobbára az életkorhoz kötve – korlátozható, az ember *természetes jogait* nem sértve.

Az élethez való jog esetében a *jogalanyiság*, és nem pedig a jogképesség a jog jogosultjának pozícióját adekvát módon kifejező jogi kategória. Mivel az élethez való jog az ember jogi értelemben vett személy-fogalmából, annak méltóságából következik, így ezen perszonalista elv szerint az embernek nem a külvilág, azaz a társadalom számára érzékelhető pillanatától, azaz a rosszul értelmezett „veleszületett” módon, hanem fogantatásától, azaz létének keletkeztétől, emberi lényege folytán van joga az életéhez.

A pandektisztika szerint azonban a jogalanyiság a jogképességből származik, ami gyakorlatilag a polgári jogi személyiséget adja, miközben a jogalanyiság és

<sup>22</sup> IGNAZIO LAGROTTA: Il diritto alla vita e i diritti fondamentali dell’embrione. In TARANTINO (szerk.) i. m. 132–133.

a jogképeség voltaképpen szinonim fogalmak. Azonban úgy tűnik, hogy a jogképeség, vagyis a tárgyi jog által elismert azon képesség, hogy jogviszonyok alanya legyen a személy, az erős fogalom, amely a pandektisztikában indirekte, inverz módon megalapozza a jogalanyiság fogalmát. Ez érthető is, hiszen a személy polgári jogi szemlélete a jogviszonyokban való részvétel szempontjából tekinti a személyeket, s nem filozófiai fogalmát adja az emberi személynek.

Azonban azt kell mondanunk, hogy a jogalanyiságot nem az állam, és még csak nem is a nemzetközi nyilatkozat<sup>23</sup> vagy bármiféle egyetemes egyezmény biztosítja az emberi személynek, hanem az ember ezen minőségét, a *jogalanyisághoz való jogát* mint eleve adottat azok csak elismerik.<sup>24</sup> A leginadekvátabb nézetünk szerint az, ha egy pozitivista alapállásból fogalmi és normatív szinten vitatják el a méhmagzattól az emberi jelleget, különbséget téve az *emberi lényeg* szempontjából, azaz az *emberi méltóságot illetően* jogi és nem jogi emberfogalom között. Egy ilyen felfogás teljesen érzéketlen a jogalanyiság mögött álló jogi személy-fogalom *ontológiai* dimenziója iránt, amely a jogalanyiság deontológiáját megalapozza. A jognak nem lehet más fogalma az emberi személyről és annak méltóságáról, mint a feltétlen méltóságot és életének abszolút értékét elfogadó *perszonalista* álláspont,<sup>25</sup> mert egyébként nem az emberről szólunk, akinek méltósága okán feltétlen, általános és egyenlő a jogalanyisága, jogilag elismert személyisége; ha ugyanis a jogalanyisága, jogi értelemben vett személyisége lényegét érintően korlátozható lenne, akkor az már nem az emberi személy lenne, hanem a személyiség (alanyiság) pozitív jogi konstrukciója, azaz olyan 'jogi személy', amelynek nincsen korlátozhatatlan lényege, „méltósága”.

A pandektisztika a jog állam-központúságának örökségét hordozza és adja, aminek jegyében a jogképeség – mint láthattuk – pusztán normatív minősítés eredménye. Véleményünk szerint ezen nézet elemei látszanak az Alkotmánybíróság (AB) abortusz-döntéseiben is, nevezetesen egyrészt abban az álláspontban, miszerint a méhmagzat alanyiságáról, emberi személy voltáról

23 Az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* pozitív jogi érvényességgel nem rendelkezik, természetjogi értelemben pedig olyanak tekinthetjük, mint amelynek szerzői és elfogadói fel- és elismerték a természetes emberi jogok (természetjogi) kötelező erejét és ezért nyilvánították ki azokat.

24 Az „alanyiság mint jogi kreáció” koncepció tömör és világos bemutatásához általános jogfilozófiai szemszögből ld. LUIS NAVARRO: *Persone e soggetti nel diritto della Chiesa, temi di diritto della persona*. Roma: 2000, 6–7.

25 A perszonalista álláspont lényege az emberi méltóság elismerése és védelme: DOMENICO COCCOPALMERIO: *Fortitudo Iuris, persona e diritto*. Trieste: Edizioni LINT, 1989, 16. A legújabb irodalmat tekintve ld. VITTORIO POSSENTI: *Il principio-persona*. Roma: Armando Editore, 2006. A perszonalizmus személy-fogalma jogi értelmében nem egy egyénileg megszerzendő lét-minőség, hanem az ember természeti lényege. Kantiánus alapállásból nincs különbség 'személy' és 'egyén' között, amely gondolati alapállás jó kiindulópontot ad egy erős alanyra épített jogfilozófia kifejtéséhez. Vö. SERGIO COTTA: *Diritto, persona, mondo umano*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1989, 59–82.

a) parlamentnek *törvényben* kell döntenie, ahelyett hogy magasabb jogforrási szinten, alkotmányjogilag vagy a nemzetközi emberi jogi dokumentumok értelmezési szintjét is bevonva értelmeznék és határoznák meg azt. Másrészt ez a pozitívizmus az állam alkotta jogrendszer belső *értelmi* egységére való törekvésben észlelhető, abban tehát, hogy azt az ember-felfogást tekinti az AB *alkotmányosnak* (!), amely az éppen aktuális pozitív jogrend; b) *dogmatikai rendjével* összhangban van. Mintha az alkotmányosság tartalmi *érvénybeli* rendjét tekintve eleve érvényesen, helyesen, s így az alkotmányértelmezés számára is hitelesen közvetítené és értelmezné – egy magasabb jogforrási szint számára! – az ember, az emberi személy és az emberi jogalanyiség ‘jogi’ fogalmát egy bármilyen tartalmú törvényi jogrend belső dogmatikai rendje. Nézetünk szerint a „fentről” származtatott *tartalmi érvényesség* alkotmányossági szempontjának a jogrenden belül mindenkor elsőbbsége van a pozitív jogrend *értelmi egységét* adó *dogmatikai* rendjével szemben. Ha tehát a kétféle érvényesség<sup>26</sup> ütközik egymással, akkor a pozitív jogrend dogmatikai rendjét kell úgy átalakítani dogmatikailag új, koherens egységet adó jogalkotással, hogy az megfeleljen az ember jogalanyiségát kifejező alkotmányossági kritériumoknak.<sup>27</sup> Ehhez azonban az ember jogalanyiségának, illetve az emberi személy jogi értelmének kutatása felé kell a teoretikus fogalomalkotásban lépéseket tennünk, mert úgy látszik, hogy ezek nélkül az ember jogalanyiséga és a jogképessége olyan üres normatív minősítések maradnak, amelyek bármilyen tetszőleges tartalmat felvehetnek a jogalkotástól függően.<sup>28</sup> Márpedig ez a pozitívista megközelítés az ember

26 A jogi érvényességkonceptiók tematizálásához, s köztük a jogdogmatikai érvényesség bemutatásához ld. POKOL i. m. 69–75.

27 Az AB abortuszügyekben hozott döntéseire fűzött vélemények tekintetében elmondhatjuk, hogy Lábady Tamás alkotmánybírónak, illetve a vele egy nézetben levő alkotmánybíróknak nézetünk szerint igazuk van abban, hogy az ember-fogalom teljességének fogalmi megragadását, az ember jogalanyiségának kezdetének és végének jogi értelmezését csakis alkotmányi szinten lehet elvégezni, de ott el is lehet végezni (és nem pedig polgári jogi dogmatikai szinten – tehetjük hozzá.) Érzékelhető, hogy az ember természetes fogalmát jobbra biológiai módon értette a magyar Alkotmánybíróság, amivel szembeállította az ember jogi, azaz normatív fogalmát. A biológiai „emberi élet” önmagában nem normatív, jogalanyiságot keletkeztető módon, mivel a biológiai élet önmagában még nem fedi le a személyi lét teljességét, azonban az ember értelmezéséből éppen a biológiai meghaladó emberi, személyi-jelleget maradt ki az AB határozatából. Az ember ezen személyi-jellege, mint természeti lényeg önmagában normatív lenne jogi értelemben is, hiszen ezen ontológia figyelembe nem vételével maga az emberi lényeg, maga az ember lényegi fogalmában sérülne, márpedig éppen ezt tiltja a természetjog és írja elő minden ember jogi értelemben vett személyként, jogalanyként kezelését, minthogy minden embernek, így a méhmagzatnak is joga van arra, hogy joga legyen, joga mindenekelőtt az élethez.

28 Ha nem is bármilyen tetszőleges szempont szerint, de a jogi személyiségek tekintetében nagy szabadsága van a jogalkotónak arra, hogy azt megadja vagy megtagadja: „A jogi személyiség azt jelenti, hogy az önálló és elkülönült jogalanyiságot az adott jogrendszer a tárgyi jogban megfogalmazott deklarációval, kivételes esetben bírói gyakorlat révén adja meg az adott formáció [...] részére.” Ezt Csehi Zoltán írja a magánjogi alapítványt tárgyalva, amely az egyik

alapvető és elidegeníthetetlen jogait kiszolgáltatottá teszi az aktuális parlamenti többség – pusztán a számszerű többsége adta legitimáció által lehetővé tett – önkényének.

#### IV. Az emberi személy-mivolt és az ember jogalanyiségének testtje: a méhmagzat jogi státusza

Felfogásunkban a méhmagzat emberi személyisége jogi értelemben adott, *jogalanyiséga feltétlen és teljes*, jogképessége pedig – természetjogait nem korlátozóan – lehet törvényileg, a dolog természetéből fakadóan – az *életkorhoz* kötötten – részben korlátozott (részleges).<sup>29</sup> Azt kell azonban mondanunk a méhmagzat örökössé nevezése, nevezhetősége, a dologi várományosi minősége tekintetében, hogy a szerzőképesség csak *érvényesülésében* feltételes, nem pedig a vagyoni jogképesség (szerzőképesség) tartalmában, hiszen a méhmagzat ugyanolyan élő ember, mint bármely más megszületett ember. A szerzőképesség feltételessége mindenki esetében fennáll, mivel bármely élő (megszületett) örökös, mint várományos is meghalhat az örökség megnyílása előtt, s ettől még senki nem gondolja, hogy örökössé nevezhetőségi képessége – vagyis szerzőképessége tekintetében vagyoni jogi jogképessége – feltételes lenne. A személyi jogok legalapvetőbbike, az élethez való jog tekintetében pedig egyenesen értelmezhetetlen nemcsak a jogképesség feltételessége<sup>30</sup>, hanem maga talán a jogképesség is, és sokkal inkább az ember jogalanyiségének alkotmányos fo-

---

legkülönlegesebb alanya a polgári jognak, mivel tagság és személyegyesítő jelleg nélkül válik önálló jogi személyiséggé. CSEHI ZOLTÁN: *A magánjogi alapítvány*. Budapest: Gondolat, 2006, 111. Manapság már léteznek az alanyiség – és annak elemeinek – mibenléte, fogalmi megragadhatósága tekintetében még több fejtorésre okot adó polgári jogi formációk. Ezek tárgyalását lásd: PAOLO MARIA VECCHI: *Le persone giuridiche: uno sguardo al diritto attuale*. In LEO PEPPE (szerk.): *Persone giuridiche e storia del diritto*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2004, 163.

29 Vö. JOBBÁGYI GÁBOR: *Az életjoga*. Budapest: Szent István Társulat, 2004, 235., 239–247. Az AB más véleményen látszik lenni: „Ha a megszületett ember emberi minőségét kifejező jogállására sem egyéni tulajdonságai, sem az állapotával (pl. életkor) járó tipikus tulajdonságok nincsenek semmiféle hatással, akkor a magzat fejlettsége, s más sajátosságai is közömbösek lehetnek a jogképesség és az élethez és méltósághoz való jog szempontjából.” 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. In SÓLYOM LÁSZLÓ–HOLLÓ ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmánybíróság Határozatai 1991*. Budapest: Triorg Kft., 312. A megszületett ember tekintetében Jobbágyi Gáborral kell egyetértenünk, mivel pl. törvényileg életkori alapon – a nagykorúság rögzítésével – kerül meghatározásra a házasságkötés lehetősége. A méhmagzat jogállása és élethez, illetve méltósághoz való joga tekintetében azonban teljesen egyetértünk az Alkotmány őreinek állásfoglalásával.

30 JOBBÁGYI i. m. 243. Az AB megfogalmazásában: „A feltételes jogképesség nem alkalmas azonban az abortusz problémájának megoldására. A magzat élethez – gyakorlatilag a megszületéshez – való jogát nem lehet a megszületés feltételétől függővé tenni.” 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 310.

galom-használata lenne a kielégítő. Nem arról van ugyanis pusztán szó, hogy a méhmagzat jogviszonyok alanya lehet, hanem, hogy – amint azt a tézisünkben már kifejtettük – korlátozhatatlan, abszolút szerkezetű jogviszony jogosultjaként, valódi alanyaként, *ab origine* van joga életének védelmére, mivel ő maga ezen jogok eredeti jogosultja, az állam és mindenki más pedig ezt kötelező módon elismerve ezen *abszolút szerkezetű jogviszony* kötelezettjei. Mint a téziseknél már írtuk, az *emberi személy jogi* fogalma tartalmazza mindenekelőtt az emberi méltóságból fakadóan az élethez való jogot, amely méltóság keletkezteti az emberi személy jogalanyiságát, megalapozván az abból fakadó jogait. Az emberi személy *jogalanyisága* korlátozhatatlan, *jogképessége* pedig – nem árt újból ismételni – az ember *természetes jogainak korlátain belül*, törvény által, a ‘dolog természete’ szerint – jobbra az életkorhoz kötötten – részben korlátozható, s ezért lehet bizonyos tekintetben ‘részleges’.

Az ember személyi méltóságából fakadó élethez való joga minden ember esetében egyenlő és feltétlen, akkor is, ha már megszületett, de akkor is, ha még nem. A születés biológiai-fizikai eseménye ugyanis nem olyan fizikai vagy jogi tény, amely az emberi méltóságban minőségi változást eredményezne, azért az élethez való jog tartalmában vagy érvényesülésében sem eredményezhet semmiféle változást. Ez a perszonalizmus, az emberi méltóság következetesen alkalmazott elvéből szükségszerű következtetéssel fakad, így a méhmagzatnak, mivel emberi személy,<sup>31</sup> mint minden embernek, életéhez és méltóságához csorbíthatatlan, abszolút joga van. Jogképessége pedig – bizonyos jogok tekintetében – a ‘dolog természeténél’ fogva az életkorhoz igazodik, de az nem *feltételes*, vagyis nem az élveszületéstől függ.<sup>32</sup> Az élveszületés csupán a jogok *érvényesülését* teszi lehetővé vagy kizárttá, nem pedig a jogok *meglétét*. A vagyoni jogok adott pillanatban való meglétén az élveszületés majdani ténye semmit nem változtat, csak majd annak érvényesülését teszi lehetővé, illetve az esetleges elhalálozás meghiúsítja azt. A jogosultsági (várományosi) pozíció attól még létezik a méhmagzat számára, hogy esetleg *később*, talán a születés előtt, alatt vagy utána meghal. A jogképesség így nem lehet feltételes.<sup>33</sup> Általában is le kívánjuk szögezni a modern emberszemlélettel szemben, hogy nem a szerző

31 POSSENTI i. m. 134.

32 „A méhmagzat a feltételes jogképesség állapotban is *van, létezik* a jog számára.” JOBBÁGYI i. m. 242.

33 Így nem tudunk e tekintetben egyetérteni Jobbágyi Gáborral, aki a tradicionális álláspontot e kérdésben osztja. JOBBÁGYI i. m. 235. „Más a helyzet a vagyoni jogok tekintetében. E jogokat a magzat ugyancsak megszerzi a fogamzástól, de *feltételesen*, mivel a jogok tényleges megszerzéséhez élve meg kell születni. A vagyoni jogok a hagyományos nézettel egyezően *várományként* illetik meg a magzatot”. i. m. 243.



képesség (érvényesülése) alapozza meg a jogképességet, a jogalanyiságot és a személyiséget, hanem ez utóbbi az előbbieket.<sup>34</sup>

Némely kortárs jogrendszer a méhmagzatot indirekte, feltételes jogképessége miatt egyfajta kvázi-embernek tekinti. Ily módon a születendő ember nem *emberi személyként* eleve jogalany, aki így jogképessége birtokában jogoknak és köteleességeknek lehet a címzettje, például örökösnek nevezhető, hanem a gondolkodásmódot tekintve mintha éppen fordítva állnának a dolgok a pandektisztikából örökölt pozitívista megközelítésben: mivel (például) örökösnek nevezhető, tehát szerzőképessége van, ezért így induktíve megállapítható, hogy jogok és köteleességek címzettje lehet, ezért ebből következik, hogy feltételesen – a szerzőképességének érvényesülésétől függően – jogképesse nyilváníttatik, és ezért – ilyen terjedelemben – jogalany. Mivel nem biztos, hogy tud majd szerezni, ezért nyilvánítja a polgári törvénykönyv, azaz az állam alkotta pozitív jog csak feltételesen jogképesnek. Úgy tűnik, hogy a szerzőképességből fakadó (részleges és feltételes) vagyoni jogi jogképesség teszi tehát az embert személylyé polgári jogi értelemben.<sup>35</sup> A szemlélet a római jogig nyúlik vissza, ahol a méhmagzat nem volt személy, és jogképessége is – szerzőképességében megmutatkozva – az élve születéstől függően – függő jogi helyzetében – feltételes volt.<sup>36</sup>

A pandektisztikából való azon felfogás, miszerint a jogképesség nem jog, hanem egy puszta státusz, mintha fennmaradt volna jogrendszerünkben a méhmagzat jogképességének megítélése esetében, akinek *szerzőképességét*, öröklési képességét elismeri az állam,<sup>37</sup> de az ezek alapjául álló jogképességet teljesen

34 Osztyuk Jobbágyi Gábor véleményét, miszerint van valami abszurd abban, hogy a „magzat örökölhét, de nem születhet meg”. i. m. 240.

35 A szemlélet, miszerint a méhmagzatnak az élve születésig feltételes a jogképessége és a szerzőképessége, a római jogból származtatott ránk. Ld. UMBERTO VINCENTI: *Diritto senza identità, la crisi delle categorie giuridiche tradizionali*. Roma–Bari: Editori Laterza, 2007, 38.

36 „A római jogban nem volt személy [...] a méhmagzat (*nasciturus*) sem, csupán az anyatest része (*portio mulieris*). A rómaiak ennek ellenére mégis jogtételként mondták ki, hogy »a méhmagzatot, valahányszor az ő érdekeiről van szó, úgy kell védelemben részesíteni, mintha már élő ember volna.« (Paul. D. 1, 5, 7), miáltal elismerték pl. a méhmagzat öröklési jogát anyja teherben léte alatt az elhalt apa után (Ulp. D. 38,16,3,9). Ez a fikció azonban nem a magzat emberi személyiségének jogi elismerése volt, hanem csupán annyit jelentett, hogy az élveszületett személy jogképességét, ha ez az ő érdekeit szolgálta, az erre vonatkozó vélelem szerint (*praesumptio iuris et de iure*) a fogamzás lehetséges legkorábbi időpontjától, vagyis a születéstől visszafelé számított 182. és 300. naptól számították, mintha a magzat már akkor megszületett volna. A születésig ezért a magzatot csak feltételesen tekintették jogképesnek, hiszen ha nem élve született, a fikció sem volt alkalmazható (ún. függő jogi helyzet).” FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intézményei*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, 200. A méhmagzatot tehát fikcióval tekintették személynek (feltételesen jogképesnek), szerintük nem volt személy, de úgy tettek – érdekei, különösen szerzési érdeke védelmében – mintha az volna.

37 *Ptk.* 646 §.

csak akkor, ha élve születik, igaz, akkor a fogamzásának időpontjától kezdve.<sup>38</sup> Egy adott időpontban így nem lehet tudni, hogy a méhmagzati ember jogképes-e vagy sem, tehát voltaképpen azt, hogy ember-e vagy pedig nem. Azonban a ‘személy’ fogalmából kiindulva azt kell, hogy mondjuk, hogy az ember a méhmagzati állapotában is jogképes, mert jogalany, vagyis mert emberi személy, de ettől még lehet, hogy azért nem realizálódik majd szerzőképessége, mert később meghal, esetleg a születéskor vagy közvetlenül előtte; de hasonlóképpen – amint már utaltunk rá – a már megszületett örökös, mint várományos is meghalhat az örökség megnyílása előtt. De mi a különbség, ha valaki a születés előtt, alatt, vagy azután 1, 2, 5, 10, esetleg 90 évvel hal meg? A jogalanyiség és az ahhoz kötődő jogképeség vagy van, vagy nincs, az embernél pedig feltétlen kell, hogy legyen. Újólag szükségesnek tartjuk leszögezni, hogy nem a szerzőképesség érvényesülése alapozza meg a jogképeséget, az pedig a jogalanyiságot és így a jogi értelemben vett személyiséget, hanem ez utóbbi az előbbieket. A jogképeség – főszabály szerint – nemcsak általános, hanem *egyenlő* is, többek között az *életkorra* való tekintet nélkül is, vagyis a méhmagzatnak is egyenlő a jogképesége mindenki mással. A jogképeség olyannyira az emberi személy lényegéhez tartozik, hogy azt még csak korlátozni sem lehet, mert az ilyen szerződés vagy egyoldalú jognyilatkozat jogilag nem kötelez, minthogy semmis.<sup>39</sup> A polgári jogi, illetve a más jogági ember-fogalmakat, jogképeség-fogalmakat kell a Nyilatkozatban foglalt, illetve az ennek megfelelő alkotmányokban foglalt alkotmányos ember-fogalomhoz igazítani minden emberi személy egyenlő és feltétlen méltóságából kiindulva. Csak egyetlen és *egységes* jogi ember-fogalom létezik, ez pedig a természetes személy jogi értelemben vett ‘személy’ fogalmán kell, hogy alapuljon, abból kiindulva, hogy az ember eleve személy, mivel nem „ajuridikus” vagy „metajuridikus” lény<sup>40</sup>. Az, hogy az ember *jogi* értelemben személy, azt jelenti, hogy „a személyisége az emberi lény lényegi és elidegeníthetetlen minősége, amit a jog elismer”.<sup>41</sup> Egy ilyen jogi személy-fogalom bázisán a méhmagzatot már nem lehetne nem személynek, nem jogalanynak tekinteni. A pozitív jog szabályozhatja a személy személyiségi jogait, de nem sértheti az emberi személy alapvető természetes jogait.<sup>42</sup>

Figyelemre méltónak érezzük a jogképeség-jogalanyiség-személy fogalmának illetően való, és nem pedig fordított – az emberi személyből indító – sorrendiségét az AB többségi véleményében. Miután a taláros testület pontosan

38 *Ptk.* 9 §.

39 *Ptk.* 8.§ (3).

40 NAVARRO i. m. 8. vő.: JAVIER HERVADA: *Introduzione critica al diritto naturale*. Milano: Giuffrè Editore, 1990, 115.

41 NAVARRO i. m. 9.

42 HERVADA i. m. 122–123. Az idézethez a magyar fordítást vettem alapul: *Kritikai bevezetés a természetjogba*. Budapest: Szent István Társulat, 2004, 128.

hivatkozta a vonatkozó nemzetközi dokumentumokat, a következőképpen összegzi azok tartalmát: „emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények – és ezekkel összhangban az Alkotmány – azt mondják ki, hogy minden ember, mindenütt, feltétlenül jogképes, azaz jogalany, vagyis jogi értelemben véve »személy«”.<sup>43</sup> Látszik, hogy az AB felfogásában a jogképesesség az elsődleges a jogalanyisághoz, az pedig a személy létehez képest, akkor is, ha azokat szinonimaként tekinti a testület, mivel minden ember jogképes és jogalany, s személy. Az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának* 6. cikkében azonban nem a jogképesesség, hanem minden ember azon joga került elismerésre, hogy *jogalanyiságát* bárhol elismerjék, márpedig ez a minden pozitív jogot megelőző<sup>44</sup> joga az embernek az emberi lényegből, az emberi mivoltból, vagyis az emberi természetből származik, azaz az ember eredendő alanyi jogosultságaként valódi természetjogot képez. Fontosnak érezzük azt a tényt, hogy nem minden ember ‘jogképeségét’ ismerték el, hanem az ember veleszületett szabadságát és egyenlő méltóságát (1. cikk, a szabadság tekintetében még a 3. cikk), élethez való jogát (3. cikk), illetve – nézetünk szerint – ezekből fakadóan azt nyilvánították ki, hogy minden embernek joga van arra, hogy ‘*jogalanyiságát*’ mindenhol elismerjék (6. cikk). Vagyis nem annyira (egyenlő) státuszjogot, azaz jogképeséget deklarál minden ember számára, hanem az ember legalapvetőbb veleszületett jogát, azaz a *jogalanyisághoz* való természetes *jogát* konstatálja. Hangsúlyozzuk, hogy deklarálja és nem pedig konstituálja.

43 64/1991. (XII. 17.) AB határozat i. m. 308.

44 Lábady Tamás az élethez és a méltósághoz való jog tekintetében jog előtti értékekről ír, amelyek az emberhez tartoznak, s a jog számára sérthetetlenek. Lábady Tamással szemben mi úgy gondoljuk, hogy jogi szempontból nem annyira jog előtti értékek ezek, hanem az ember legalapvetőbb természetes jogai, amelyek az emberi lényegéből származnak. Az emberi személyiség jogi fogalmára három megközelítést szoktak hozni. Ld.: NAVARRO i. m. 5-6. Vö. HERVADA i. m. 112. Luis Navarro a kánonjogi elemzést megelőző általános jogfilozófiai bevezetőjében – a természetjogász Hervada vonatkozó gondolatait alapul véve – rámutat arra, hogy az emberi személyt, az alanyt vagy olyan emberi lényként határozzák meg, aki jogok és kötelezettségek hordozója lehet, azaz jogképes, vagy aki jogosultságok és kötelezettségek címzettje, a jogviszony aktív és passzív alanya, illetve olyan lényként, aki a „jog előtt áll”. Azonban mindezen definíciókból nem válik világossá, hogy ki a személy és mi személyiségének forrása. A jogképeséssel megadott definícióból például nem válik világossá, hogy minden egyén személy-e jogi értelemben, illetve van-e a jogképeségekben különbség? Az sem derül ki, hogy mi a személyiség jogi alapja? A jogrend tulajdonítja, vagy csak elismeri azt? NAVARRO i. m. 6., Vö. HERVADA i. m. 111., 114–117. A második definícióból sem derül ki, hogy minden ember a jogosultságok és kötelezettségek címzettje-e, illetve csak egyedül ő címzettje-e azoknak, illetve, hogy miért címzettje azoknak? Az utolsó definícióban pedig azt nem lehet tudni, hogy ‘ki’ az a személy, aki a joggal „szemben”, az ‘előtt’ helyezkedik el, és hogy mi ezen normativitásának az alapja. Ld. NAVARRO i. m. 6. Lábady Tamás felfogása a harmadik definíciós modellhez látszik közel állónak lenni, de úgy, hogy közben a jog számára érinthetetlen és normatív emberi személy értékeit tartalmazólag fejt ki. Kérdés azonban, hogy mi az alapvető emberi értékek (élet és méltóság) és az alkotmányos jogrendszer érvényességi kapcsolata?

Az ember azon jogát, hogy mindenütt *jogképesnek* ismerjék el, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* 16. cikke tartalmazza, legalábbis a magyar fordítás szerint. Francia, angol és orosz nyelveken ugyanis a következőképpen hangzik: „Chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa *personnalité juridique*.”, „Everyone shall have the right to recognition everywhere as a *person before the law*.”; „Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его *правосубъектности*.” Magyarul pedig: „Mindenkinek joga van arra, hogy mindenütt *jogképesnek* ismerjék el.” (1976. évi 8. tvr. által kihirdetett szöveg.) (A kiemelések tőlem: F. J.) A magyar Alkotmány 56.§-a pedig kinyilvánítja, hogy a „Magyar Köztársaságban minden ember jogképes”.<sup>45</sup> A ‘jogalanyiség’-ből így lett a magyar jogrendben ‘jogképeség’, annak minden pandektista örökségével, etatista, pozitivista és jogdogmatikai szemléletmódjával.

A szabadság, az élet és az egyenlő méltóság ismérveivel fémjelzett ‘személyiség’ és az abból fakadó jogalanyiség fogalma tehát az elsődleges a jogképeség fogalmával szemben. A *személyiség* a *személy* létére utal, míg a „jogképeség a személyiség egy kifejeződése, egy minősége”.<sup>46</sup> Egyedül Lábady Tamás fogalmazza meg tiszta elvi és logikai alapon a helyes fogalmi sorrendet, amikor úgy fogalmaz, hogy a magzatot „fogantatásának pillanatától kezdve *embernek*, vagyis *jogalany*nak, *jogképes* személynek kell tekinteni, amiből következik, hogy a méhmagzatot az *élethez való jog* anyjával szemben is megilleti.”<sup>47</sup> (kiemelés tőlem: F. J.) A méhmagzat tekintetében ezzel szemben az AB mintha úgy érvelne, hogy ha a jogalkotó – tetszése szerint - személyi jogképességet ad a méhmagzatnak, akkor így jogalanyként ő is emberi személy lesz, s így a természetes és a jogi ember-fogalom fedni fogja egymást a fogantatástól a halálig. Azonban nem a jogképesség az adekvát fogalom,<sup>48</sup> mert ‘adományozható’

45 Lábady Tamás a 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményének 7. pontjában a jogképességet és a jogalanyiséget szinonim fogalmaknak tekinti, s mivel a magzat ember jogi, alkotmányos értelemben is, ezért rá is vonatkozik az Alkotmány 54.§ (1) bekezdése („A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”).

46 NAVARRO i. m. 13. A *jogképesség* a személy *lényegi* és *személyes minősége*, aminek *általános* jellege van, minthogy azon általános képesség, alkalmasság hogy jogok és kötelességek címzettje, jogviszonyok alanya legyen. A jogképesség előfeltétele annak, hogy valaki a jog címzettje (*titolarità giuridica*) legyen, azaz hogy jogai és kötelességei legyenek. A jogképesség, mivel az emberi személy lényegi minősége, ezért „minden embert megillet a természetijog alapján”. NAVARRO i. m. 14. Nem fogadható el annak el nem ismerése, bármely jogrendről is legyen szó. Nem ügylet- és forgalomképes, hiszen olyan érték, amivel nem lehet rendelkezni, mivel az az emberi akarat hatókörén kívül található, ezért maga a személy sem korlátozhatja azt akaratnyilatkozatával. Uo.

47 Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleménye a 48/1998. (XI. 23.) AB határozathoz. In SÓLYOM LÁSZLÓ, PACZOLAY PÉTER (szerk.): *Az Alkotmánybíróság Határozatai 1998*. Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1999, 362–363.

48 A jogképesség az AB szerint „olyan végletes absztrakció, amelyben már nincs semmi kizáró-

felhangot hordoz jogrendünkben a pandektista örökség folytán. Sokkal inkább a jogalanyiség természetjoginak tekintett értelme és fogalma lenne a megfelelő fogalomhasználat, amely alanyi jogokat alapoz meg, közöttük elsőként az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Az élethez való joghoz, de – nézetünk szerint – a jogalanyisághoz is szükségképpen hozzátartozó „veleszületett” fogalma pedig a helyes értelmezés szerint azt jelenti, hogy nem a társadalom vagy a politikai hatalom adja meg a jogalanyiságot, még kevésbé az élethez való jogot, hanem azok – az ember méltóságával együtt – az emberi természet immanens részei, annak *ontológiájából* fakadó *jogok*, s így azokat a jogalkotó, illetve az egyezményt aláíró államok érvényükben csak elismerik, deklarálják. A ‘veleszületett’ ily módon nyilvánvalóan ‘immanens’, ‘természetes’, az ‘emberi lényeghez tartozót’, s nem pedig ‘születés révén keletkezőt’ jelent. Az AB indoklásával ellentétben úgy véljük, hogy *jogi* nézőpontból nincs értelme beszélni ‘természetes’ és ‘jogi’ emberfogalomról, illetve ezek egymáshoz való viszonyáról; jogi értelemben ugyanis a minden ember jogalanyiságából fakadó élethez és méltósághoz való jogról van szó,<sup>49</sup> ami a ‘jogi ember-fogalom’ minimális – azaz lényegi – definícióját adja előíró, védendő módon. Ez a jogi emberfogalom minimális normativitása:<sup>50</sup> minden emberi személy jogalanyiséga és ebből fakadóan az élethez és az emberi méltósághoz való joga. Az AB-vel ellentétben úgy tartjuk, hogy ez nem az ember *erkölcsi*,<sup>51</sup> hanem következetesen *jogi* felfogása, ha tetszik: természetjogi felfogása. Minden ember természeténél fogva, s nem a születés ténye által jogalany, a ‘veleszületett’ – mint kifejtettük – ennyit jelent. Mivel az ‘erkölcsi’ ember-felfogást tekinti az AB a minden embert megillető jogalanyiség forrásának, ezért annak krízise egyszersmind a jogalanyiség krízisét is jelenti (a testület következetlenül néha ‘természetes’, illetve ‘biológiai’ emberfogalomról is ír). Érdekes, hogy míg az AB nem tagadja, hogy alapjogi bíraskodása eredőjében egy *emberkép* áll, addig az *alkotmányos ember-fogalmat* minimálisan, nagyvonalakban sem kívánja megkísérelni megfogalmazni. A ‘mindenki’, vagy a ‘minden ember’ fogalmi mögött rejlő ‘általános emberi alanyiség’ tartalmi kritériumait nem kívánja a jogalanyiség vonatkozásában megállapítani. Nézete szerint törvényhozói, azaz szuverén politikai döntés hivatott a méhmagzatot emberré nyilvánítani vagy azon minőségétől azt megfosztani – legalábbis egy természetjogi kritikai alapállásból tekintve ez utóbbi a helyzet. Ezen érvelés alapján azt mondhatjuk, hogy mintha nem ala-

lagosan emberi”. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat i. m. 308.

49 Az emberi személy méltósága alapozza meg jogalanyiságát, amelyből az élethez és a méltósághoz fakadó jog fakad.

50 Az AB helyesen mutat rá arra, hogy az alkotmányos normatív emberfogalomnak és az alapjogok értelmezésekor alapul vett emberfogalomnak közös gyökerei vannak. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 312.

51 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 308.

kult volna ki a jogállamiság és az Alkotmány tartalmi megközelítésmódjának a szemlélete a taláros testületben. Úgy tűnik, hogy magát az Alkotmányt is olyan törvénynek tekintették, amibe szinte bármilyen tartalom belevihető minősített jogalkotói döntéssel. Ebbe az irányba mutat Zlinszky János szemléletmódja is, aki az Alkotmány egész XII. fejezetét úgy tekinti, mint amihez semmit nem ad hozzá az, hogy az időközben alkotmányi rangra emelkedett, mivel az – írja Zlinszky – az 1976. évi 8 tvr. óta, vagyis a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* kihirdetése óta tételes jog, és azt „a Btk.-val és Ptk.-val összhangban értelmezték.”<sup>52</sup> Az Egyezségokmány azonban – vethetjük fel szűkebb vizsgálódási területünknel maradva – a ‘jogalanyiség’-ről szól a 16. cikkben, s nem pedig a ‘jogképesség’-ről. Vagyis nem a jogképességet illető polgári jogi dogmatikai megoldásoknak, vagy a – méhmagzatot embernek nem tekintő – büntető törvényi tényállások jelenlegi szabályozási modelljeinek további biztosítása révén elérhető *jogbiztonság* fenntartása, hanem ezen dogmatikai modelleknek és törvényi szabályozási módoknak az Egyezségokmánnyal és az Alkotmánnyal való összhangjának biztosítása lett volna az alkotmányértelmezés elsődleges feladata. Nézetünk szerint attól, hogy a rendszerváltás előtt, azaz nem jogállami keretek között miként értelmezték a szóban forgó tvr.-t (!), attól még egy jogállamban – alkotmányos szintre emelve – újra megfontolás tárgyát képezhette volna például az Egyezségokmányban nagyon hangsúlyosan szerepeltetett „veleszületett” kitétel. Márpedig nem kizárható, hogy a rendszerváltás alkotmányozási folyamatában az immáron alkotmányos fogalmak, mint a jogrendszer alapértékei, más tartalmat nyernek az alkotmányozók szándéka szerint is. Ennek alkotmányértelmezés keretén belül való történeti/teleológiai vizsgálata jórészt elmaradt, legalábbis az élethez való jog, a „veleszületett”, a „mindenki” és a „senki”, a „minden ember”, valamint jogalanyiség/jogképesség fogalmait tekintetében. Zlinszky János úgy fogalmaz, hogy a szóban forgó alapjogok „alkotmányos rangra emelése a szöveg értelmén nem változtatott.”<sup>53</sup> Ezzel szemben mi úgy véljük, hogy az alkotmányértelmezéskor sem nélkülözhető gyakorlati jogfilozófiai gondolkodás hivatott egy esszencialista, azaz minimálisan körvonalazott jogi emberképet megfogalmazni, amelynek a magja az emberi személy ‘veleszületett’, vagyis természetének lényegét érintő méltóságán alapuló, egyenlő, teljes és feltétlen jogalanyiséga. Ezt a filozófiai antropológiát nézetünk szerint az említett nemzetközi egyezmények a magukévá tették. Egy ontológiai látásmódot érvényesíteni tudó alkotmányos emberfogalom természetesen sohasem természettudományos, hanem olyan kiváltképpeni jogi emberfogalom, amely a nemzetközi jogi dokumentumok alapján formálódó alkotmányos jogrendszerben a tételes jog számára nyújt *érvényességi* keretet.

52 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött véleménye. i. m. 331.

53 Uo.

Az egyes jogágak jogszabály által rögzített és dogmatikailag kimunkált ‘jogági emberképe’ csak ezen belül fogalmazódhat meg, egyébként alkotmányellenes szabályozást valósítanak meg.

Azon a nézetben vagyunk, hogy fel kellene adni mind a pozitivista, mind a dogmatikai jogfelfogást, amikor az ember természeti lényegét érintő legalapvetőbb jogokról van szó, minthogy az ember jogi személy-voltát, jogalanyiságát és jogképességét nem a pozitív jog (nemzetközi jogi dokumentumok, alkotmány, egyes ágazati törvények s köztük a polgári törvénykönyv), de nem is a jogdogmatika juttatja. Joggal merülhet fel bennünk a kérdés, hogy miért kellene a jogi ember-fogalmat az „alkotmányos rendben ma elfogadott jogi emberfogalommal”, azaz a *szakági tételesjogok*ál összhangban megfogalmazni, ahogy azt az AB leszögezte?<sup>54</sup> Miért ne lehetne az Alkotmányba inkorporált nemzetközi emberi jogi dokumentumok értelemaadásai alapján, vagy pusztán alkotmányértelmezéssel<sup>55</sup> megfogalmazni a jogi emberfogalmat? Az AB a jogképességnek a születést megelőző stádiumra való kiterjesztésének lehetőségéről, mint magasztos szellemtörténeti léptékű vívmányról, és nem mint a személylétből szükségképpen fakadó jogalanyisághoz való jogról ír. Ha ellenben az embert – jogi értelemben is helyesen – személynek tekintenénk a fogantatástól kezdve, akkor már az egyenlőséghez képest nem nyugodna „kevésbé elvi alapokon” a jogalanyiság kezdete – amiként az AB fogalmaz –, minthogy az egyenlőség és az egyenlő méltósághoz való jog is egy ugyanazon ember-mivoltból, emberi méltóságból fakad, miként a jogalanyisághoz való alanyi jog is.<sup>56</sup> Úgy véljük, hogy fel kellene adni azt az elképzelést, miszerint a születés adja az emberi minőség származtatás (biológiai) kritériumát, minthogy az természettudományos és jogfilozófiai-alkotmányos értelemben is egyaránt tarthatatlan. Az ember biológiai értelemben egy olyan kontinuum,<sup>57</sup> amely a fogantatástól kezdődik és

54 Ezen nézetnek Zlinszky János volt talán a legkövetkezetesebb képviselője. Nézete szerint az Alkotmánnyal nem lenne ellentétes a „magzatnak az »ember« fogalom alá vonása”, azonban „ez az addigi magyar jogrendszer felfogását érdemben megváltoztatná, ehhez határozott, biztos kijelentés kellene. Ennek híján az Alkotmány vonatkozó helyét csak a *jogrendszer egészében* lehet értelmezni (kiemelés tőlem: F. J.)” 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött véleménye. i. m. 332.

55 Abból, hogy szövegszerűen nem mondja ki egy alkotmány a méhmagzat élethez való jogát, vagyis az emberi élet fogantatástól való védelmét, még nem következik az, hogy az alkotmány *rendszer*tani (*metodo sistematico*) értelmezésével ne lehetne ezen alkotmányos előírást egyértelműen megállapítani, mivel azt az alkotmány normatív megfogalmazott alapértékei, alapelvei tartalmazhatják, s az olasz alkotmány esetében tartalmazzák is – szögezi le Ignazio Lagrotta. LAGROTTA i. m. 134–135.

56 Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 312.

57 Az AB is megállapítja, hogy „a természettudományok fejlődése következtében a megszületés többé nem magától értetődő természetes és minőségi választóvonal a magzati és »emberi« lét között. Biológiai (főleg genetikai) szempontból az egyed emberi élet nem a születés és halál, hanem a fogantatás és halál közötti egységes folyamat. Ezen belül sokfajta minőségi szakasz különböztethető meg, amelyek között az emberi élet elején sem szükségképpen a születés a

megszakítatlanul tart, ahogy azt a német Alkotmánybíróság is hangsúlyozza.<sup>58</sup> Csak azon megközelítésmód az egyedül elfogadható és védhető tehát, amely az emberi személyt *fogantatásától* kezdve létezőnek tekinti, mivel akkor jön létre a jog számára azon ‘entitás’, ami az emberi személy a maga sajátlagos (jog)alanyiségában, akiben *minőségi* változást nem eredményez az, hogy magzatként időközben növekszik, fejlődik, majd megszületik.<sup>59</sup> A köznapi gondolkodás és a józan értelem számára is felfoghatatlan, hogy miért lenne az ember egy órával születése előtt kevésbé ember, mint egy órával a születése után? Mint írtuk már, az ember ugyanúgy meghalhat a születés alatt vagy utána egy-két órával, illetőleg több évvel, de az *utólag* bekövetkezett sajnálatos esettől függetlenül, amíg él, addig emberként, személyként jogalany. A születéssel csak a *biológiai* kapocs válik lazábbá a gyermekkel, de utána még egy ideig a csecsemő *pszichológiai* szimbiózisban él anyjával, vagyis az elválás, a különválás biológiai (születés) és pszichológiai (tudati) folyamatok eredménye.<sup>60</sup> Egyáltalán, számunkra önmagában már az is aggályos, hogy miként lehetett a méhmagzatnak, azaz a meg nem született csecsemőnek az emberi voltát alkotmányjogilag megkérdőjelezni, s ezáltal a ‘polgári halál’ állapotára ítélni éppen az emberi jogok korszakában, amikor több nemzetközi jogi dokumentum is kimondta, hogy *minden* embernek joga van jogalanyiségának elismerésére? Az sem teljesen világos, hogy miként lehetett egyáltalán alkotmányjogilag felvetni egy születés előtti kisgyermek jogi értelemben vett ember-voltának kérdését, ami az egységes ember-fogalomból kiindulva voltaképpen *életkor alapján való diszkriminációt*<sup>61</sup> jelent, ami pedig az *egyenlő személyi méltóság* sérelmét valósítja meg. Mint már tárgyaltuk, a ‘veleszületett jog’ a helyes nyelvtani értelmezés szerint nem azt jelenti, hogy a *születés pillanatában létrejövő*, hanem hogy a *születés pillanatá-*

---

legfontosabb választóvonal.” 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 310.

58 A német AB állásfoglalása az, hogy az emberi egyed biológiai fejlődése folyamatos, s nem köthető az élethez való jog sem az önálló életképességhez, sem a megszületéshez. A méhmagzatra vonatkozik az Alaptörvény 1. cikkének 1. pontja, minthogy az emberi méltóság sérthetetlen-ségének védelme minden emberi életet megillet. Az élethez való jog a méhmagzatot a Bíróság szerint a fogantatástól számított 14. naptól illeti meg (beágyazódás, individualizálódás napja). TÓTH GÁBOR ATTILA: Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 2003, 334.

59 LAGROTTA i. m. 135–136.

60 Ha valaki az anyaméhben van, akkor csak azért, mert szabad szemmel nem látjuk, már nem is ember? Hogyan lehetséges az, hogy az emberi személyről alkotott jogi gondolkodásunk még mindig ilyen képzetek foglya maradhat?

61 Lábady Tamás szegregációról beszél: „Nem osztom a többségi álláspontot tükröző határozatnak azt a megállapítását, hogy a magzat jogalanyiségának a kérdése alkotmányértelmezéssel nem dönthető el. Ez az álláspont lehetőséget lát arra, hogy a törvényalkotó a magzat jogi státuszát az ember jogalanyiségától eltérően minősítse. E *szegregációnak* azonban alkotmányos alapja nincs (kiemelés tőlem: F. J.)” 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos vélemény. i. m. 323.



*ban már meglevő* jogról van szó, amiként egy veleszületettnek tekintett egyéni tulajdonság vagy jellemző sem a születés pillanatában alakul ki az emberben, hanem a méhmagzati fejlődés alatt. Egyébként is abszurd a természetes személy esetében az ember születése pillanatában „hirtelen keletkező” jogi személyiségről, jogalanyiságáról beszélni, minthogy a születés az ember-jellegben lényegi változást nem idéz elő. Egyáltalán kérdéses, hogy miként válhatna az ember egy hosszan tartó szülés valamelyik, önkényesen kiválasztott pillanatában hirtelen jog által elismert (fizikai természetes) személlyé (ellentétben a jogi személlyel, amely bíróság által bejegyeztethető, (cég)bírósági nyilvántartásba vehető, ami egyértelműen meghatározott időpontot jelent a jogi személyiség létrejöttére). A személyi-mivolt és a jogalanyiség, de a jogképesség is csak egységes, egyenlő (minden embert egyformán megillető) és feltétlen (nem pedig a születésig függő jogi helyzetben leledző) lehet, ami tehát minden emberi személyt a fogantatás pillanatától megillet.

Mint láttuk, a jogi emberfogalom minimálisan – normatív tartalmát illetően – a minden embert – méltósága okán – megillető élethez és emberi méltósághoz való joggal azonosítható (amely tartalmak egzsersmind a jogalanyisághoz való jog lényegi elemei is), amely felfogás pedig ezt vitatja, az már nem a jogi emberfogalomban gondolkodik. Így nézetünk szerint helytelen az az érvelés, amely úgy beszél jogi emberfogalomról, hogy közben az élethez való feltétlen és abszolút jogot nem ismeri el minden ember számára, mivel ez a jog jelenségének és a jogi emberfogalomnak is a leglényegibb eleme. A jogi emberfogalom ugyanis az alapvető jogi viszonytól el nem szakítható, ami viszont minden ember, *mint ember* egyetemes elismerését tartalmazza, ahogy azt Bruno Romano megannyi kötetében kifejti Fichtétől indítva, Hegelen<sup>62</sup> át korunk jogelméleteinek bírálataiban is.<sup>63</sup> Az előbbieken alapján rendkívül aggályosnak érezzük azt, hogy az AB kifejezetten lehetővé tette, hogy az Országgyűlés az ember-minőséget elvitassa a méhmagzattól, a még meg nem született kisgyermektől, és így közvetetten lehetővé tette azt, hogy az élethez való jogát megtagadják tőle egy olyan törvény által, ami – mivel így az alapvető jogi viszonynak, azaz az egyetemes elismerő viszonynak nyíltan ellentmond – jogi minőséggel nem rendelkezik. Bruno Romano nyomdokain azt mondhatjuk, hogy egy ilyen törvény *kizáró* jellege miatt jogi minőséget nem hordoz,<sup>64</sup> s tartalmilag alkotmányellenes. Ráadásul meglátásunk szerint az embertől az emberi minőséget (s benne az élethez és a méltósághoz való jogot) alkotmánymódosítással sem lehetne elvitatni, mint-

62 BRUNO ROMANO: *Il riconoscimento come relazione giuridica fondamentale*. Roma: Bulzoni Editore, 1985, 69–156.

63 Tézisekben összefoglalva lásd: BRUNO ROMANO: *Sull'ortonomia del diritto. Nove tesi su riconoscimento e diritto*. Roma: Bulzoni Editore, 1996.

64 Vö. BRUNO ROMANO: *Critica della logica procedurale, logos e nomos*. Roma: Bulzoni Editore, 1995, 278.

hogy az az Alkotmány szellemével, a jogállamisággal ellentétes lenne, vagyis *alkotmány-ellenes alkotmánymódosítást* eredményezne.<sup>65</sup> Az „alkotmány szelme” a jog jelenségének lényege, vagyis a senkit ki nem záró, alapvető elismerő viszony, amelyet a jogi viszony struktúrája fejez ki normatíve. A német alaptörvény 79. cikkelyének (3) szakasza úgy rendelkezik, hogy „a jelen alaptörvény olyan megváltoztatása, mely [...] az 1. és 20. cikkeken megállapított alapelveket érintené, nem megengedett.”<sup>66</sup> Az 1. cikk az emberi méltóság védelmét írja elő. Okkal feltételezhető, hogy azért tiltja a német alaptörvény az emberi méltóság alkotmányos védelmének alkotmánymódosítással való megváltoztatását, mert ezen méltóság jogi értékét az alkotmány csak elismeri (deklarálja), de nem konstituálja. Vagyis a jogalkotó érvénytelen (alkotmány-ellenes) alkotmánymódosítást hajtana végre, ha azt sértené, ezért az alaptörvény szövegszerűen is tiltja az ilyen tartalmú módosítást.

Azt állíthatja valaki, hogy érvelésünkben abba a hibába estünk, hogy mindig embernek feltételeztük a méhmagzatot. Csakhogy az AB is „emberi-jelleget” tekintette, még ha ez indirekte is derül ki a többségi érvelésből. Az AB ugyanis az *emberi élet* objektív intézményes védelmének állami köteletségét a születést megelőző időre is kiterjesztette. Csakhogy – adódhat a kérdés –, miként beszélhetnénk az „*emberi*” élet *védelméről*, ha a méhmagzat nem rendelkezik *emberi minőséggel*? Az AB érveléséből meglátásunk szerint az világlik ki, hogy a méhmagzatot az AB is kénytelen valamiképpen „emberinek” tekinteni, mert egyébként nem szorgalmazná az emberi élet védelmének kiterjesztését a születést megelőző időre. Eközben eléggé következetlenül azt állítja, hogy mivel az Országgyűlés a méhmagzat jogi státuszáról nem rendelkezett, ezért ebből szerintük nyilvánvalóan az következik, hogy a méhmagzat jogilag nem ember, s ezt tudomásul is veszik. Meglehetősen problémás a kifejezetten „nem-ember”-nek nyilvánított méhmagzatnak az „emberi életét” védeni. Miként lehetne ugyanis a megszületendő gyermek nem-emberi – azaz születés előtti – állapotára kiterjeszteni az *emberi élet* védelmét, amikor még jogilag nem ember, vagyis egy nem-emberre (méhmagzat) az *emberi élet* védelmét alkalmazni fikcióval? Vagy a nem-ember méhmagzatban, azon keresztül rendelni az AB objektíve védeni a méhmagzaton kívüli emberi életet? Valóban, ez utóbbi látszik az AB álláspontjának lenni azután, hogy a méhmagzatot deklaráltnak nem tekinti jogalanyának, jogilag embernek. A méhmagzat így azonban az emberi élet védelmének eszköze, *külső feltétele*, „jótékony közjogi tárgya” lesz.

Az AB érvelésének egyik belső ellentmondása abban áll, hogy egyrészt sugallja, hogy jó lenne az ember fogalmát kiterjeszteni a méhmagzatra is, mert „érzi”, hogy emberről van szó, s nem lehet az emberi életet az emberben, ma-

65 Kritikai megközelítésben lásd: POKOL i. m. 33–34.

66 KOVÁCS ISTVÁN (szerk.): *Nyugat-Európa alkotmányai*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1988, 339.

gában az *emberi* életben alanyi jogosultsággként nem védeni. Másrészt azonban, mivel nézete szerint nem lehet kijelenteni alkotmány-értelmezéssel, hogy a méhmagzat ember, ezért az *emberi élet feltételeit* kívánja védeni a nem-ember méhmagzat bizonyos mérvű védelmén keresztül, mivel abból keletkezik majd az ember, az emberi élet. Így válik a méhmagzat az AB határozataiban az emberi élet pusztá életfeltételévé, vagyis pusztá *biológiai körülménnyé*, voltaképpen *dologgá*. A testület úgy érvel, hogy alanyi joga van az embernek az életéhez, de az állam 'objektív életvédelmi kötelezettsége' már ezt megelőzően is érvényesül, azaz a nem-ember méhmagzat *nem emberi* (?) életének védelme révén valósul meg. Vagyis az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből származik az emberi életnek és annak létfeltételeinek, vagyis a nem-ember méhmagzat „nem emberi” életének jogi védelme. Csakhogy ezáltal a méhmagzatot *eldologiasítottágában*<sup>67</sup> vagy emberi személyiség nélkül hordozott „emberi” életnek, vagy annak pusztá létfeltételének tekinti, amely utóbbi emberi minőség és emberi értelem (logosz) nélküli jogtárgy, minthogy az természetében és funkciójában lényegében azonos az egészséges levegővel, mivel az is alapvetően fontos az élő emberi élet számára, illetve a jövő generációk számára, ahogy azt nyers következetességgel le is szögezi az AB.<sup>68</sup> Ilyen értelemben nincs, nem lenne lényegi különbség a levegő és a méhmagzati korban levő ember között, ami a dolgok objektív természetét tekintve abszurd állítás, s így nem tudunk egyetérteni a taláros testület ezen okfejtésével, indokolásával. De az AB ilyen irányú értelmezéséből fakad az is, hogy a méhmagzat életével, mint *biológiai életfeltétellel* és mint általában vett *filozófiai gondolati tárggyal* szemben érvényesülhet az anya egészséghez való, illetve önrendelkezési joga, mivel így már nem egy ember életéről van szó. A méhmagzati korú emberi személy „megöléséhez való jog” és annak életéhez való jogának kérdése így válik az AB objektív életvé-

67 Az Én-Az kiismerő megismerésben való eldologiasító viszonyulás nem az emberi és nem a jogi *elismerő* viszony sajátja. ROMANO (1995) i. m. 235., 261.; vö. MARTIN BUBER: *Én és Te*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1994, különösen: 15., 23., 31., 62. Romano Luhmann megfigyelő-leíró rendszerelméletét bírálva a *tudományos megismerést az egzisztenciális elismeréssel* állítja szembe. ROMANO (1995) i. m. 81., 114.

68 „Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeit is védi*. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; »az *emberi élet*« általában – következőképp az *emberi élet mint érték* – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben levő emberi életre is, csakúgy, mint a *jövő generációk életfeltételeinek biztosítására*. Ez a kötelezettség – ellentétben az élethez való alanyi joggal – *nem abszolút*. Ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljenek. A magzati élet védelmére irányuló állami kötelezettséget így *korlátozhatja* például az anya egészséghez való joga, vagy *önrendelkezési joga* (kiemelések tőlem: F. J.)” 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 303.

delmi érvelésében az ember élethez való alanyi jogától eloldottan olyan kérdésekkel rokoníthatóvá, mint a levegőszennyezés tekintetében fontos környezet-szennyezési kibocsátási értékek meghatározása, ami valóban az emberi életnek közvetett, emberi *életen kívüli* biztosításának a kérdése. Azonban a méhmagzat és annak élete nem egy ilyen, „emberi életen kívüli” merő természeti „környezeti életfeltétel”, amelyet az állam addig véd, ameddig *utilitarista* módon védeni érdemesnek lát<sup>69</sup> (s utána pedig – írja az AB: „tudatosan kockáztatnak emberi életet, s tudomásul veszik bizonyos számú emberi élet feláldozását társadalmi előnyök érdekében”<sup>70</sup>), hanem egy élő emberi személy és annak az élete. Így csak és kizárólag az emberi személy élethez való abszolút alanyi joga, a jogállam részéről pedig annak mérlegelést nem tűrő, abszolút védelmi kötelessége jöhetne csak számításba. (Csak az emberi életek védelmei léphetnének kollízióba, vagyis a születendő gyermeknek és az életében veszélyeztetett anya életének a védelme.) Az AB érvelésének lényegén nézetünk szerint az sem változtat, hogy a fenti érvelése után rögtön leszögezi, hogy az abortusz esetében nem személytelen kockázatról, hanem meghatározott egyedi „potenciális élet” szándékos kioltásáról van szó. Ha ugyanis egyedi emberi életről van szó, akkor az abszolút védelmet kell, hogy élvezzen, ha pedig csak „potenciális emberi életnek” nevezik, akkor tagadják az emberi életnek valóban *emberi* jellegét. Mivel az AB alkotmányellenesként nem zárja ki azt a felfogást – sőt inkább, nézetünk szerint, következik a testület többségi érveléséből és előfeltevéseiből<sup>71</sup> –,

69 Lábady Tamás így fogalmaz a 48/1998. (XI. 23.) AB határozathoz, azaz a „második abortuszhatározathoz” fűzött különvéleményében az *emberen kívüli természeti környezet* és az *emberi (magzati) élet* között különbséget téve az állam objektív életvédő kötelessége tekintetében: „A magzati élet védelme az Alkotmány szerint csak a védelem erősödése irányába változhat és annak hatékonysága nem csökkenhet. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában (ABH 1994, 134.) a *környezetvédelmi status quo* megőrzésének kötelezettségét vizsgálva megállapította, hogy »az állam a *természetvédelem jogszabályokkal megállapított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen*. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.« Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozatában az élethez való jog objektív védelmére – a határozat koncepciójának talaján is – *e követelménynél szigorúbb alkotmányos követelményt kellett volna megállapítani, tekintettel a méhmagzat létének egyediségére*, azaz arra, hogy minden magzati életből *egyedi és helyettesíthetetlen emberi élet születik*. Az államnak ezért az abortusz »statisztikai kockázatának« leszorítása mellett azon kell munkálkodnia, hogy minden diszkrimináció nélkül minden egyes magzat megszülethesen. (kiemelés tőlem: F. J.)” i. m. 364.

70 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 304.

71 Egyrészt az AB azt mondja, hogy a hatályos jog szerint most nem jogszerű a méhmagzat (ami nézetünk szerint egyáltalán nem ilyen biztos, mivel – örökössé nevezhetősége folytán – feltételes, részleges vagyoni jogképessége van), másrészt azt, hogy a jogalanyisága nem dönthető el az Alkotmány értelmezésével, harmadrészt azt, hogy törvényi szinten lehet akár arról is alkotmányosan dönteni, hogy a magzat nem jogszerű. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 307. Mindeközben nem hoz fel kényszerítő érveket tekintetben, hogy a magzat jogilag ember is lehetne. Nézetünk szerint meglehetősen aggályos a „mindenki” kitétel alá

hogy a magzat jogilag nem számít embernek, ezért nagyon is körvonalazódik az a helyzet az AB érveléséből, miszerint az életfeltétellé tevés érdekében szándékosan a végletekig végzett elszemélytelenítés eredményeképpen a méhmagzat tekintetében már csak az objektív, pontosabban a ‘relatív’ intézményes életvédelmi kötelesség merül fel az állam számára.<sup>72</sup>

Az AB számára a méhmagzat jogalanyiségának kérdése nem *tartalmi* alkotmányossági kérdés, nem jogállami kérdés, hanem jogalkotási kérdés, illetve szellemtörténeti megközelítésmódot igénylő probléma.<sup>73</sup> Ennek jegyében, formális és pozitivistá alkotmány-megközelítése szerint az is *alkotmányos*,<sup>74</sup> ha pusztán törvényi szinten a jogalkotó kimondja, hogy a méhmagzat nem ember. A mi alkotmányértelmezésünk és jogállam-felfogásunk szerint nemcsak az ilyen törvényi rendelkezés minősülne alkotmányellenesnek, hanem az olyan alkotmánymódosítás is, amely alkotmányi szinten akarná a méhmagzati ember jogalanyiségát megtagadni. Némileg meglepőnek érezzük a testület azon kijelentését, miszerint az emberi státusznak törvényi döntéssel a méhmagzatra való esetleges kiterjesztése a „jogi ember-fogalomnak az alapjogok szempontjából fontos elemeit – más-más okból – valójában lényegesen nem érinti.”<sup>75</sup> Talán azért, mert az AB szerint az emberi élet feltételének tekintett „potenciális ember életén”, azaz a magzat életén keresztül az emberi élet, mint érték, s mint védett jogtárgy az objektív intézményes állami jogvédelem eszközeivel is megfelelően védhető? Erre röviden azt tudjuk mondani, hogy más dolog az emberi élet köz-

---

nem egyértelműen tartozónak tekinteni a méhmagzatot. (i. m. 307.) Ilyen súlyú alkotmányossági kérdésben minimálisan inkább feltételezni kellene, s nem pedig szabadon eldönthetővé kellene tenni az emberi mivoltot. Az AB – bevallottan – olyannyira *óvatos*, hogy csak potenciális emberi életnek tekinti a magzatot (i. m. 304.). Megjegyezzük, hogy az óvatosság vagy az *elővigyázatosság elvéből* a környezetvédelmi jogban ezzel ellenkezőleg inkább a védelem elsődlegességének követelménye fakad. Az óvatosságnak ugyanis nem arra kellene irányulnia, hogy *nehogy emberi életként védjünk* esetleg nem emberi életet, hanem, hogy *nehogy ne védjünk megfelelően* emberi életet.

72 „Ezért a terhességmegszakítást csak akkor lehet az 54.§-ből folyó relatív, intézményes életvédelem hatálya alá tartozónak venni, ha a magzat individualitását jogilag nem ismerik el. Az abortusz mint tett egyediségét és szándékosságát nem lehet megszüntetni, ezért a személytelenséget kell a másik oldalon a végletekig fokozni. A terhességmegszakítás ezért csak akkor »vonatkozik« az Alkotmány 54.§-ában biztosított élethez való jognak egyedül az objektív oldalára, úgy tehát, hogy ugyanezt a jogot alanyi jogként ne kelljen szintén figyelembe venni, ha a magzat jogilag nem ember.” 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 304.

73 „A kérdés az, hogy az ember jogi státusza kövesse-e a természet- és szellemtudományok, valamint a közvélemény ember-fogalmainak [fent jelzett] változását, kiterjedjen-e az ember jogi fogalma is a születés előtti, egészen a fogantatásig. A jogalanyiség ilyen kiterjesztésének jellege és hordereje csak a rabszolgaság eltörléséhez hasonlítható, de annál is jelentősebb lenne. Ezzel az ember jogalanyiséga elérné elvileg lehetséges végső határát és teljességét; az ember különböző fogalmai ismét egybeesnének.” 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 311.

74 Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 307.

75 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 313.

vetett és részleges védelme, és más az ember alanyi és abszolút joga életének védelmére, ezért ezen védelmi eszközök természete, szintje, de hatékonysága is más-más. Ebből látszik, hogy az AB talán nem is tartja elengedhetetlenül szükségesnek az ember jogalanyiségának a kérdését alkotmányi szinten rendezni. Vagy a jogalanyiség meghatározása és a jogi emberfogalom se lenne fontos? Mi nem így gondoljuk, s a kortárs törekvések mutatják álláspontunk igazát (lásd az „állati jogok” kérdését, a biogenetika problémáit stb.).

Az AB számára a méhmagzat nem emberi személy és nem is teljes értékű emberi élet, hanem annak csak biológiai előfeltétele: „potenciális emberi élet”.<sup>76</sup> Márpedig nézetünk szerint az emberi élet az ember ‘emberi’ és ‘személyi’ voltának konstitutív voltát adja, mivel ez az érték, azaz az emberi élet *emberi* volta az emberi méltóságból fakad.<sup>77</sup> Ezért az emberi életet nem lehet annak közvetlen védelmének szükségessége esetén merő biológiai szubsztanciának tekinteni, és elvonatkoztatni az azt hordozó emberi személytől, mint jogalanytól, aki miatt az emberi élet valóban ‘emberi’ minőséget ölt. Az AB azon – egyébként teljesen tiszteletre méltó – igyekezetében, hogy a magzat emberi életét védje, azt pusztá biológiai létfeltétellé degradálta, mivel nem mondta ki, hogy a méhmagzat ember, ezért az embernek csak ‘életfeltételeit’ védhette naturalizáló módon, illetve az emberi életet „úgy általában” filozófiai módon. Az embert tehát akaratlanul is tárgyként kezelte, ami nem az emberi létmód sajátja – legalábbis Bruno Romano jogfilozófiai elemzése szerint –, mivel az az egyetemes elismerés talaján áll. Így az AB minden jóindulata ellenére kizáró viszonyba helyezkedett a méhmagzati korban levő emberrel szemben, ami nem az alapvető jogviszony sajátja, amely utóbbi éppen ellenkezőleg, az egyetemes elismerésen alapszik.<sup>78</sup> Az AB egyrészt úgy gondolja, hogy a méhmagzati állapotban levő ember jogi státuszát, s ezzel az élethez való jogát illetően törvényhozási döntéssel szabadon lehet rendelkezni, akár úgy is, hogy nem ismeri el a méhmagzati embert a jogközösség embernek,<sup>79</sup> ezzel azonban Romano szerint nem jogi viszonyba helyezkedik a törvényhozó a méhmagzattal szemben. Másrészt az AB azt

76 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 303.

77 Az emberi élet védelmén keresztül az emberi személy legalapvetőbb védelme történik meg. Egy a személy fogalmát jogfilozófiai módon tárgyaló monográfia legelső mondata úgy fogalmaz, hogy a „személy tana az élet doktrínájának rendelődik alá.” GONELLA i. m. 3. Ezért nem mindegy tehát, hogy miképpen ragadjuk meg fogalmilag az ‘élet’-et. Mi az emberben az *emberi* életet tekintjük, s ezért így azt minden más egyéb nem emberi élet vagy dolog felett levőnek tekintjük, mivel az – mármint az emberi élet – az emberi személy lényegéből, annak méltóságából fakadóan sérthetetlen és legfőbb érték. Az emberi élet nélkül ugyanis nincsen maga az ember sem, s így annak semmilyen más jogilag megragadható java sem létezik. Az emberi élet védelmén keresztül az emberi személy *létének*, és közvetetten pedig a személy minden más javának védelme valósul meg.

78 Vö. ROMANO (1995) i. m. 89.

79 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 307.

gondolja, hogy a jogi ember-fogalom voltaképpen a jogrendszer belső dogmatikai rendszeréből fakadó ember-fogalom, és nem feltétlenül alkotmányi szinten megfogalmazandó alkotmányos ember-fogalom.<sup>80</sup> Nézetünk szerint a tartalmi értelemben vett alkotmányos emberfogalomhoz kell igazítani a jogrendszer – a szakjogágak – dogmatikai ember-fogalmát.

Ha valaki nem tekinti a méhmagzatot embernek, akkor az a lehetőség marad a számára, hogy az emberi életet valamiképpen biológiai értelemben tekintse „emberi”-nek, de nem „személyi”-nek, azaz még *nem* emberi személyhez tartozónak. Ekkor azonban meg kellene határozni azt az időpontot, amelyben az a minőségi biológiai változás, fejlődési pont áll be, amikor ez az emberi jelleget hordozó „biológiai szubsztrátum” már (hirtelen) személlyé lesz a jog számára is.<sup>81</sup> Nem kívánunk ezen orvostani, tudatfilozófiai stb. kérdésekbe bocsátkozni, annyit azonban mondhatunk, hogy amennyiben az emberi lét meghatározott aspektusára, nem lényegi elemére szorítjuk az emberi személy fogalmát, például a tudat vagy öntudat meglétére, akkor lehetnek, lesznek olyan természetes személyek, emberek, akik „még-nem” vagy „már-nem” személyek,<sup>82</sup> amelynek beláthatatlan ember-ellenes következményei<sup>83</sup> lennének, ha a jogi gondolkodás, illetve a tételes jog azt elfogadná és érvényesítené. Az emberi személy olyan lényegi, ontológiai jellemzőit kell meghatározni, amelyek nem esetlegesen, vagy különböző mértékben vannak meg az egyes emberekben, hanem a személy-fogalom lényegénél fogva. Ezen lényegi ismérvek az emberi személy-fogalmat annak meglétének minden momentumában jellemzik, s csak akkor szűnnek meg, ha már a fogalommal jelzett entitás nem létezik. Nem lehetnek tehát potenciálisak vagy félig-meglevőek, mert egy dolog vagy entitás lényegénél fogva, fogalmilag, lényegi ismérveinek megléte folytán vagy van, vagy nincs. Az előbbieket is figyelembe véve azt kell mondanunk, hogy az emberi egyén lényegénél, azaz *emberi méltóságánál* fogva személy, mégpedig jogi értelemben is, s ezért jogalany. Nem tudunk tehát az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében „nem jogi” és „jogi” emberi személy-fogalmak között különbséget tenni, mivel a jogi emberi személy-fogalom a nem-jogi emberi személy-fogalom minimális, esszenciális jegyeit tartalmazza jogilag előíró módon. Ezen szemé-

---

80 Uo.

81 Vittorio Possenti a humánembrio jogállását és személy-voltát elemzi a fentiek szerint. POSSENTI i. m. 132–133.

82 POSSENTI i. m. 133.

83 Ignazio Lagrotta így fogalmaz: „Hasonlóképpen teljességgel önkényesnek tűnik azon felfogás, amely az emberi személynek, mint az élethez való jog alanyának a kezdetét az öntudatnak az egyénben való ébredéséhez köti, mivel az aberrált következményekre vezet, mint például annak lehetőségére, hogy ne tekintsék embereknek azon egyéneket, akik értelmi fogyatékosként születtek.” LAGROTTA i. m. 135.

lyi-mivolt lényegét adó méltósággal csak az ember rendelkezik,<sup>84</sup> de ‘emberi élete’ is csak neki van, akit a jog így ezen alanyi, személyi minőségében elismer és véd. Az egyén tehát mindenkor személy<sup>85</sup> jogi értelemben is, ezért egy jogi ítéletalkotásnak az ember esetében mindig az emberi nemre jellemző méltóságát és szabadságát kell tekintenie, nem pedig biológiai életállapot-jellemzőit.<sup>86</sup>

Minthogy a méhmagzat nem lehet sem dolog, sem kvázi-ember<sup>87</sup> vagy kvázi-személy,<sup>88</sup> mert ilyent a jog az ember vonatkozásában nem ismer és nem is ismerhet,<sup>89</sup> s mivel az ‘ember’ és az ‘emberi személy’ azonos kiterjedésű fogalmak, ezért nyilvánvaló, hogy a méhmagzat ‘ember’ és ‘személy’ jogi értelemben is, így ezen ember emberi élethez való jogának védelmére kötelezett alkotmányosan az állam. Ha ezen emberi élet védelmére az államnak alkotmányos kötelessége van, akkor hogyan lehetne összemérhető és harmóniába hozható az emberi, azaz a méhmagzati élet védelme, mint az emberi méltósághoz szorosan kötődő legfőbb emberi alapjog az anya önrendelkezési jogával, amely – nézetünk szerint – annak csak alárendelt lehet? A méhmagzat életjoga és az anya teste feletti önrendelkezési joga egyáltalán nem léphetnek kollízióba egymással, mivel az élet, amit az állam védeni köteles, az valóban az emberi személy individuális ‘emberi’ élete, ami a legfőbb alkotmányos értéket képezi. Emberi léttel csak emberi élet védelme léphet kollízióba, nem pedig az egyén önrendelkezési joga.

Gyakorlatilag az AB elismeri, hogy a méhmagzat biológiai értelemben ember. Joggal merül fel akkor a kérdés, hogy miként tekinthetnénk ‘jogi’-nak az olyan törvényi döntést, amely az embertől az emberi jelleg jogi elismerését megtagadja? A törvény meg tudná talán változtatni az ember természeti lényegét? Valóban igaz, hogy a biológiai ember-fogalom a jogfilozófiai ember-foga-

84 „A méltóság fogalmára vonatkozó mai felfogások közös eleme, hogy a méltóság valamely morálisan lényeges és csakis az emberre jellemző tulajdonság alapján illeti meg az embert. Tehát a méltóság az ember járulékos tulajdonsága.” TÓTH i. m. 259. Ehhez azt tehetjük hozzá, hogy a ‘járulékos’ természetesen nem „esetlegesen meglevőt”, hanem ‘lényegi’ ismérvet jelöl.

85 Az ‘emberi személy’-jelleg az alanyiság feltétele. Az ember és a (fizikai) természetes személy fogalmak szinonim használatára az abortusz-ítélet elemzéséhez ld. TÓTH i. m. 340.

86 ROMANO (2007) i. m. 148.

87 Az AB azt hangsúlyozza, hogy a „magzat jogilag vagy ember, vagy nem”. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 311.

88 Nézetünk szerint jogilag nem lehet „alakulóban levő emberi személynek” sem tekinteni, hanem csak teljes jogalanyisággal rendelkező emberi személynek. Vö. JOBBÁGYI i. m. 235, 244–245.

89 Az a jogi gondolkodás, amely feladja az egységes ember- és személy-fogalmat a (fizikai) természetes emberi személy vonatkozásában, az nemcsak hogy az emberi jogokat nem lesz képes megalapozni és védeni, hanem ezáltal az egész jogrend lesz nem-emberi, ami konstitutív elemétől való megfosztottságában nonszensz (*logos* nélküli) lenne, hiszen a jog emberi értelem (*logos*) nélküli és a sajátlagosan jogi funkció nélküli helyzetét eredményezné, miközben a jog – lényegét tekintve – tipikusan az emberi létmód sajátja és az *emberi* viszonyokat szabályozza, amiért is ezen logoszától, értelmétől elszakíthatatlan.



lommal nem azonos, de nem azért nem, mert a törvény szabadon ismerhet el valakit embernek vagy nem-embernek, hanem mert az emberi személy lényegében több mint biológiai lény. Csakhogy az AB nem kívánta a biológiai emberfogalmat magában foglaló, de azt a feltétlen és csorbíthatatlan emberi méltóság révén kiteljesítő jogi emberi személy-fogalmat megalkotni jogi kategóriákkal, hanem inkább a politikai, azaz törvényhozói döntésre bízta, hogy az döntse el szabad és szuverén belátása szerint, hogy a méhmagzatot embernek tekinti-e. Csakhogy nézetünk szerint az ember jogalanyiságára vonatkozó bármilyen tartalmú jogalkotói – politikai – döntés még nem minősül önmagában jogfilozófiai, illetve alkotmányos értelemben is rögvest ‘joginak’.<sup>90</sup> Sőt, ha az emberi természeti lényeghez hozzátartozó jogalanyiságot – s ezzel az élethez való jogot – a jogalkotó elvitatja, akkor éppen hogy nem-jogi, azaz jogellenes, ha tetszik, természetjog-ellenes lesz a döntése, mert az alapvető jogi viszonyt megtagadta az emberek egy csoportjától. Úgy gondoljuk, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog nem jogon kívüli értékek,<sup>91</sup> hanem az emberi személyi léthez,

90 Nem tudunk így Zlinszky János érvelésével egyetérteni: „Természettudományos kérdés, hogy a magzat mikortól minősül embernek, potenciálisan vagy teljesen kibontakozott emberi életnek, emberi lénynek. A jog oldaláról döntendő el, hogy ezt az alakuló vagy kialakult emberi lényt jogalanynak, személynek tekinti-e. A jogalanyiság fogalma eredetileg az emberre szabott intézmény, de nem szükségszerűen egyezik a jogalany fogalma az ember biológiai fogalmával”. 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött véleménye. i. m. 330.

91 Egyetértünk Lábady Tamással és Tersztyánszky Ödönnel, akik ‘az élethez és emberi méltósághoz való jogot’ az ‘emberi lényeghez’ tartozónak tekintik, ami a (pozitív) jog számára hozzáférhetetlen. Teljesen igazat kell adnunk Lábady Tamásnak abban, hogy az említett két jog a maguk elválaszthatatlan egységükben „az ember elidegeníthetetlen, immanens, lényegi sajátja”. Nem gondoljuk azonban, hogy ezen jogok ne lennének alapjogok, s „csak imagináriusan léteznének” – ahogy azokról Lábady Tamás ír a 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében. A 7. pontban arról ír, hogy mivel a magzat jogi, alkotmányos értelemben is ember, ezért jogalany és ő is beletartozik emberként és jogalanyként a ‘minden ember’ kitétel alá (Alkotmány 54.§ (1) bekezdése), akinek ily módon joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Kérdés azonban, hogy ha az ember jogalany, akinek így joga van az élethez és az emberi méltósághoz, akkor miért nem tekinti Lábady Tamás a következő, 8. pontban ezen emberi lényegből származó jogokat valódi alapjogoknak? Teljesen helyesen állapítja meg azonban nézetünk szerint, hogy az ‘emberi élet és méltóság’ a pozitív (jog) előtti ontológiai érték-kategóriák, de ezen ontológiából fakadnak meglátásunk szerint az „élethez és az emberi méltósághoz való alapjogok”, amelyek az emberi személy jogi kategóriáit (jogalanyiság, jogképesség) töltik ki alapvető jogi (deontológiai) tartalommal. Az Alkotmánybíróság úgy érvel, hogy a jogképesség teljesen formai kategóriáját az élethez és az emberi méltósághoz való jogok, mint „tartalmi” alapjogok töltik ki tartalommal, amelyek az emberi minőséget és az ember jogi státusát adják (más jogalanyokkal, azaz jogi személyekkel ellentétben, amelyeknek nincs ilyen természeti lényegük): „A jogképesség olyan végletes absztrakció, amelyben már nincs semmi kizárólagosan emberi. A jogképesség formális minőség. Minden embernek jogképésnek kell lennie, de jogképes nemcsak az ember lehet. A jog az emberen kívül is bármit jogalannyá, »személylé« nyilváníthat. Ezért az ember jogi alaphelyzetéhez hozzátartozik két »tartalmi« alapjog is, amely a jogképesség formális kategóriáját kitölti, és a »személy« emberi minőségét kifejezi: az élethez és az emberi méltósághoz való jog”. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 308.

annak legmélyebb lényegéhez tartozó olyan normatív megfogalmazott konstitutív elemek, amelyek nélkül nem beszélhetünk jogi értelemben emberről. Teljes nyugalommal nevezhetjük ezeket természetjogi tartalmaknak is, mivel az emberi természeti lényegből fakadnak, s amelyek így *jogilag* kötelezik az alkotmányozót, az alkotmány értelmezőjét és a törvényhozót egyaránt. Nézetünk szerint az ‘élethez és az emberi méltósághoz való jog’ olyan alapjogok tehát – s nem pedig az alanyi jogok forrásai<sup>92</sup> –, amelyek az emberi természet, illetve az emberi személy *jogi* fogalmához olyannyira hozzátartoznak, hogy nélkülük emberről, természetes személyről jogi értelemben nincs is értelme beszélni, s így ezen jogok az *ember fogalmából* adódóan minden<sup>93</sup> emberi személyt megilletnek. A *minden* emberi személyt megillető ‘élethez és az emberi méltósághoz való jog’ nélkül mind az emberi személy, mind annak jogalanyiséga jogi tartalom nélküli kategóriákká, pusztá fennkölt szófordulatokká válnak, amelyek bármilyen tartalommal megtölthetőek vagy relativizálhatók. Az ‘élethez és az emberi méltósághoz való jog’ forrása maga az ontológiai értelemben vett emberi természet, az objektív értelemben vett személy-jelleg, amelynek lényegi konstitutív elemei az említett jogok. Az ember legalapvetőbb jogi státusza, jogalanyiséga nem a pozitív jog rendje által biztosított státusz, egyfajta pandektista értelemben vett, államilag biztosított jogképesség, hanem az ember-mivoltából, méltóságából fakadó jogalanyiségéhez való elidegeníthetetlen joga, amelyet a törvény csak elismer. Az élethez való jog pedig nem a törvény által elismert vagy adományozott személyiségi jog – még kevésbé a személyi jogi jogképesség – egyik szelvényjoga, de nem is csak egy, a törvény által védendő kiemelt alkotmányos érték, hanem az emberi minőség gyakorlásának alapja, abszolút határa. Így az emberi minőséghez, a személyiséghez lényegileg tartozván az emberi méltóság alapvető eleme is, mivel az élethez való jogon alapszik a személy léte, így természetesen attól függ a jogalanyiség és jogképesség konkrét érvényesíthetősége is.

Talán nem nagyon merész, ha azt állítjuk, hogy van valami az AB álláspontjában az ember jogi fogalmának meghatározhatóságára vonatkozó – az abortusz-döntések nyomán tett – állásfoglalásaiban, ami a pozitívizmus posztmodern, (jog)alany nélküli önreferenciális rendszerközpontú gondolkodásához közelíti a taláros testületet ebben – és talán csakis ebben – a kérdésben: akkor nem lesz ugyanis az AB szerint alkotmányellenes a jogi ember-fogalom esetlegesen – a méhmagzatra is – kiterjesztett törvényi meghatározása, ha az az alkotmá-

92 Ezen a véleményen Lábady Tamás van a 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében. Mi úgy pontosítanánk, hogy az emberi természeti lényeg adó emberi méltóság alkotja az élethez és az emberi méltósághoz való jog forrását.

93 Az Alkotmány 54.§ (1) bekezdésében szereplő „minden ember” alá így beletartozik a méhmagzati stádiumban levő ember is. Mivel minden ember, mint ember jogalany, ezért teljes mértékben egyetértünk Lábady Tamás párhuzamos véleményében foglalt 7. ponttal.

nyos rendszerben ma elfogadott jogi ember-fogalommal nem lesz ellentétes – hangzik az AB érvelése.<sup>94</sup> Az *alkotmányosság* mércéje eszerint tehát nem az emberi személy jogalanyiségához való jogának érvényesítése a jogrendszerben, hanem a jogrendszer belső értelmi rendjének elsőbbsége,<sup>95</sup> akár az ember teljes és feltétlen jogalanyiségának egyetemes érvényesítésének imperatívuszával szemben is. A pozitív jogba szerveztett jogdogmatika az önszerveződő jogrendszer vonatkozásában így egyfajta törvényi megújulást nehezítő, luhmanni értelemben vett ‘programstruktúra’ szerepét ölti ebben a koncepcióban.<sup>96</sup> Az alkotmányosság kritériuma pedig nem annyira a legfelső normaszint tartalmának érvényesítését jelenti a jogrendszer egészén belül, vagyis esetünkben az alkotmányi (alkotmányos) emberfogalom érvényesítését az ágazati törvényekben, hanem az alkotmányos rendszer koherenciájának (program-struktúra, azaz a törvényekben foglalt dogmatikai rend) és megújulásának (törvényi szinten annak kimondása, hogy ki az ember jogi értelemben) működtetését, akár úgy is, hogy – mint jelen esetünkben – ilyen alapvető alkotmányos kérdésben egy alkotmány alatti jogforrási szintre hárítja maga a jogrendszer egyik eleme (az AB értelmezése) a jogi emberfogalom jogilag történő meghatározhatóságát. A

94 „[A fentiekből az már adódik], hogy a jogképesség, s így a jogi ember-fogalom megváltoztatásának egyetlen alkotmányos lehetősége van, a kiterjesztés a születés előttre. Ennek megvalósítása *akkor nem alkotmányellenes, ha az alkotmányos rendben ma elfogadott jogi ember-fogalommal nem kerül ellentétbe* (kiemelés tőlem: F. J.)” 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. i. m. 312. Zlinszky János érvelésének hasonló az alaphangja, vagyis a jogdogmatikai egységé az elsőbbség mindaddig, amíg teljesen egyértelműen nincs (alap)törvényileg kimondva, hogy a magzat jogalany: „Ilyen szempontból az Alkotmány »ember« és »veleszületett« fogalmai tehát értelmezendők, éspedig a *jelenlegi jogrendszerrel összhangban* értelmezendők addig, amíg nem válik esetleg világossá, hogy az Alkotmány e jogrendszeren túl kíván emelkedni, vagy a jogrendszer az Alkotmánnyal nyílt ellentmondásban van. (kiemelés tőlem: F. J.)” Később így fogalmaz: „A veleszületett fogalmat mind a polgári jog, mind a büntetőjog kategóriái az anyatesttől való elválás és nem az anyatestben való fogantatás mozzanataához kötik. A jogalkotó másképp is dönthet, de az Alkotmánybíróság az *érvényes jog* szempontjából ettől nem tekinthet el (kiemelés tőlem: F. J.)”. 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött véleménye i. m. 331. Természetesen a jog koherenciáját őrizni kell a jogdogmatika biztosította értelmi egységgel. Mi csak azt kívánjuk állítani, hogy a fent képviselt szemléletmód nem vizsgálja meg eléggé alaposan a természetes emberi személy jogalanyiségának alkotmányos értelemadásának lehetőségeit, s inkább a jogrend értelmi egységén, ellentmondás-mentességén kíván örködni ahelyett, hogy az alkotmányos érvelés lehetőségeit alaposabban vizsgálná és a jogdogmatikai egység biztosítását ráhagyná a jogalkotóra.

95 Zlinszky János úgy tartja, hogy az Alkotmánybíróság azon feladatát, hogy az alkotmányellenességet a jogrendszerből kiküszöbölje, úgy tudja elérni, hogy a jogi, *jogegységi* szempontokat veszi figyelembe. 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött véleménye i. m. 328. Az alkotmányosság kérdése így nem annyira *alkotmányos normahierarchiát* érintő *érvényességi* kérdés, hanem inkább a pozitív jogban rejlő *értelmi* egység nyújtotta *jogbiztonsági* kérdés. „Az Alkotmányban jogállam esetén nem lehet bizonytalanság vagy joghézag a tekintetben, hogy kik a jogalanyok a magyar köztársaságban.” 64/1991. (XII. 17.) AB határozathoz fűzött véleménye. i. m. 332.

96 Vö. KARÁCSONY ANDRÁS: *Jogfilozófia és társadalomelmélet*. Budapest: Pallas Stúdió–Attraktor Kft., 2000, 165–171.

Niklas Luhmann által megfogalmazott társadalomelméletben csak a jogrendszer maga mondja meg a jogos/jogtalan kódja által, hogy mi jogi és mi nem, azaz azt, hogy mi a jogos és a jogtalan, de azt is, hogy mi hogyan tehető jogivá. Az ember jogalanyiségával és jogaival a jog autopoetikus rendszere számára pusztán csak 'környezet'. Bruno Romano két magvas kötetet is szánt Luhmann jogkonceptiójának bírálataira, amelyekben azt mutatja ki, hogy a jog rendszerének ilyen funkcionalista rendszerelméleti felfogása nem eredményez jogi viszonyokat, mivel a 'rendszerműveletek jogában' tematizált kommunikációk nem *emberi* és nem is *jogi* kommunikációk.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> ROMANO (1995), ill. BRUNO ROMANO: *Filosofia e diritto dopo Luhmann, il „tragico” del moderno*. Roma: Bulzoni Editore, 1996.



# AZ ALKOTMÁNY MEGÚJÍTÁSÁNAK KIHÍVÁSA

## *Közösségek és értékek az alkotmány mögött*

SCHANDA BALÁZS  
egyetemi docens (PPKE JÁK)

### **I. Nem egy a törvények között**

„A Magyar Köztársaság Alkotmánya az 1949. évi XX. törvény.” Hányszor halljuk ezt a mondatot vizsgákon, hányszor olvassuk ezt a mondatot tankönyvekben vagy publicisztikákban? Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság alkotmánya volt. A Nemzeti Kerekasztal-megállapodást követő generálrevízió jellege máig reflektálatlan.<sup>1</sup> A magyar közjog húsz év alatt nem reflektált arra, hogy mit jelent az államforma megváltozása.<sup>2</sup> A kontinuitás a magyar közjog régi hagyománya – még diktatúrák is törekedtek arra, hogy formális szabályok tiszteletben tartásával ragadják meg a hatalmat. Adott esetben azonban az alkotmányrevízió az államiság teljes megújítását takarja. Nem pusztán arról van szó, hogy az Alkotmány jelentős része változott meg – ez pusztán mennyiségi kérdés lenne – az államforma megváltozása minőségi átalakulást jelent. Az Alkotmánybíróság szerint: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be.”<sup>3</sup> Ez az új minőség a Köztársaság mint jogállam.

Utóbb az Alkotmánybíróság már úgy fogalmaz, hogy „az Alkotmány előtt Magyarország nem volt jogállam”, azaz egyértelműen nem alkotmánymódosításra utal, hanem az Alkotmány előtti és utáni állapotként húz határvonalat 1989-cel.<sup>4</sup> A ‘formai folyamatosság – tartalmi újszerűség’ ellentmondása va-

---

1 Az 1989. évi XXXI. törvény címe szerint „az Alkotmány módosításáról” szól – csak a preambulumban hívja fel az 1949. évi XX. törvényt. Takács Imre megfogalmazása szerint alkotmánymódosítással új alkotmány születik – TAKÁCS IMRE: Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest: Századvég, 1992, 37.

2 Csak történeti-elméleti elemzést ad pl. GYÖRFI TAMÁS: 1. § [A köztársasági államforma]. In JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég 2, 2009.

3 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

4 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 349.

lóban nehezen feloldható,<sup>5</sup> azonban a 1949 utáni négy évtized következetes tagadása alapján a folyamatosság sugalmazásának kísérleteit vissza kell utasítanunk.<sup>6</sup> E téren nincs lehetőség kompromisszumokra: a kommunista rendszeren belüli reformkísérletek értékeinek és érdemeinek elismerését nem szabad összefüggésbe hozni a Köztársaság alkotmányával: az alkotmányosság helyreállítása előtti és utáni helyzet között nem lehet érdemi összefüggés.<sup>7</sup>

Az Alkotmányból nem következik, hogy az Alkotmány egy lenne a törvények között – sőt, az Országgyűlés alkotmányozói és törvényhozói működésének minél (a jelenleginél) határozottabb elkülönítése mindenképpen kívánatos lenne. Az Alkotmánybíróság nem az 1949. évi XX. törvényhez (annak éppen hatályos szövegéhez), hanem az Alkotmányhoz méri a jogszabályokat. (Bár az Alkotmány preambuluma még azt az abszurd értelmezést is megengedné, hogy az Alkotmány és annak szövege között különbség lenne.) Tény, hogy 1949-ben az írott alkotmány törvényként született meg, ahogy azóta is minden alkotmánymódosítás. Ugyanakkor tény az is, hogy az Alkotmány maga ezt nem rögzíti kényszerítőleg, és a kartális alkotmányok világában látunk példát arra, hogy az alkotmányt és módosításait nem sorolják be a törvények közé (igaz, a törvények Magyarországon hagyományos sorszámozása sem általános). Úgy tűnik, az Alkotmány nem zárja ki, hogy csak a törvényeket nevezzük törvénynek, míg az alaptörvényt, az Alkotmányt, illetve az alkotmánymódosító döntéseket ettől elkülönítve kezeljük és nevezzük, látszatra se soroljuk be a többi törvény közé, hiszen az Országgyűlés ezeket nem törvényhozó, hanem alkotmányozó szerepében eljárva alkotta. Az Országgyűlés dönthetne más formában is az Alkotmány módosításáról, mivel az Alkotmány maga csak a minősített többséget és a törvényhozástól eltérő megnevezést írja elő.<sup>8</sup> Nem zárja ki ezt a megoldást az sem, hogy az Alkotmány „alaptörvényként” határozza meg magát: ez pusztán a jogforrási hierarchia csúcsára helyezi az Alkotmányt,<sup>9</sup> sőt az

5 A nehéz feladat ugyanakkor nem lehetetlen: VARGA ZS. ANDRÁS: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. *IAS* 2009/1, 89, 96.

6 KUKORELLI ISTVÁN: Az alkotmánymódosítások alkotmánya – egységes szerkezetben. In KOCSSI MIKLÓS – ZELLER JUDIT (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve.* (PAMA könyvek) Pécs, 2009, 59., 60.

7 A „nem lehet” adott esetben nem jelenti azt, hogy nincs; pl. a személyi folyamatosság adott esetben azzal járhat, hogy lehetnek, akik néhány év különbséggel a Népköztársaság és a Köztársaság Alkotmánya iránti hűségre is esküt tettek, vagy a Magyar Népköztársaság és a Magyar Köztársaság nevében ítéleztek. Magyarországon nem történhetett olyan mélységű szakítás a múlttal, ahogy pl. az NDK esetében történt.

8 JAKAB ANDRÁS – SZENTE ZOLTÁN: 19. § [Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei]. In JAKAB (szerk.) i. m. 104–108 msz.

9 JAKAB ANDRÁS – VINCZE ATTILA: 77. § [Az alaptörvényi jelleg]. In JAKAB (szerk.) i. m. 9. msz. A kommentár szétbontja az „alaptörvény” szót, a „törvény” vonatkozásában visszautalva a törvény elemzésére, a záró rendelkezések elemzésében az „alap” előtagot vizsgálja. Ez

alaptörvényt (és annak módosításait) a törvénytől (és a törvénymódosításoktól) minden vonatkozásban meg lehetne és kellene különböztetni. Lehetőség lenne az alkotmánymódosító törvények<sup>10</sup> külön, folyamatos számozására is: a számozás nem alkotmányossági kérdés. Új alkotmányozásnál egyszerűbben és elvszerűbben is túlléphetnénk azon, hogy az Alkotmány az 1949. XX. törvény – az alkotmány egyszerűen az Alkotmány.

## II. Az alkotmányos rend háttere

Egy alkotmány minőségileg több mint a politikai közösség szervezeti és működési szabályzata. Egy alkotmány mindig értékek foglalata, történelmi tapasztalatok és egy társadalmi konszenzus rögzítésének helye is. Ami ma még evidens (pl. hogy az ember férfi vagy nő; hogy az emberi étellel való rendelkezésre nem terjedhet ki az ember joga), azt érdemes leírni: az Alkotmány erre is szolgál. Tapasztaljuk azonban, hogy ezeket az evidenciákat is kikezdehetik új ideológiák.

Nemzet nélkül nincs állam – az európai alkotmányokat adott nemzetek hozták létre, azaz az alkotmány létének előfeltétele a nemzet léte (lehetnek ugyanakkor országok, melyeket alkotmányuk hoz létre, mint pl. az Amerikai Egyesült Államok esetében). A patriotizmus Magyarországon nem feltétlenül jelent az Alkotmány iránti pozitív érzelmi viszonyt. A haza iránti szeretet tárgya Magyarország, és nem a Magyar Köztársaság. A kérdésre reflektáló honfitársak számára a nemzet elsődlegesen kulturális és történelmi sorközösség, és csak másodlagosan politikai közösség.

Az állam tehát nem légüres térben él, létének vannak előfeltételei. Olyan előfeltételekről van szó, melyek a rendezett, szabad élet és a demokratikus jogállamiság előfeltételei. Az állam rá van utalva a tőle függetlenül működő, a polgárok számára stabilitást biztosító és közösséget létrehozó kötelekekre, pontosabban ezek „mellékhatásaira”. Így a vallási közösségek, a civil szerveződések, a házasság és a család olyan értékhordozó, összetartó elemei társadalomnak, melyek az állami lét fenntartása szempontjából is értékelendők, sőt nélkülözhetetlenek. Az állam – ha nem ellensége önnön magának – akkor az őt hordozó értékek erősítésén munkálkodik. Az államot és az Alkotmányt hordozó értékeket nem az állam hozza létre, azonban meghatározó felelőssége van abban, hogy a ‘pályát merre dönti’. Így a magyar nyelvet nem az állam hozza létre, és fenntartani sem képes, de az állam arra sem képes, hogy akár egyetlen gyermeket megszüljön, és arra sem alkalmas, hogy természetes személyeket gyermekek

---

a megközelítés megfelel az eddig gyakorlatnak, azonban magából az alkotmányszövegből nem levezethető.

10 Erős érv a törvényi forma megtartása mellett a történelmi alkotmány hagyománya – a törvények közötti hierarchiát ez azonban nem zárja ki.



nemzésére vagy szülésére kötelezzen, mégis rá van utalva arra, hogy legyenek/ maradjanak polgárai, egymást követő nemzedékek, és legyen egy nyelv, melyen jogszabályait, határozatait, ítéleteit megfogalmazza. Mivel a nemzeti közösség pusztán a jog abroncsaival nem tartható össze, az államnak a nemzeti közösség kohézióját mind az érzelmi azonosulás lehetősége, mind a mindennapi gyakorlatban megnyilvánuló szolidaritás előmozdítása által munkálnia kell.<sup>11</sup> Az állam vallási-világnézeti semlegessége semmiképpen nem zárja ki, hogy az állam elköteleződjön (részben vallási gyökerű) értékek mellett. A semlegesség a különböző vallású és világnézetű polgárok békés és rendezett együttélésének a technikája – ezen elv alapján az állam nem kötelezheti el magát egy adott vallás vagy világnézet mellett. Kiterjesztő értelmezése – az értéksemlegesség vagy a közömbösség – az államiság felszámolásához vezet.

### *1. A nemzet, mint kulturális közösség*

A magyar nemzet, ahogy ezt az anyaországtól elszakított nemzetrészek tapasztalata fájdalmas egyértelműséggel mutatja, ma elsődlegesen kulturális közösség. Az állam – ha nem közömbös létalapja iránt – minden eszközzel segíti a kulturális közösség újjászületését, a nemzeti kultúra művelését és átadását. A felelősség ‘érzésén’ túl Magyarországnak vállalnia is kell a felelősséget a kisebbségben élő magyarokért.<sup>12</sup> Nem kerülhető meg ugyanakkor a közjogi kötelek – a magyar állampolgárság áttelepülés nélküli megszerzésének vagy viszszerzésének – kérdése sem.

Az alkotmányos deklarációkon és a közjogi kérdések rendezésén túl a nemzet kulturális egységének őrzésére az államnak számos eszköze van. Ilyen eszköz a szimbolikus kommunikáció (pl. millenniumi zászlóátadások), a közoktatás rendszere, de ilyen eszköz lehet a közszolgálati tömegtájékoztató is. Ha ezen eszközökkel nem él, saját fennmaradásának alapjai iránt közömbös.

### *2. A nemzet, mint szolidaritási közösség*

A társadalmi kohézió felbomlása az Alkotmány legitimitását is érinti. Ha a szolidaritás csatornáit, a közösségvállalás gyengül – pl. egyre nehezebb önkéntes véradókat toborozni –, az a közösség létét kérdőjelezi meg, vagy teszi egyre kevésbé megtapasztalhatóvá (legfeljebb egy-egy sokkoló hír, természeti katasztrófa hozza elő az önzetlen segítőkészséget az emberekből). Nehéz megállapítani, hogy az állam pusztán tudomásul veszi a kohézió lazulását, vagy egyes intézkedésekkel maga is gerjeszti e folyamatot – ahelyett, hogy szelíden, de határozottan a bomlás tendenciái ellen kormányozna. A honvédelem szempontjából értékelhetetlen, értelmetlen, gyakran megalázó és alapvető jogokat

11 VARGA ZS. ANDRÁS: Nemzet és jogalanyiség *Limes* 2009/4, 15, 20.

12 ÖLLÖS LÁSZLÓ: *Az egyetértés konfliktusa. A Magyar Köztársaság Alkotmánya és a határon túli magyarok*. Somorja: Fórum Kisebbségi Intézet, 2008, 151.

indokolatlanul korlátozó sorkötelezettség eltörlése ésszerű lépésnek tűnhetett. Ugyanakkor e lépés azt az üzenetet is hordozza, hogy a biztonságról fizetett alkalmazottak és szövetséges hadseregek gondoskodhatnak – életük kockáztatása árán is. Személyes áldozatot (békeidőben) a haza már nem vár el polgáraitól a közösség érdekében végzett szolgálat formájában sem. A számlafedezeti nyugdíjbiztosítás megvalósítása, és az egészségbiztosítás piacosításának gondolata is olyan törekvést mutat, hogy a társadalmi szolidaritás helyébe más, inkább piaci alapon működő mechanizmusok lépjenek. A közszolgáltatások magánosítása is e folyamatba illeszkedik.

Erőszakkal a kohézió nem állítható helyre, az állam azonban (a közoktatás és a közszolgálati tömegtájékoztatás eszközein túl is) segítheti azon intézményeket, melyek lényegükből fakadóan a szolidaritás közösségei: ilyen a házasság és a család, így működhetnek civil kezdeményezések, és hagyományosan ekként működnek a vallási közösségek. Ezek nélkül – pusztán a jog és propaganda eszközeire támaszkodva – nem lehet tolerancia és a befogadás, a szolidaritás, a demokrácia, az erőszakmentesség és a jogkövetés oly sokat emlegetett értékeit sem előmozdítani, sem fenntartani.

### III. A nemzetet hordozó közösségek

A nemzet nem egyének halmaza, hanem sokrétűen strukturált közösség. Civil társadalom, helyi közösségek, érdekek és értékek kifejezésére törekvő sokszínű társadalmi háló nélkül nincs demokrácia. A nemzet – és így az állam – léte szempontjából azonban két intézmény, az egyház, és a (házasságra épülő) család intézménye megkerülhetetlen és nélkülözhetetlen. Olyan intézményekről van szó, melyek léte az Alkotmányt, illetve az államiságot megelőzik, létük az állam számára adottság. Az állam – anélkül, hogy beavatkozna az egyházak önállóságába, vagy gyámkodna az egyén életvezetése fölött – rá van utalva azokra az értékekre, melyeket ezek az intézmények hordoznak és közvetítenek.

#### *1. Egyház*

A lelkiismereti- és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény preambuluma „a társadalom kiemelkedő fontosságú, érték-hordozó és közösségteremtő tényezőinek” nevezi az egyházakat, felekezeteket, vallási közösségeket.

A meghatározó egyházak történelmi súlya, a társadalom és az ország egészét átfogó szervezete (e szervezet szerves kapcsolatot hozhat létre a határon túli magyar egyházi közösségekkel is), illetve a vallási meggyőződés és tevékenység egész életet átfogó volta mindenképpen kiemeli az egyházakat a társadalom egyéb szervezetei közül. A magyar államiság létrejötté elválaszthatatlan

a Katolikus Egyháztól, a modern nemzeti kultúrát meghatározta a reformáció – és e szervezetek folyamatossága, azonossága az évszázadok során nem változott. Oktatási-nevelési, szociális-egészségügyi és egyéb, közhasznúnak tekintett egyházi tevékenységen túl (és természetesen a jelzett tevékenységek által is) az egyházak a társadalmi kohézió nélkülözhetetlen tényezői. E helyzetben a társadalom elvilágiasodása nem változtat, hiszen az egyházi közösségektől eltávolodó polgárok nem lelnek hasonló megtartó erejű közösségekre.

Közjogi értelemben befejezett tény – melyet az Alkotmány is rögzít – hogy az állam és az egyház egymástól elválasztva működnek. A vallási közösségek önállósága tehát olyan adottság, melyet az államnak minden vonatkozásban tiszteletben kell tartania. Ugyanakkor az állam nem mondhat le mindarról, amivel az egyházak járulnak hozzá a társadalom kohéziójához. Az egyházak állami támogatása csak különállásuk következetes tiszteletben tartása mellett történhet, ugyanakkor e támogatás nem csak jól felfogott érdeke az államnak, de több szempontból egyenesen kötelezettsége is. A vallás dolgában hozott 1848. évi XX. törvénycikk akként rendelkezett, hogy „a bevett vallásfelekezetek egyházi és iskolai szükségletei közálladalmi költségek által fedeztessenek”.<sup>13</sup> Az egyházak kifosztása, majd a tulajdonrendezés elmaradása, illetve részleges és visszás megoldása kényszerhelyzetet és jogcímeket is teremt: az államnak kötelessége a vallásszabadság tényleges érvényesülésének feltételeit, az egyházak működőképességét – önállóságuk csorbítása nélkül – biztosítani. Ugyanakkor a történelmi jogcímeken túl a rendezett jogi és a kiszámítható gazdasági feltételek a közösség egészének békéjét, identitásának őrzését, kibontakozásának lehetőségét szolgálják. Egyszerű példával: egy település templomának felújítása nem egyszerűen egy műemlék óvását jelenti, hanem a helyi társadalom közösségként való fennmaradásának is záloga lehet. A jogalkotó csak annyit tehet, hogy pl. Karácsony ünnepét, vagy a vasárnapot munkajogi eszközökkel védi. Azonban e napokat tartalommal nem tudja az állam megtölteni, ha az egyház és a család nem tölti meg, az ünnep üres marad és értelmét veszti. Az egyházak a vallásukat gyakorlók körén túlmutató szereppel bírnak – az állam erre a „társadalmi kovász”-szerepre szükségképpen rá van utalva; ez a szerep minőségileg több, mint bizonyos humán közszolgáltatások átvétele.

## 2. Család

A házasság és a család intézményei az Alkotmány védelme alatt állnak. Az alkotmányos védelem oka, hogy a társadalom olyan alapvető egységéről van szó, mely iránt az állam nem lehet közömbös. A család nem csak a felnövekvő nemzedékekről való gondoskodás természetes közegeként érdemes védelemre, ahogy a házasság sem csak mint potencióális család védendő. A házasság,

<sup>13</sup> 1848. évi XX. tc. 3. §

mint egy férfi és egy nő tartós életközössége éppen tartóssága és biztonsága révén olyan értéket képvisel a társadalom és az állam számára, amely nem csak az egyén számára helyettesíthetetlen, de a közösség számára sem. Természetesen az állam nem gyámkodhat polgárai életvezetése fölött, azonban alkotmányos kötelezettsége a házasságok és a családok egységének védelme, annak előmozdítása, hogy ezen életformák kitüntetett és kedvezményezett keretei legyenek az együttélésnek. Szociológiai változások – a házasságkötések számának csökkenése, a házasságok tartósságának gyengülése, a születések számának csökkenése, egyúttal a házasságon kívül születő, illetve nem saját szüleivel felnevelő gyermekek arányának növekedése – nem változtatnak az állam azon elkötelezettségén, melyet az Alkotmány rögzít. Az állam nem eszköztelen: az adórendszer, a nyugdíjrendszer, az oktatáspolitikai és más szektorok alakítása együttesen előmozdíthat egy olyan kulturális fordulatot, mely jobb esélyeket teremt az egyén, mint személy kibontakozásához valamint a közösség külső és belső fejlődéséhez.

Persze feltehetünk számos konkrét kérdést is: hogyan értékelhetjük a házasság intézményének alkotmányi védelme szempontjából azt, hogy a házasság felbontását a jogalkotó egyre könnyebbé teszi? Úgy tűnik a jogalkotó nem pusztán követi a társadalmi folyamatokat, hanem azok elébe megy,<sup>14</sup> eljelentéktelenítve a házasság intézményét: egyre kevésbé ‘érdemes’ házasságot kötni. Most, hogy a házasságon kívül az állam már a párkapcsolatok egész sorát jogi elismerésben és védelemben részesíti (anélkül, hogy erre az Alkotmányból kötelezettsége fakadna),<sup>15</sup> feltehető az a kérdés is, hogy a fellazított házasság intézménye mellett nem lenne-e indokolt egy olyan házasság-forma ismételt bevezetése, melynél a házasság főszabályként nem, vagy csak egészen kivételes esetekben bontható fel – legalább az egyik házasság fél vétkes magatartásához,<sup>16</sup> vagy csak hosszabb különéléshez kötve a bontás lehetőségét. A jegyesek választhatnának: felbontható vagy felbonthatatlan házasságot kívánnak kötni. Az Alkotmánybíróság először megengedően szólt arról, hogy azonos nemű személyek élettársi kapcsolata is megvalósíthat (kiemelés Sch.B.) olyan értéket, melyet az államnak el kell ismernie, adott esetben akár úgy, hogy az élettársi kapcsolatot nemcsak férfi és nő, hanem azonos neműek között is elismeri.<sup>17</sup> A bejegyzett élettársi kapcsolat alkotmányossági vizsgálata során azonban az Alkotmánybíróság

14 A fokozatos – társadalmi igényeket megelőző – lazításhoz: SZABÓ ISTVÁN: Az állami házasság megjelenése és a házasság felbonthatóságának kérdése. *IAS* IV. 2008/3, 49., 54.

15 Így az azonos nemű vagy különböző nemű személyek tényleges vagy közjegyző által nyilvántartásba vett élettársi kapcsolatát és az azonos nemű személyek anyakönyvvezető által bejegyzett élettársi kapcsolatát.

16 Ahogy ezt a polgári házasságot – és a házasság bírói felbontásának lehetőségét – bevezető 1894. évi XXXI. tc. 76–80. §§ meghatározták.

17 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 84.

– sajátos módon túllépve az indítványokon – gyakorlatilag az Alkotmány alapján szükségszerűen létrehozandó intézményként tekintett azonos nemű személyek számára a bejegyzett élettársi kapcsolatra.<sup>18</sup> Ezen a logikán továbbhaladva azt is állíthatnánk, hogy a szukcesszív poligámiát elutasítók méltóságát sérti, ha ugyanazt a jogi formát kell igénybe venniük, mint azoknak, akik házasságuk fenntartását önrendelkezési joguk körébe vonják. Az általuk megélt és kívánt kapcsolat lényegi elemeit tekintve tér el az állami jog jelenlegi házasság-fogalmától, ugyanakkor szintén elismerést igényelne. Így az állam különböző házasság-típusokat is felkínálhatna, összekapcsolva az Alkotmány 15. §-ában megjelölt házasság-intézményt az 54. §-sal elismert méltósággal: lehetne házasságot kötni a válás lehetőségének fenntartásával és kizárásával is.

#### IV. A legitimáció megerősítése

Az állami lét fennmaradása, megújítása olyan előfeltételeken nyugszik, melyeket nem az állam teremtett, és melyek fenntartására az állam nem is képes.<sup>19</sup> Az Alkotmány akkor képes összetartani a nemzeti közösséget, akkor tud tényleges keretet adni a politikai közösség számára, ha léte és legitimitása evidenciává válik. Ez nem eredetének, hanem elfogadottságának eredménye, az elfogadottság pedig gyümölcsseiről ismerszik meg: jól működtetett közhatalmi és közszolgáltató intézmények mellett a nemzeti-társadalmi kohézió erősödése, az egyén számára identitást és biztonságot nyújtó közösségek gyarapodása az Alkotmány legitimitását is igazolja és erősíti. Az Alkotmány legitimitása pedig biztonságot nyújt a nemzetnek, a közösségeknek és az egyénnek egyaránt.

<sup>18</sup> 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203, 1224.

<sup>19</sup> Egyetérthetünk Ernst-Wolfgang Böckenförde sokat hivatkozott tézisével: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.”  
ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976, 60.

# AZ ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS LEHETSÉGES FEJLŐDÉSI IRÁNYAI

*Az objektív értékelvű irányzat lehetőségei*

FRÖHLICH JOHANNA  
doktoranda

## I. Bevezető gondolatok az eszményekről

A tárgyalt komplex alkotmányelméleti probléma legfőbb kérdése, hogy milyen interpretációs elvek szerint kell az Alkotmányt értelmezni, illetve ha letesszük a voksunkat egy adott értelmezési módszer mellett, hogyan tudjuk alátámasztani annak helyességét. A téma hatalmas irodalommal rendelkezik, és számos irányt rejt magában, melyek mindegyike mélyebb vizsgálatra lenne érdemes. Jelen esetben azonban a kötet céljait szem előtt tartva a morális vagy objektív értékelvű értelmezési módszer mibenlétének, a mellette, illetve az ellene szóló érveknek, ellenérveknek, és végezetül egy konkrét alkotmányos tétel, a demokratikus jogállam példája bemutatásának szánám a rendelkezésemre álló keretet, mely lehetőséget ezúton is köszönök.

„Az eszméknek, amelyek a valóság összetevői, manapság nagyobb hatalmuk van, mint magának a valóságnak” – állítja Michael Novak, G. Sartori demokráciáról írott könyvében.<sup>1</sup> A szerző nem véletlenül vizsgálja a demokrácia eszményének hatásait, kinyilvánítva annak fontosságát, hogy az emberek általában, illetve főleg a vezetők hogyan viszonyulnak az eszmények, például a demokrácia gondolatához. Sartori ezzel kapcsolatban beszél az ideológia nyomorúságáról, melyet a demokrácia tárgyalásánál nem véletlenül tart releváns tényezőnek. Véleménye szerint korunk ezernyi válságában mindig a szubjektív okok azok, melyek az objektíve fennálló által kijelölt utat képesek megváltoztatni, vagyis „az objektív okokban mindig van egy szubjektív összetevő, és az ember olyan lény, akinek hatalmában áll determinálni a determinációt.”<sup>2</sup> Egy jogállam, egy demokrácia megvalósulásának mikéntje nagymértékben függ a mögöttes eszméktől. Ma már azonban nem beszélünk eszmékről, érthető okokból még kevésbé ideológiákról. Sartori szerint az eszméktől való függés akkor kezdett negatív

---

1 GIOVANNI SARTORI: *Demokrácia*. Budapest: Osiris, 1999, 195.

2 SARTORI i. m. 205.

alaphangúvá válni, mikor azok mindenhová beférkőzve gyanúba keveredtek és a marxizmusban „szitokszóvá” váltak. Az ideológia gyanújának térnyerésére jó példa Hayek, aki ezt mondja: „ha egy kijelentés igaz vagy hamis voltát már nem empirikus verifikáció dönti el, hanem a kijelentést tevő személy társadalmi pozíciójának vizsgálata, akkor az eredmény az ész száműzetése lesz.”<sup>3</sup> Ezzel pedig egy olyan dominósort indítunk el, amelyben üldözők és üldözöttek egyaránt boszorkányok, mindenki véleménye ideológia, mindenki tudata hamis. Sartori szavaival az eszmék válsága a megértés válsága, a tudás válsága a tenni tudás válsága is, mindez pedig az ostobaság diadala.

Ami Sartori gondolatmenetéből konklúzióinkhoz vezet, végső soron annak felismerése, hogy az eszmény értékekbe vetett hit, ezek semmibe vétele az eszmények válságához, erkölcsi válsághoz vezet. Csakis egy biztos talajon álló értékrendbe vetett hittel válhatunk alkalmassá a ‘helyes’-nek a ‘helytelen’-től való megkülönböztetésére, s így biztos fogódzóra lelni mind az életben, mind a munkában. Bár jogi relevanciával nyilvánvalóan nem rendelkezik, mégis, az objektív mögötti szubjektív szerepét mégsem szabad lebecsülni.

## II. A jogértelmezés tudománya általában

„A jogi értelmezés feladata nem redukálható az éppen érvényes jogszabály értelmezésének kérdésére”.<sup>4</sup> Ebből kifolyólag az értelmezés, és főleg az alkotmányértelmezés esetén egy sokkal szélesebb, absztraktabb spektrumon kell mozognia az érvelésnek. Az alkotmányértelmezés jelentősége tehát nem csupán abban áll, hogy a Magyar Köztársaság alaptörvényének értelmezési irányát határozza meg, hanem abban is, hogy gyakorlatilag minden jogszabály alkotmánykonform értelmezésének irányát is megszabhatja.

Az alapjogok és alkotmányos jelentőségű jogintézmények értelmezése kapcsán nem vitatható azok értéktartalma. Ennek az értéktartalomnak két vetülete van. Egyrészt az nyilvánvalóan érinti az egyén adott alapjoggal élésének értéktartalmát, másrészt annak a közösségnek a működése által létrejövő érték-tartamot, melyhez az egyén tartozik, és amelyben jogaival él, kötelezettségeit teljesíti.<sup>5</sup> Az alkotmányos értékeknek a továbbiakban e két, vagyis a közösségi és egyéni értéktartalmukra vonatkozó egységes szemléletéből indulok ki.

3 Idézi SARTORI i. m. 207.

4 KARÁCSONY ANDRÁS: Gadamer és Betti vitája a jogi értelmezéstanról. *Jogelméleti Szemle* 2000/2.

5 Már itt felvetődik, hogy egy demokratikus közösség maga milyen értékekkel rendelkezik, vagyis meghatározható-e a demokrácia, mint tartalmi szempontú érték kategória. Erről egy későbbi fejezetben bővebben szövelünk.

Lehetséges-e, – s ha igen, hogyan – jogi keretek között az Alkotmány érték-tartalmát érvényre juttató értelmezési koncepció kidolgozása? Valóban szükségszerűen a nekünk kedves értékek becsempészéséről van szó? Valóban mindannyian csalunk egy kicsit?<sup>6</sup> Jakab András szerint ez a kis csalás akkor érhető tetten, ha a saját értékválasztásunknak nem sikerül pozitív jogi alapot találnunk. Sólyom László szerint a „az alkotmánybíráskodás [...] folyamatos egyensúlyozás számtalan, állandóan változó részelem között, miközben az eredménynek mégis folyamatosnak és következetesnek kell lennie.”<sup>7</sup> Nyilvánvaló tehát, hogy az objektív értékelvű alkotmányértelmezés úgy válhat jogilag elfogadhatóvá, ha megfelelő szabályokkal egy következetes, kiszámítható, az írott jogszabályokra visszavezethető rendszert alkotva a jogi dogmatika medrébe tereljük.

Nézzük, tehát, hogy miről is van szó, milyen értelmezési módszerek vannak, mi is a morális alkotmányértelmezés, és mitől mondhatjuk azt objektív érték-elvűnek.

### 1. Értelmezési technikák

Számos tudományos írás és cikk foglalkozott már a különböző jogi értelmezési technikák számbavételével, illetve a legújabb fejlődési irányok meghatározásával. Legutóbbi igen színvonalas példa erre Jakab András írása az Alkotmány kommentárjának feladatáról,<sup>8</sup> ahol a szerző kimerítő elemzését nyújtja a különböző értelmezési módszereknek és érvtípusoknak. Ezekre tekintettel itt csupán a leglényegesebb értelmezési módokat mutatom be.

A hazánkban általánosan elfogadott négyes felosztás megkülönbözteti a nyelvtani, logikai, történeti, és a teleológiai értelmezést. Ádám Antal meghatározása szerint<sup>9</sup> létezik *pozitivist*, *integrációs* (a ténylegesen funkcionáló alkotmányos alaprend jellemzői által megkívánt társadalmi rend fennmaradását és hatékony működését célzó), és *topikus probléma-orientált* (a megoldásra szoruló alkotmányossági probléma komplex jellegéhez igazodó) értelmezés. Kis János tanulmánya<sup>10</sup> emellett tartalmazza a *szűk szöveghűség*, a *szoros szöveg-olvasat* (köznyelv paradigmáival, logikai, nyelvtani szabályaival kiegészített szűk szöveghűség), a *történeti olvasat* (az eredeti szándékot és az alkotmányos szokásokat is magában foglaló), a *strukturális olvasat* (az adott szónak vagy

6 JAKAB ANDRÁS: Válasz Bódig Mátyás kritikájára. Együttal hozzászólás a Bencze–Bódig vitához. *Jogelméleti Szemle* 2003/2. A szerző szerint egyébként közvetlenül soha nem érvelhetünk ideológiai alapon egy jogelméleti fogalom mellett vagy ellen, kivéve, ha van a vitában egy ilyen közös alap. A szerző szerint jelenleg Magyarországon ilyen a demokratikus jogállam eszméje.

7 SÓLYOM LÁSZLÓ: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíráskodás gyakorlatában. *Fundamentum* 2002/2, 18.

8 JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég, 2009, 5–80.

9 ÁDÁM ANTAL: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest: Osiris, 1998, 74.

10 KIS JÁNOS: *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*. Budapest: Indok, 2000.



kifejezésnek az adott jogszabályban, vagy a jogrendszerben elfoglalt helyéből következő), és a *morális olvasat* kategóriáit.

Felfedezhető tehát egyfajta határ a nyelvtani és a logikai értelmezést követően olyan értelemben, hogy ezen értelmezési technikák használata következtében az értelmező „nem tesz hozzá” semmit a szöveg értelméhez<sup>11</sup> a viszonylag objektívnek nevezhető nyelvtani és logikai szabályokon kívül. Ezzel szemben a többi olvasat már nem szigorúan a szavak betűjéből indul ki, hanem értelmének meghatározásához az adott jogszabályból máshonnan, vagy az Alkotmányból, más jogszabályokból, illetve (alkotmány)bírói határozatokból merít.

Szükséges pár szóban említést tenni a szocialista jogértelmezési hagyatékra is. Ennek legfőbb jellemzője Jakab András szerint a jogalkalmazói játéktér minél szűkebbre szabásának jegyében gyakorlatilag a szöveghű, vagy pozitivistá értelmezési módszer kizárólagossá tétele volt. A szövegen túli forrásokat kizáró módszer jegyében a teleologikus értelmezést például Szabó Imre azért támadta, mert azzal a törvényt függetlenítik a törvényhozó akaratától, és így az értelmezés elvévé egy felvett, kitűzött célt tesznek. Az értelmezés egyetlen célja e koncepció alapján az lehetett, hogy a törvényhozó akaratát a lehető legpontosabban feltárják, vagyis a történeti értelmezéstől függetlenített, önálló teleologikus értelmezést elvetették.<sup>12</sup> Jakab András szerint a szocializmus hagyatéka négy fontos ponton ragadható meg a szövegpozitivizmus összefüggéseit tárgyalva:<sup>13</sup> a normativizmus követésében, a demokrácia elvére való gyakori támaszkodásban, az alkotmányjogi dogmatika átalakításának hiányában és végül a szociális alapjogok hangsúlyozásában.

Legutóbb újabb értelmezési mód feléledésének lehetünk tanúi az objektív teleologikus értelmezési módszer képében. A már ismert *szubjektív teleologikus* értelmezés a törvényhozó eredeti célját kutatja, ez azonban sok esetben nem egyértelmű, félrevezető, elfogadhatatlan eredményre vezet, vagy egyszerűen lehetetlen megállapítani. Ezzel szemben az *objektív teleologikus* értelmezés az adott jogi rendelkezés céljával oly módon támasztja alá az érvelést, hogy minden esetben az alkotmány rendelkezéseire, vagy más (az alkotmányból levezethető tartalommal bíró) törvényi rendelkezésre, vagyis pozitív jogi alapra helyezve határozza meg az adott rendelkezés célját. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az érték-szemponthoz kimondatlanul hagyva, mégis azoktól hajtva pró

11 Már itt szeretném hangsúlyozni, hogy szigorúan nézve ez sem igaz, hiszen nyilvánvaló és tagadhatatlan, hogy az értelmező mindenfajta értelmezéssel egy meghatározott szintig a saját értékfelfogását csempészi a szövegbe. Erről bővebben az érvek-ellenérvek tárgyalásánál szönlünk majd.

12 JAKAB (szerk.) i. m. 22.

13 JAKAB (szerk.) i. m. 45–46. Ezen felül a témában lásd még: JAKAB ANDRÁS: A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka. *Jogelméleti Szemle* 2003/3.

bálja feltárni a szavak, kifejezések értelmeként tételezett célt, melyet pozitív jogi alapra, illetve közvetlenül a jogszabályi szövegre vezet vissza.

A morális alkotmányértelmezés lényege véleményem szerint a következőképpen fogalmazható meg: az Alkotmány és alkotmányos jelentőségű törvények oly értelmezése, mely az Alkotmány konkrét rendelkezésein alapulva, az egyes szavaknak és kifejezéseknek – az alkotmánybírói határozatok és a különböző törvényi rendelkezések által kialakított – értelmét azok értéktartalmára tekintettel határozza meg. Nem véletlenül érezzük, hogy ezzel még nem vagyunk kisegítve. Nyilvánvalóan az az igazi kérdés, hogy ezt az értéktartalmat hogyan lehet meghatározni és jogilag elfogadhatóvá tenni.

A tanulmány során az alkotmány szubsztantív, vagy más néven Rawls-i értelméből indultunk ki, azaz úgy gondoljuk, hogy az alkotmány az államszerkezeti felépítésen, a szervek, intézmények eljárásán túl a „társadalmi alapszerkezet”, illetve az „alapvető jogok és kötelezettségek megosztása és a társadalmi-gazdasági előnyök elosztása”<sup>14</sup> tekintetében tartalmi szabályokat állít fel. A szubsztantív alkotmány tehát az alapjogokon keresztül – véleményem szerint – a jogrendszerre, illetve az alapjogokra vonatkozó érdemi szabályok felállítására révén eleve tükröz egyfajta absztrakt érték koncepciót, meghatározva így egyúttal az értelmezendő közeg jellegét is.

Ma, amikor a pontosan meghatározható, kiszámítható, és minél konkrétabb, lehetőleg egyetlen jogi megoldást produkáló jogértelmezés csábításának nehezen lehet ellenállni, nem szabad teljesen elfeledkeznünk a „jogvita igazságkereső mechanizmusáról”, vagyis az „érvelő-vitaközö megismerő diskurzus”<sup>15</sup> elfeledett eszközének létjogosultságáról sem. E gondolkodásmód szerint a jogtudomány gyakorlati tudomány, a jogviták és jogi viták megoldásának és azok igazolásának művészete is.<sup>16</sup> E szemlélet jegyében úgy gondoljuk, hogy az értékelvű értelmezés lényegét legjobban úgy tudnánk bemutatni, ha azt támogató, illetve ellenző érveket vennénk sorra.

## 2. Érvék – ellenérvek

Ha szeretnénk leegyszerűsíteni a leggyakrabban felhozott vádat, mely a morális alkotmányértelmezést éri, azt mondhatnánk, hogy az ellenzők szerint az túlvont, megfoghatatlan, bonyolult. Az ez ellen felhozható ellenérv, ugyanilyen nemes egyszerűséggel, hogy az alkotmányos értékek tartalmának megelégedése azért bonyolult, mert annak tárgya természetéből fakadóan ilyen. Az embert

14 BRAGYÓVA ANDRÁS: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam és Jogtudományi Intézete, 1994, 71.

15 FRIVALDSZKY JÁNOS: Jogtudomány és diszkurzivitás a középkorban és a kortárs olasz jogfilozófiai kutatások fényében. In *Iustitia kirándul – Tanulmányok a jog és irodalom köréből*. Budapest: Szent István Társulat, 2009, 234–240.

16 FRIVALDSZKY (2009) i. m. 264.

az érző lényektől azonban éppen öntudata, ítéletalkotó képessége, lelkiismerete, hite, akaratereje különbözteti meg. A jog pedig emberéletek rendezésére vállalkozott, amit annak ellenére is vállalt, hogy annak tárgya összetett és bonyolult. Éppen az értékütközések és az azok közötti választások általi fejlődés teremtette meg az alkotmányos demokráciát, mely arra kötelezi a jogalkotót és a jogalkalmazót, hogy védje és tiszteletben tartsa annak értékeit. Ha merhetünk egy kicsit magasztosan beszélni az emberről, ezt az érvet el kell utasítanunk.

Ronald Dworkin meglátásában, hogy a morális értelmezést kivétel nélkül minden jogalkalmazó gyakorolja, nincs semmi forradalmi.<sup>17</sup> Ezt támasztja alá, hogy vélekedése szerint szembeszökő ellentét van annak tényleges szerepe, illetve megítélése között. Sári János véleménye szerint a meghatározó jelentőségű alapjogok megítélése gyakran erkölcsi kérdésekbe torkollik, mely esetekben a jog és dogmatika leginkább arra szolgál, hogy a döntéshozókat felmentse az erkölcsi felelősségvállalás alól.<sup>18</sup> Létezik tehát olyan ellenérv, mely szerint a morális alkotmányértelmezés az azt alkalmazó egyén értékítéletének ráerőltetése az adott ítéletre. Nincs azonban joga egyetlen bírónak sem saját értékrendjét bárkin számon kérni, márpedig ebben az esetben kétségkívül erről lehet szó. Nem vagyunk azonban robotok, sem a „törvény szája”, vagy jogesetmegoldó-automaták. A jog nem ‘A plusz B egyenlő C’-típusú tudomány. Ennek a kérdésnek az elfogadása egyben a jogtudomány érettségi szintjét is jelzi. A bírák alkotmányossági kérdésekben hozott döntéseit kétségkívül befolyásolja saját értékfelfogásuk, s helyesen. Hiszen éppen az ezáltal ihletett tudományos munkájuk, gyakorlati tapasztalataik, s motivált szellemi teljesítményük miatt találta őket érdemesnek az Országgyűlés arra, hogy alkotmánybírák legyenek.

Le kell azonban szögeznünk, hogy a morális alkotmányértelmezésnek ugyanúgy szigorú szabályai és alkalmazási feltételei vannak, mint az egyéb értelmezési technikáknak. Ezek betartása pedig meggátolja a bírót abban, hogy saját érték koncepcióját önkényesen az ítéletre erőltesse. Melyek ezek?

Dworkin szerint ilyen korlát például az alkotmány integritásának elve.<sup>19</sup> Csakis abban az esetben térhetünk tehát el az alkotmánybírói határozatokból kiolvasható irányvonalától, ha az adott helyzet valamilyen lényegi különbözősége azt indokolja. Kis túlzással azt is mondhatjuk, hogy az Alkotmány egyes értékei – vagyis az alapjogoknak tulajdonított értelmek – olyanok, mint ha egy személy különböző tulajdonságai lennének, melyek egészében rendszert alkotnak. Ha ez a személy az emberi méltóságról azt gondolja, hogy azzal mindenki egyenlően rendelkezik, vagy védelemre érdemesnek tartja a házasság és

17 RONALD DWORKIN: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv. *Fundamentum* 1997/1, 7–8.

18 SÁRI JÁNOS: Az alkotmány normatív értékei és az alkotmányosság etikája. *Új Magyar Közigazgatás* II. 2009/12, 19.

19 DWORKIN i. m. 11–12.

a család intézményét, akkor egyértelmű, hogy helyesnek gondolja a családokat összetartó, azok működését, fennmaradását elősegítő szabályokat is. A példa természetesen leegyszerűsített, azonban azt kell látnunk, hogy az „alkotmány szelleme”-konceptió a Magyar Köztársaság felett örökdő joguralom szülte eszme olyan következetes véghezvitelét jelenti, melyet az azt tartalmazó értékek organikus egysége alkot és visz előre.

A morális értelmezés garanciáját jelenti az is, hogy az adott érvelésnek nem szabad elszakadnia a szövegtől olyan értelemben, hogy a kontextusban mindig igazolhatónak kell maradnia.<sup>20</sup> A pozitív jogi alapra helyezés egyúttal az ellenőrizhetőséget, a koherencia érvényesülését, és a kiszámíthatóságot szolgálja.

Emellett létezik olyan korlát is, mely szerint az értelmezésnél azt az érvelési technikát kell választanunk, amely kevésbé vitatott.<sup>21</sup> Ebben az esetben nyilvánvalóan arról van szó, hogy egy ítéletnek például fontos legitimációs faktora – és így az értelmezés során amennyire lehetséges, figyelembe kell venni – a társadalom értékelvadásának, erkölcsi normáinak való megfelelés. Lényegében egyetértve úgy egészíteném ki ezt az érvet, hogy a morális alkotmányértelmezésnek lehetőség szerint nem szabad elrugaszkodnia a valóságos helyzettől. Mélyen egyetérték azzal, hogy a „helyes érvelő igazolás sohasem szakadhat el az igazságtól, amelyet meg szeretne közelíteni”,<sup>22</sup> vagyis az „igazságosságot, elszakíthatatlan kapcsolat fűzi az igazsághoz”.<sup>23</sup> Nem véletlenül lehetetlen eldönteni egy ügyet a szóban forgó szakmai kérdések akár részletekbe menő ismerete nélkül. Az orvosi jog területén például a belátási képesség megállapításánál döntő jelentőségű, hogy egy betegség pontosan milyen tünetegyüttessel jár. Az igazságossághoz az igazságon keresztül, az igazsághoz pedig az ember és a dolog természetén keresztül vezet az út.

Az ellenérveket folytatva, említést kell tennünk Richard Posner szenvedélyesen vallott nézeteiről. Szerinte a társadalom meglehetősen eltérő morális nézeteket vall magáénak, vagyis az értékek között mindenki más és más sorrendet állapít meg, melynek következtében gyakorlatilag lehetetlen egy mindenki által vallott értékkonceptiót számon kérni az ítéleteken, vagy akár magán a jogon. Véleménye szerint tehát a társadalom értékpluralitása gátat szab a következetes értékelvű értelmezésnek, és egyúttal a demokrácia elvének is ellentmond. A demokrácia azonban nem azt jelenti, hogy minden egyes személy értékrendje által diktált követelménynek egyenlően eleget tesz, hiszen ez lehetetlen és értelmetlen. Az összeütközés feloldása úgy lehetséges, hogy ahelyett, hogy min-

20 Ennek jelentőségét többen hangsúlyozzák, így például Bragyova András és Jakab András.

21 Kis i. m. 148–150.

22 FRIVALDSZKY JÁNOS: A jogászok tudása mint „igazi filozófia” Ulpianusnál és napjainkban. In *Európai Jog és filozófia – Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*. Budapest: Szent István Társulat, 2008, 105.

23 FRIVALDSZKY (2008) i. m. 108.

den ember saját értékrendjét egyenlően figyelembe vennénk, az Alkotmányban deklarált és kidolgozott értékrendet mindenkire nézve egyenlően alkalmazzuk. Véleményem szerint a demokrácia nem elszigetelt egyének uralma saját maguk és mások fölött, hiszen ez kizárólag konfliktusokat eredményezhet és eredményez is.<sup>24</sup> A demokrácia értékközösségben élő személyek élettere, akik a közösség mércéje és értékfelfogása szerint gyakorolhatják jogait és teljesíthetik kötelezettségeiket.

A morális alkotmányértelmezésről folytatott vita kapcsán tisztázni szükséges, hogy az ennek keretében segítségül hívott értékek nem tartoznak a szubsztantív,<sup>25</sup> vagyis jogon túli érvek csoportjába. Ezek ugyanis olyan gazdaságossági, erkölcsi megfontolások, melyek nélkülözik a közvetlen jogi alapot. Esetünkben azonban – azon túl, hogy véleményünk szerint a jog, mint minimális erkölcs, már eleve benne foglaltatik a jogban – az értékekre való hivatkozás két ponton is kapcsolódik a szöveghez: egyrészt, hogy csupán azokra az értékekre lehet hivatkozni, melyeket az Alkotmány említ, vagy az alkotmánybíró-sági gyakorlat következetesen ezekből levezetett, másrészt az adott érvelésnél kizárólag olyan kapcsolódási, hivatkozási pontokat hozhatunk fel, melyek rendelkeznek pozitív jogi alappal.

A kritikák háttérben felfedezhető ennek az értelmezésnek azon az alapon való elutasítása, hogy az sérti a többségi elvet, így természetesen a demokráciával is ellentétes. Az előző pontban az értékpluralizmusnál már kifejtettük az ezt cáfoló érveket, ide kívánczik azonban még egy gondolat. Egyesek szerint a „demokrácia olyan történelem előtti szörny, amelynek teste akkora, mint ez a szoba, az agya pedig akkora, mint egy gombostű feje.”<sup>26</sup> Világos az utalás, miszerint a demokrácia vakon enged át mindent, amely a formális eljárási jogszerűség kritériumain átfér. Ahogy Sólyom László mondja, „a független, demokratikus jelzők a jogállamiság tartalmának kifejtésében nem játszottak szerepet.”<sup>27</sup> Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az Alkotmánybíró-ság ne alkotott volna a demokrácia tartalmát kifejtő fontos szabályokat, azonban „nem fejtette ki, hogy a demokrácia türelme meddig terjed a demokrácia ellenségeivel szemben”.<sup>28</sup> Az objektív értékkelvű értelmezéssel lehetséges azonban a de-

24 Utalok itt arra a tendenciára, mely az alapjogok és azok kiterjesztő értelmezésének elszaporodása következtében azt eredményezi, hogy az „újonnan elismert” jogaink már csupán ütközni képesek mások jogaival. Az alapjogok és alkotmányos értékek határtalan szaporítása végül azok kiüresedéséhez és csupán üres szólamként való hangoztatásához vezet.

25 JAKAB (szerk.) i. m. 28.

26 GEORG F. KENNAN: *American Diplomacy*. Idézi: LENGYEL LÁSZLÓ: *Demokrácia és a rendszerváltás kihívásai*. In SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Demokrácia és politikatudomány a 21. században*. Budapest: Rejtjel, 2002, 173.

27 SÓLYOM i. m. 24.

28 SÓLYOM i. m. 25.

mokráciának egy olyan fogalmi keretet adni, mely a demokratikus jelzőnek valódi tartalmat adva, az eljárás eredményére nézve kiterjesztené az alkotmány értékrendjét.

### III. A demokrácia értékelvű értelmezése

A demokrácia intézményének két különböző legitimációs elve létezik. A monisztikus felfogás a népet, vagyis a politikai közösség egészét teszi meg a demokrácia működése alapintézményének, a pluralisztikus felfogás pedig az egyénre, vagyis az individuális értékekre, mindenekelőtt az szabadságra és az egyenlőségre hivatkozik a demokrácia igazolásakor. A demokrácia kifejezetten jó példa a közösségi vetület fontosságának hangsúlyozására.<sup>29</sup>

A demokrácia és az állampolgári jogegyenlőség elvének az Alkotmány 54.§ (1) és a 70/A.§ (1) bekezdései, vagyis az egyenlő és elidegeníthetetlen, mindenkít megillető emberi méltóság adja meg az értelmezés alapját. A demokrácia, mint az állami berendezkedés milyenségére vonatkozó jelző, értelmében a szuverenitást minden ember egyenlő méltóságából kifolyólag közvetlenül, vagy az általa választott képviselői útján gyakorolja, s ennek révén az adott politikai közösséget alkotó egyének és a közösség számára is a lehető legjobb döntéseket szolgálja.

Nyilvánvalóan a többség döntésének önmagában is jelentős morális dimenziója van. Az is kétségtelen, hogy amennyiben a többségi elvtől eltérünk, úgy a jogegyenlőség elve sérül. Annak érdekében, hogy ez igazolható, jogilag alátámasztható legyen, vagy azt kell bizonyítani, hogy egy másik érték érdekében áldozzuk fel azt, vagy éppen az egyenlőségnek egy magasabb dimenzióban való elhelyezése miatt van szükség az említett elvet feladni. Nem feltétlenül kell azonban konfliktusként értelmeznünk a kivételeket. A probléma oly módon is felfogható, hogy ezek a kivételek valójában nem kivételek, hanem ugyanúgy a demokrácia szellemének szerves részei, amennyiben az Alkotmányban szereplő más értékre hivatkozva, annak rendszerén belül maradnak. Éppen a demokráciának az értékorientált, méltányos és tisztességes döntésre hivatott jellege miatt van jogunk megkérdőjelezni a formális szabályokat egyébként betartó eljárás során hozott igazságtalan döntéseket, melyek méltánytalanok, aránytalanok vagy tisztességtelen terhet rónak ránk, vagy ilyen módon egyes dolgokat megvonnak tőlünk.

<sup>29</sup> A demokrácia és a relativizmus veszélyeinek egy érdekes nézőpontját adja Janne Haaland Matlár *Diritti umani abbandonati? La minaccia di una dittatura del relativismo* olasz, illetve *When Might Becomes a Human Right* című angol nyelvű könyve. Matlár művéről írt recenziót ld. *IAS* 2009/3, 285–295.

Az állam elsődleges célja, hogy lehetővé tegye az egyén és a közösség értékmegvalósítását, a szerzett értékek megóvását. A jog az állam eszköztárának egyik alkotóeleme annak érdekében, hogy az előbb említett célokat megvalósíthassa.<sup>30</sup> Ha ez így van, akkor a jog létjogosultsága abban áll, hogy az értékeket tényekké transzformálja. Alkotmányjogi fogalomrendszerbe interpretálva ez annyit tesz, hogy a jogállam megvalósítása a jogon keresztül az értékeket célozza, a szabad cselekvést segíti elő mind közösségi, mind egyéni szinten. A Magyar Alkotmány, megalkotásának történelmi körülményei, s a benne foglalt jogok, illetve azok elvi alapjai, továbbá az ítéletek, melyekben mindez megtestesül, „koherens rendszert alkotnak.”<sup>31</sup> Ezt a rendszert nevezte Sólyom László „láthatatlan alkotmánynak”, vagyis olyan elv-együttesnek, mely „a ma még gyakran politikai érdekből módosított alkotmány felett [...] az alkotmány biztos mércéjéül szolgál.”<sup>32</sup>

Az alkotmánybíróági gyakorlat által kialakított irányvonal többek között azért is nagyon fontos, mert az abban megjelenő alapvető érték-kollízió problémája és az azt feloldani kívánó törekvés mindvégig egy bizonyos – véleményem szerint vállalhatóan idealisztikus – alkotmány-felfogásból indult ki. Annak jegyében születtek az ítéletek, hogy a döntés konzisztens legyen, élő egységet alkosson elsősorban az alkotmány áhítottan helyes, igazságos, alkotmányos voltából fakadó követelménnyel, másodsorban az – eleve ilyen indítatásból született – megelőző döntések koherenciáját megkövetelő igénnyel. Az Alkotmánybíróáságnak nyilvánvalóan voltak olyan időszakai, került olyan körülmények közé, melyek azt diktálták, hogy változtasson, csiszoljon az addig kialakított ítélkezési gyakorlatán. Ez a körülmény azonban alapvetően nem befolyásolja az ítéletek által kialakított érték-egységet. Mint ahogy véleményem szerint minden törvény szükségszerűen, létjogosultságából fakadóan a társadalmi viszonyok igazságos, helyes rendezésére törekszik – mely törekvés a legalacsonyabb szintű szabályok rétegén is kimutatható –, úgy az alkotmánybíróági határozatok kiinduló törekvése is minden határozat meghozatalánál az volt, hogy a jogállamiság és alkotmányosság, illetve az abból fakadó értékek lehető legigazságosabb érvényre juttatását szolgálják. Lényegében ez az az egység, illetve egységes értékrend, mely „láthatatlan alkotmány”-ként áthatja az Alkotmánybíróóság ítéleteinek rendszerét, s ami miatt van létjogosultsága egységes értékszemléletű Alkotmányról beszélni.

Ha ez így van, akkor miért éppen a jogállamot meghatározó alapvető jellemző, a demokrácia intézménye maradna értékelvű igazolás nélkül?

30 ZLINSZKY JÁNOS: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika.* (A Szent István Tudományos Akadémia székfoglaló előadása) Budapest, 2005. okt. 24., 6.

31 Sólyom László párhuzamos véleménye a 23/1990 (X. 31.) AB határozathoz. ABH 1990, 88, 97.

32 Uo.

A demokrácia értékkelvű értelmezésének jelentősége tehát oly módon is felfogható, hogy az gyakorlatilag az eljárási megoldás és az erkölcsi cél közti instrumentális összefüggésben áll.<sup>33</sup> Más szóval a kitűzött cél, vagyis az elérendő érték megvalósítását is szolgálhatja olyan módon, hogy hagyjuk érvényesülni az Alkotmány értéktartalmát az eljárási természetű szabályok tekintetében is, természetesen annyiban, amennyiben ezt a morális olvasat szabályai engedik. Ezzel a gondolattal rokonítható *Az Alkotmány kommentárjának* 1. § paragrafusához írt magyarázata kapcsán kifejtett elemzés egyik, az Egyesült Államokban különös jelentőséggel bíró példája. Győrfi Tamás a liberális és a mai republikánus köztársaság-értelmezések vitája kapcsán megállapítja, hogy „a republikánus értelmezés szerint a köztársaság nem egyszerűen az együttműködés kereteit, procedurális szabályait kell hogy rögzítse, hanem szubsztantív célok megvalósítását, a közjó előmozdítását kell hogy szolgálja.”<sup>34</sup> A szerző ezt követően a magyarországi helyzetre utalva kimondja, hogy a köztársasági és a demokratikus jelző szembeállítás helyett a két fogalom éppenséggel összekapcsolódik, felölelve ezzel azt a jelentésárnyalatot, melyet eddig a köztársasági eszme takart.<sup>35</sup>

Egyoldalúsága miatt elfogadhatatlan, mégis érdemes rámutatni arra a magát procedurális alkotmányelméletnek nevező felfogásra,<sup>36</sup> mely az alkotmányossági vizsgálat során csupán az eljárást vonná kontroll alá, mivel a demokratikus társadalomban a tartalmi értékeket a politikai processzusban kell formálni. Ezzel szemben felhozható érv azonban a politikai jogalkotás tekintetében, „hogy nem a (jog)filozófiai módszerekkel megállapított tartalmi helyességen alapuló érvényesség, hanem a liberális demokrácia eljárásának gyakorlása a posztmodern korban a jogi szabályok igazoltságának a záloga, bármiféle igazság-referencia nélkül”.<sup>37</sup>

A demokrácia morális olvasata – Tóth Gábor Attila megfogalmazásában – tehát azt mutatja, hogy „nemcsak az egyéni alapjogoknak van morális alapjuk, hanem a politikai közösség mibenlétét meghatározó absztrakt rendelkezéseknek

33 „Messze vagyunk a politikai közösség ideáljától” – Kis János filozófussal Halmai Gábor és Tordai Csaba beszélget. *Fundamentum* 2004/3, 59.

34 GYÖRFI TAMÁS: A köztársasági államforma. In JAKAB (szerk.) i. m. 121.

35 GYÖRFI i. m. 124., illetve 119–126.

36 TÓTH GÁBOR ATTILA: Az eljárási alkotmányosság tartalma. *Fundamentum* 2004/3, 14.

37 FRIVALDSZKY (2008) i. m. 96. Gondolatébresztő volta miatt mindenképpen kiegészíteném a fentieket a szerző e gondolathoz írt lábjegyzetében a nyílt vitával kapcsolatban idézettekkel: „a liberális társadalom megelégszik azzal, hogy »igaznak« nevezze azt, ami egy ilyen párbaj végeredménye lesz. Ezért a liberális társadalmat nem szolgálja az a kísérlet, hogy »filozófiai megalapozásokkal« lássák el. Ugyanis az ilyen megalapozási kísérlet előfeltételezi a témák és az érvek olyan természeti rendjét, amely a régi és az új szótárak közti küzdelmet megelőzi és eredményét felülbírálja.” RICHARD RORTY: *Esetlegesség, ironia és szolidaritás*. Pécs: Jelenkor, 1994, 69.



is, pontosabban a morális alap ugyanaz.”<sup>38</sup> Más szóval nem csak az egyéneknek kell rendelkezniük az egyenlő méltósággal, hanem a politikai közösség tagjainak is. Mindennek pedig azért kell így lennie, mert a demokráciát megtestesítő alkotmányos eljárási szabályok mögött egyrészt tartalmi értékválasztás húzódik meg, mely szerint a politikai közösség tagjai morálisan egyenlők, másrészt erkölcsi cél, hogy ezen eljárások révén a politikai közösség tagjai számára „jó” (közösségileg igazságos, méltányos) döntést hozzanak. Ennek révén egyébként összeköthető a természetjogi gondolkodás az itt említettekkel, hiszen az azt mondja, hogy a helyes cselekvés elsődlegesen nem elvont filozófiai igazságok követését jelenti, hanem a helyes döntés megtalálását az adott helyzetben a gyakorlati értelem által.<sup>39</sup> Ehhez azonban a fentieknek megfelelően kell felkutatni és értelmezéssel megmenteni a jog jelentését. Murphy kifejezése szerint „az eljárás a tartalmi jogok szolgálóleánya, nem pedig a kedvese”.<sup>40</sup>

#### *IV. Következtetések*

Tanulmányunkban tehát a téma felvezetéseként az eszmények válságáról szóltunk, majd a jogértelmezés fontosságáról általában beszéltünk. Ezt követően a különböző jogértelmezési technikák vázlatos bemutatása következett annak érdekében, hogy a következő fejezetben taglalt értékelvű értelmezést el tudjuk helyezni a gazdag interpretációs elméletek rendszerében. Az értékelvű értelmezés mellett és ellen felhozható érvek bemutatásával próbáltunk kiegyensúlyozott, objektív képet nyújtani a tárgyalt módszerről, illetve vázolni az arra vonatkozó főbb szabályokat. Ezt követően, ugyancsak alapvetően elméleti síkon, a demokrácia alkotmányos tételén keresztül kíséreltük meg elvégezni az értékelvű értelmezés próbáját. Tisztában vagyunk azzal, hogy a felvetésben foglalt mellé nem sorakoztattunk az abban foglalt kijelentések horderejének megfelelő mennyiségű példát, ám ez a jelen tanulmány szintjén nem is volt cél. A kötetben foglalt írások nagy része az adott területen jelen lévő diszfunkciókat tárgyalja, melyekre nézve – az egyedi eset jellegzetességeinek figyelembe vételével – az általunk javasoltak megfontolását irányoztuk elő.

A tanulmányban azt kíséreltük megvilágítani, ahogyan az alkotmányosság fogalma nem egyenlő az Alkotmányban található szabályok összességével, úgy a demokrácia sem egyenlő a többség uralmával a többség érdekében – ennél sokkal többről van szó. A demokrácia ellentmondásainak problémája más nyugati országokban sem ismeretlen. Az ezzel foglalkozó tanulmányok egyike rávilágít a válasz egyik lehetséges aspektusára, miszerint minden demokráciá-

38 FRIVALDSZKY (2008) i. m. 19.

39 FRIVALDSZKY JÁNOS: A demokratikus kormányzat természetjogi kötöttségéről. In *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest: Szent István Társulat, 2007, 437.

40 WALTER F. MURPHY: Az alkotmányértelmezés művészete. In PACZOLAY PÉTER (szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. (Philosophiae Iuris) Budapest, 1995, 178.

nak szüksége van a tagok közötti olyan köteléket, illetve összetartó erőt képező azonosságtudatra, amely által az egyik tag a másik véleményét és igényeit hajlandó elfogadni.<sup>41</sup> Ehhez hasonló nézetének adott hangot Bódig Mátyás, illetve Ronald Dworkin is, amikor az utóbbi azt mondja: „[a] demokrácia feltételei a morális értelemben vett tagság erkölcsi feltételei a politikai közösségben.”<sup>42</sup> A már tárgyalt morális közösségben a tagok egyenlő méltósággal rendelkeznek, mely egyben a demokráciának is feltétele, éppen amiatt, mert egyenlő méltóság nélkül nem lehetséges egység, nincs választás és nincs parlament sem, és sorolhatnánk tovább. A demokrácia alapvető tartalmi eleme tehát az Alkotmányban deklarált egyenlő méltóság, melyet alkotmányértelmezés révén az Alkotmánybíróság állapít meg. A demokrácia intézménye így olyan tartalmi kritériummal bővül, amely elveti annak kizárólagosan formális, eljárási jellegének hangsúlyozását.

A demokrácia ilyen új rétegének feltárása és érvényre juttatása következtében megdőlhettek azok a korábban elterjedt nézetek, miszerint a demokrácia „szörnyűséges bűvésztrükk” lenne, egy „semlegesített és beidomított rendszer”, mely egyben „a legdurvább, de leghatásosabb rászedés” is. A demokrácia nemcsak egy hangzatos politikai jelszó, hanem igazi tartalommal bíró elv is egyben. A demokrácia új értelmezése szerint az egyenlőség az Alkotmányban megtestesülő értékek, és azok hierarchiája által diktált értéktartalomnak a morális közösség minden tagjára egyenlő alkalmazása által nyer beteljesülést.

Így érvényesül az élő Alkotmány, így nyer alakot a tartalmi demokrácia. John Dunn szerint Kleiszthenész nem éppen szándékos örökségét sokan két nagy formáló erő valamelyikének tekintik: „vagy – tárgyilagosan – ideológiának, vagy utópiának. Mi azonban tekintsük e kettő szüntelen és féktelen találkozásának.”<sup>43</sup>

41 CLARISSA RILE HAYWARD: *Democracy's Identity Problem: Is „Constitutional Patriotism” the Answer?* (Occasional Papers of the School of Social Science. Paper number 27., 2006.) 1.

42 DWORKIN i. m. 19.

43 JOHN DUNN: *A demokrácia. Befejezetlen utazás Kr.e. 508 – Kr.u. 1993.* Budapest: Akadémiai, 2005, 394.



# A KÖZHATALOM-GYAKORLÁS DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓJÁNAK EGYES KÉRDÉSEI

(tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatára is)

BALOGH ZSOLT  
mestertanár (PPKE JÁK)

„Magától értetődőnek tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőként teremtett, az embert Teremtője olyan elidegeníthetetlen jogokkal ruházta fel, amelyekről le nem mondhat, s ezek közé a jogok közé tartozik a jog az élethez és a szabadsághoz, valamint a jog a boldogságra való törekvésre. Ezeknek a jogoknak a biztosítására az emberek kormányzatokat létesítenek, amelyeknek törvényes hatalma a kormányzottak beleegyezésén nyugszik. Ha bármikor, bármely kormányforma alkalmatlanná válik e célok megvalósítására, a nép joga, hogy az ilyen kormányzatot megváltoztassa vagy eltörölje, és új kormányzatot létesítsen, olyan elvekre alapítva és hatalmát olyan módon szervezve, amely jobban védi biztonságát, és jobban elősegíti boldogulását. A józan ész azt kívánja, hogy a jól bevált kormányzatot ne változtassuk meg jelentéktelen és múló nehézségek miatt; és valóban a tapasztalat azt mutatja, hogy az emberiség inkább szenved mindaddig, amíg a rossz nem válik elviselhetetlenné, mintsem hogy kivívja jogait, és eltörölje a megszokott formákat.”

(az Amerikai Egyesült Államok Függetlenségi Nyilatkozata; 1776.)

## I. Bevezetés

A közhatalom-gyakorlás demokratikus legitimációja a jogállami hatalomgyakorlás és a népszuverenitás kapcsolatáról szól. A demokrácia központi kérdéséről van szó, arról, hogy a kormányzatok „törvényes hatalma a kormányzottak beleegyezésén” nyugodjon. Maga a tárgykör, a demokratikus legitimáció problémája az utóbbi időkben a hazai közjogi elemzésekben főképp az Európai Unió működésével kapcsolatban merült föl,<sup>1</sup> pedig akár ha a rendszerváltoztatás, akár ha a későbbi, az ezredfordulót követően jelentkező közjogi problémák

---

<sup>1</sup> Lásd pl. SZABÓ GÁBOR: A demokratikus legitimáció problémái az Európai Unióban. *Szakpolitikák* 1999, 115–136.; LÖFFLER TIBOR: Az európai integráció legitimációs metszetben. Megjegyzések a közvetett és közvetlen legitimáció problémájáról. *Szakpolitikák* 1999, 137–153.

oldaláról szemlélődünk, találhatunk érdekes és kevésbé elemzett problémákat. A rendszerváltás során a régi jog a maga természetességével olvadt össze az új joggal; a régi jog legitimációs deficitje, ha föl is merült, soha nem kérdőjelezte meg annak érvényességét. A Zétényi–Takács-féle törvényjavaslat alkotmányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy „érvényességét tekintve nincs különbség az Alkotmány előtti és utáni jog között. Az elmúlt fél évszázad különböző rendszereinek legitimitása ebből a szempontból különböző, illetve a jogszabály alkotmányossága tekintetében nem értelmezendő kategória.”<sup>2</sup> Az alkotmánybírói gyakorlatban a demokratikus legitimációra alapozott érvelés tehát nem a rendszerváltoztatás előtti jog alkotmányjogi kezelésének problémájában jelent meg. Először a bírói hatalommal összefüggésben,<sup>3</sup> majd később a társadalombiztosítás önkormányzati alapúvá alakítása kapcsán<sup>4</sup> merült fel. Megjelent az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában<sup>5</sup> (külső közjogi rendszer normáinak átvétele kapcsán), az Országos Érdekegyeztetési Tanáccsal összefüggésben,<sup>6</sup> illetve több más ügyben az ügy indokolásának főirányát támogató mellékérvekként (ez az elemzés főképp ez utóbbiakra épül). Ugyanakkor a közvetlen demokrácia (a népszavazások, a népszavazási hajlandóság), illetve a közvetett hatalomgyakorlás (képviselletei és kormányzati hatalomgyakorlás) egymáshoz való viszonyának legitimációs szempontú elemzése nem került fókuszba, holott a közéletben számos probléma forrása. E tanulmány csak arra vállalkozik, hogy sorra veszi és feldolgozza a demokratikus legitimáció szempontjából is figyelmet érdemlő – alkotmányossági problémaként az alkotmánybírósgot megjárt – ügyeket (melléjük téve az azok alapjául szolgáló közjogi eseményeket).

## II. Fogalom-meghatározás

A hatalom (uralom) legitimációjához kapcsolódva többféle elmélet ismert. A legitimáció fogalmát lehet tágan és szűken értelmezni. A tág értelmezés a hatalom társadalmi elfogadottságát, a polgároknak a hatalommal való azonosulását jelenti, és az azonosulás mértékére vonatkozik. A szűkebb fogalom az alkotmányjogi értelemben vett legitimáció. A népszuverenitáson alapuló hatalom

2 11/1992. (III. 3.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.

3 Ld. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262–263.

4 Ld. 16/1998. (I. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387.

5 Ld. 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.

6 Ld. 40/2005. (X. 19.) AB határozatot ABH 2005, 427; 124/2008. (X. 14.) AB határozat, ABH 2008, 988.

gyakorlás akkor lesz legitim (demokratikusan legitim), ha a közhatalmi döntések visszavezethetők a szuverén néphez.

A legitimitáció tágabb fogalmához kapcsolódóan Max Weber a legitim uralom három típusát különböztette meg. Így az uralom legitimitása lehet racionális jellegű. Ebben az esetben a tételes rendnek és a tételes rend által az uralom gyakorlására kijelölt személyek utasítási jogának legális voltába vetett hiten alapul az uralom legitimitása.<sup>7</sup> Második típusa a tradicionális jellegű, amely alapulhat az ősi tradíciók megkérdőjelezhetetlen érvényességén és a tradíciók által autoritással felruházott személyek uralmának legitim voltába vetett hiten. Végül az uralom legitimitása lehet karizmatikus jellegű, ami egy különleges tulajdonságokkal rendelkező, hősies vagy példamutató személy, illetve az általa megteremtett rend iránti hűségnek alapul.<sup>8</sup>

Az állam, illetve az államhatalom legitimitációjának szorosabban vett alkotmányjogi vagy alkotmányossági kritériuma – Lővétei István meghatározását alapul véve – kettős értelmű legitimitációt jelent. Egyfelől jelenti azt, hogy az államhatalom egyfajta demokratikus felhatalmazással jön létre és működik – szabad választások révén, a közvetlen demokrácia és a polgárok politikai részvételének egyéb intézményein keresztül, a kormányzat felelősségének az elve alapján stb. Másfelől a legitimitáció szorosabban vett jogi kritériuma arra utal, hogy a hatalomgyakorlás – beleértve a jogi normák megalkotását is – jogszerű, illetve alkotmányhoz kötött.<sup>9</sup>

Az alkotmányjogi értelemben vett legitimitáció többféle formában is megjelenhet. Egy közhatalmi döntést legitímálhatnak közvetlenül a választópolgárok. A demokratikus legitimitáció másik formája, amikor a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Ilyenkor a közhatalmat gyakorló szerv önlegitimáló. A választások általi legitimitáció viszont csak akkor valósul meg, ha a legitimitációt nyújtó valamennyi választójogosult részt vehet a választásokon. Fontos feltétel továbbá, hogy arra a feladatra válasszák az adott testületet, amelyet a későbbiekben ellát.

7 Az Alkotmánybíróságnak a rendszerváltoztatással kapcsolatos érvelése nagyon hasonlít a Weber-féle racionális jellegű legitimitáshoz. Az Alkotmány létrehozta a „törvényes rendet”, ami ehhez igazodik, annak legitimitása nem kérdőjelezhető meg. A legalitásba való hit legitimál. Az említett Zétényi–Takács-féle határozat kimondta: „A rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe. A legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek.” Ehhez igazodott az Alkotmánybíróság hozzáállása, az átmenet körülményei között is úgy „viselkedett” mintha Magyarországon már megállapodott jogállam lenne. Egy új – vagy gyökeresen más – Alkotmány követelése egyben tagadása annak, hogy az 1989. október 23-ai Alkotmánnyal létrejött a „törvényes rend”.

8 MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai I. Szociológiai kategóriáiban*. Budapest: KJK Kerszöv, 1987, 224. A hatalom és uralom (illetve a fegyelem) fogalmai közötti különbségtételt lásd az I. fejezet 16.§-ában.

9 LŐVÉTEI ISTVÁN: Alkotmányozás mint legitimitáció? *Politikatudományi Szemle* 1996/2, 70–71.

További formája a más hatalmi ág közreműködésével elnyert legitimáció. Ebben a körben a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható. Ide tartoznak tehát mindazok, akiket az Országgyűlés választ, vagy a köztársasági elnök nevez ki, illetve a legitimációs lánc folytatásaként az e személyek által kinevezettek, illetve az általuk irányított szervek.

Végül demokratikus legitimáció delegálási rendszerben is létrejöhet, amikor a valamilyen célra rendelt önkormányzatot szervezetek hozzák létre, e szervezetek delegálnak döntéshozókat. Ilyenkor feltétel, hogy az önkormányzati alanyok többsége határozza meg az önkormányzati képviselők személyét. Ha társadalmi szervezetek vagy érdekképviseletek jogosultak a delegálásra, szükséges, hogy az önkormányzati alanyok túlnyomó többsége tagja legyen ezeknek a szervezeteknek. Ha a szervezetek az alanyok túlnyomó többségét magukban foglalják, a legitimáció fennáll.<sup>10</sup>

Végül a közhatalom fogalmáról. A demokratikus legitimáció követelményében a közhatalom-gyakorlás fogalmát tágan értelmezzük. Ide nemcsak a hagyományos értelemben vett közhatalom-gyakorlás (illetve annak központi eleme a jogszabályalkotás) tartozik, hanem minden, a korábbi állami feladatot átvállaló, azt önállóan intéző és azért felelősséggel tartozó valamennyi szerv (pl. a gazdasági vagy szakmai kamarák, mint önszabályozó testületek) tevékenysége, csakúgy, mint a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező érdekegyeztető fórumok létrejötte és működése.

### **III. Döntések közvetlen, nép általi legitimációja**

Mint a fentiekben kitértünk rá, egy közhatalmi döntés legitimációja lehet közvetlen, amikor a polgárok maguk döntenek. Legitim az a döntés is, amelyet szabad választások során létrejött testületek hoznak, illetve az is, amelyhez kapcsolódóan a legitimáció nem választáson, hanem delegáláson alapul. Ugyanakkor a legitimáció erőssége szempontjából kétségtelen, hogy különböző szintekről van szó: a legerősebb a közvetlenül a nép által meghozott döntés. A közvetlen népakarat annullálni tudja a választások által létrejött szervezetek döntéseit. A hazai közbizalmi életben két olyan érvényes és eredményes népszavazás történt, amely gyökeresen ment szembe a kormányon lévők akaratával, az egyik ilyen az 1989. november 26-án megtartott ún. négyigenes népszavazás, a másik pedig a 2008. március 9-én a vizitdíjjal, a kórházi napidíjjal és a tandíjjal összefüg-

<sup>10</sup> 16/1998. (V.8.) AB határozat, ABH 1998, 146–149.

gésben megtartott országos népszavazás. Mindkettőre jellemző, hogy pártok kezdeményezték, és magas volt az állampolgári részvétel a szavazásokon. E két népszavazás alapvetően módosította, eltérítette az aktuális kormányzati törekvések belátható pályáját és – nem is maga a konkrét döntések, hanem a népszavazás ténye – alapvetően megváltoztatta a politikai környezetet, benne a közvetett hatalomgyakorlás kereteit. Talán nem különösebben vitatható, hogy a népszavazási döntéseket követően szűkült a kormányzatok mozgásterét, a közvetett hatalomgyakorlás módja a népszavazással nem érintett kérdéseket illetően is, annak ellenére, hogy a közjogi keret elvileg változatlan maradt. Tehát a népszavazási döntésben rejlő erős legitimitáció az egyébként legitimált közhatalmi döntések más szintjeire is kisugárzott.

A fentiekől külön csoportba tartozónak tekinthetjük a kormányzati hatalmat éppen gyakorlók által kezdeményezett országos népszavazásokat. Ilyen volt az 1997. november 16-án megtartott népszavazás Magyarország NATO tagságáról, és a 2003. április 12-én zajlott országos népszavazás Magyarország Európai Unió csatlakozásáról. Mindkét népszavazás érvényes és eredményes volt, az aktuális kormányzat külkapcsolataiban meghozott döntései mögé épített erős legitimitációs bázist adott.<sup>11</sup>

Végül szólni kell a Magyarok Világszövetsége által kezdeményezett, a kettős állampolgárság tárgyában 2004. december 5-én megtartott népszavazásról, illetve az ugyanebben az időben megtartott, a Munkáspárt által kezdeményezett, a kórházak privatizációja elleni népszavazásról. Mindkét népszavazás eredménytelen volt, a választópolgárok nem mentek el, illetve nem szavaztak olyan arányban, amellyel előállt volna az érvényességhez szükséges 25%-nyi egybehangzó szavazat. Ezekben az esetekben a választópolgárok nem döntöttek ugyan, de – különösen a kettős állampolgárság tekintetében – az eredménytelenség is egyfajta döntést tükrözött (és tükröz). Az, hogy a választópolgárok ott és akkor nem támogatták kellő arányban, s ezáltal nem legitimálták a népszavazással elérni kívánt célt, megbolygatta a közéletet, nyugtalan helyzetet teremtett. A 2004. december 5-i népszavazás azt is megmutatta, hogy az országos népszavazás milyen veszélyes fegyver: visszájára is el tud sülni.<sup>12</sup> Míg

11 Az Európai Unióhoz való csatlakozás népszavazási kérdését és időpontját maga az Alkotmány tartalmazta. Ez úgy szól, hogy „79.§ Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: Egyetért-e azaz, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?” Mivel mindez közvetlenül az Alkotmányba került, ezért az OVB azt nem hitelesíthette, a választópolgárok nem élhettek jogorvoslati jogokkal, ezáltal a kérdés kívül esett az alkotmányossági vizsgálat terjedelmén. E „furcsa” kezdeményezést hatáskör hiányában az AB sem vizsgálhatta. Lásd: a 14/2003. (IV. 9.) AB végzést (ABH 2003, 903.)

12 Ismertek az ún. különösen nagy kockázatú népszavazások. Ilyen az, amikor pl. a szabályok lehetővé teszik, hogy a kormány népszavazást kezdeményezzen a parlament által el nem fogadott, de általa kezdeményezett törvény tekintetében. Ha a nép a kormány törvényjavaslatát



az érvényes és eredményes népszavazás a képviseleti hatalomgyakorlást köti, addig eredménytelenség esetén a mindenkori kormányzat felveheti a fonalat, hozhat később olyan döntést, amelyet az egykori népszavazást kezdeményezők szerettek volna.

A fentiek mellett a népszavazás jogintézményével összefüggésben létezik egy másik, csak az utóbbi időkre jellemző jelenség, nevezetesen a legkülönbözőbb (s nem egyszer komolytalan) kérdésekben elindított népszavazási kezdeményezések tömege. E kezdeményezések száma a 2006-os és 2007-es években szökött magasra,<sup>13</sup> és sokasodásuk a mai napig fennáll. E jelenség a népszavazás jogintézményét jelentősen devalválta, devalválja.<sup>14</sup> Szinte páratlan, hogy az Alkotmány által a népakarat kifejezésére hivatott jogintézmény a demokrácia egy nevetséges eszközévé válik. A kezdeményezők szándékára csak következtetni lehet, mindenesetre tény, hogy az OVB és az AB munkaterhét nagymértékben növeli, alkotmányos intézmények működését az ellehetetlenülés felé tereli. Az 1997-ben létrejött szabályozás<sup>15</sup> szerint ugyanis az OVB-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló döntését bárki (érdekeltség nélkül) megtámadhatja az Alkotmánybíróság előtt, sőt az aláírásgyűjtést követően az Országgyűlés népszavazást elrendelő vagy elutasító határozatát is. Tehát a jogorvoslati fórumokat nemcsak a kezdeményezők, vagy meghatározott szervek és személyek, hanem bárki igénybe veheti, annak sincs akadálya, hogy ugyanazon személy egy időben ellentétes tartalmú kérelmeket nyújtson be azonos tárgyú kezdeményezésekhez kapcsolódóan. Mindez parttalan eljárásokat eredményez. Az AB vonatkozásában alkotmányos feladatellátását – a normakontroll feladatokat – veszélyeztetheti az (ál)jogorvoslati kérelmek nagy száma. Álláspontom szerint továbbá teljesen indokolatlannak tűnik az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata elleni jogorvoslat biztosítása, ha már az adott kérdést egy-

---

leszavazza a kormány köteles lemondani, de ha nem, akkor a kormány a parlament feloszlására lesz jogosult. Nem más ez, mint bizalmi szavazás a nép felé, a parlament megkerülésével. Ld. HERBERT KRÜPPER: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban. *JURA* 2009/1, 75.

- 13 Míg 2006-ban az OVB-nek az országos népszavazásra vonatkozó aláírásgyűjtő íve, illetőleg a konkrét döntése elleni – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130.§ (1) bekezdésén alapuló – 45 kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra, addig 2007-re ez a szám 240-re emelkedett, s a magas szám a mai napig fennáll. 2009-ben az OVB-nek 504 esetben kellett dönteni. A népszavazással kapcsolatos döntések az AB előtt megtámadhatók, tehát a tendencia folytatódik.
- 14 Az ingyen sör, a kutyapiszok eltakarítása és a rendőrök alsóneműjének anyagát érintő kezdeményezéseket követően elég furcsa hangvételű kezdeményezések is megjelentek. A tavalyi év egyik utolsó OVB határozata, a 493/2009. (XII. 22.) OVB határozat az alábbi kérdést bírálta el: „Egyetért-e Ön azzal, hogy minden beteg családtagját ápoló ember alkoholra, dohányárura, játékgépre költi pénzét, ezért a segélyek szabad felhasználását radikálisan korlátozni kell?”
- 15 Ld. az Alkotmány módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvényt és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényt.

szer – az OVB szakban – az AB vizsgálta és azt jóváhagyta. Mindez elméleti kérdést is felvet, nevezetesen az AB-nak van-e „alkotmányos felhatalmazása” arra, hogy a 200 000 választópolgár által kezdeményezett, az országgyűlés által elrendelt kötelező és ügydöntő népszavazást – jogorvoslati eljárás során – az utolsó pillanatban megállítsa. Formailag itt a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás egybehangzó akarata [az Alkotmány 2.§ (2) bekezdése] fogalmazódik meg a tekintetben, hogy a nép döntsön a kérdésben, s mégis. Mondhatnánk, hogy az AB döntését az Alkotmány legitimálja, ha arról van szó, hogy az alkotmányos rendet sértené, az alkotmányos kereteket szétfeszítené a népszavazási kérdésre adott pozitív döntés. Két AB döntés született „e kategóriában”, azaz amikor az AB a népszavazás elrendeléséről szóló OGY határozatot megsemmisítette, és az Országgyűlést új eljárásra utasította. A 130/2008. (XI. 3.) AB határozatban a több biztosítóból álló egészségbiztosítás elleni, a 82/2009. (VII. 15) AB határozatban pedig a képviselői költségtérítéssel összefüggő népszavazás elrendelését semmisítette meg – hivatkozva a 40/2004. (X. 27.) AB határozatra – azon az alapon, hogy a kezdeményezést követően a körülmények lényegesen változtak.

Ha a népszavazással összefüggő szabályokat röviden minősíteni szeretnénk, azt mondhatjuk, hogy nem eléggé átgondoltak sem a kezdeményezői kör, sem a jogorvoslati rend tekintetében. Maga az Alkotmány is ellentmondásos, hiszen a 19/C.§ (5) bekezdés c) pontja értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről, holott nemcsak erről, hanem egyáltalán nem tartható népszavazás olyan kérdésről, amely az Alkotmány nyílt vagy burkolt módosítást eredményezi [az Alkotmány 2.§ (2) bekezdésének értelmezése alapján].<sup>16</sup> Ha pedig az alkotmánybírói gyakorlatot szeretnénk tömören jellemezni, azt mondhatjuk, hogy az AB ítélkezése nem igazán „népszavazás-barát”, az AB jelentős szűrője az alkotmányos rendet felforgatni szándékozó kezdeményezéseknek is.

Azt gondoljuk, hogy a közjogászok véleménye közel egyértelmű abban, hogy az országos népszavazásra vonatkozó alkotmányi és egyéb szabályok változtatásra szorulnak. Nem az AB-nak kell esetről esetre háritani, hanem a szabályoknak önmagukban kellene garanciákat tartalmazniuk. A népszavazás legitimitációt erősítő hatását megőrizve megfontolandó az országos népszavazást csak a törvényeket megerősítő népszavazásra szorítani, újragondolva e tekintetben a kezdeményezők körét és a kezdeményezés feltételeit egyaránt. Az Alkotmányt megerősítő népszavazás előírása viszont – ami 1997-ben kikerült a szabályok közül<sup>17</sup> – az alkotmány legitimitációját erősítené.

16 2/1993. (I. 22.) AB határozat, majd az 1997-es módosításokat követően megerősítette a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat.

17 A korábbi törvény, a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény 7.§ kimondta: „Az alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell döntení.”

#### IV. Választások általi legitimáció

Mint említettem, a szabad választás a közhatalom demokratikus gyakorlásának előfeltétele. Elsőrendű kérdés a választási szabályok „milyensége”, az, hogy a választások eredményeként történő mandátum-kiosztás megfelelően tükrözi-e a nép akaratát. E tekintetben kizárólagos megoldás nincs; több típusú választási rendszer és mandátum-kiosztási mód ismert, amelyek demokratikus jellegéhez nem férhet kétség. Az Alkotmány 70.§-a szerint a választójog politikai alapjog, az Alkotmány e szabálya az aktív s passzív választójogot definiálja az országgyűlési, önkormányzati<sup>18</sup> és európai parlamenti választásokra. A választási rendszert illetően a kereteket az Alkotmány 2.§ (1) bekezdése és 71.§-a adja meg. Ez utóbbi szerint a választójog általános és egyenlő, a szavazás közvetlen és titkos; míg az előző az Alkotmány szerint lehetséges választójogi rendszerek végső határát rögzíti: legyen demokratikus. Az alkotmánybírószági gyakorlat is azon alapszik, hogy „a közhatalom a legitimációt választások útján nyeri el. A demokratikus rendszer szempontjából meghatározó jelentőségű tehát a szavazók akaratának zavartalan kifejezési lehetőségének biztosítása.”<sup>19</sup> Ez az elvi követelmény a későbbiekben – a választási eljárási szabályok alkotmányossági megítélésekor – konkrétumokat is közvetít, pl. a jogorvoslati rend tekintetében: „A választási eljárásnak a demokratikus legitimáció biztosításában megnyilvánuló funkciója, valamint az eljárási rend sajátosságai, ezen belül is különösen a jogalanyok (jogorvoslattal érintett személyek) fentebb kifejtett helyzete indokoltá teszi a rövid jogorvoslati határidők és az ehhez kapcsolódó szigorúbb feltételek meghatározását.”<sup>20</sup> Nyilvánvaló, hogy a választások általi legitimáció a helyi közhatalom gyakorlására, a helyi képviselő-testületi választásokra is irányadó, benne pl. a kisebbségi képviselői választásra. Ezen követelmények alkotmánybírószági határozatban való megjelenítése szerint: „A helyi önkormányzatokra is vonatkozik az Alkotmány 2.§-ának (2) bekezdése értelmezésén alapuló elv, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható [...] A helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának a települések választópolgárai által történő megválasztása és a kisebbségek helyi önkormányzata tagjainak megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimáció.”<sup>21</sup>

18 Az Európai Unió tagállamának állandó lakóhellyel rendelkező polgára az önkormányzati képviselő-választásokon választójoggal rendelkezik. A helyi közhatalom gyakorlása során így a „nép” fogalma kitér: francia, belga, német, stb. állampolgár is lehet alanya az Alkotmány 2.§ (2) bekezdésének, amely szerint a „Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé”.

19 Lásd első ízben a 39/2002. (IX. 25.) AB határozathoz Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró által fűzött párhuzamos indokolás (ABH 2002, 273. 281–282.)

20 59/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 607, 612, vagy 23/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 261, 265, 272–273.

21 34/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 367, 377.

Ezek a megállapítások – a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll-eljárás során – abban az ügyben keletkeztek, amelyben törvény lehetővé tette volna, hogy a települési kisebbségi önkormányzat megválasztott tagja – meghatározott számú választópolgárnak a települési kisebbségi önkormányzati választás keretében történő szavazása esetén – nyilatkozattétellel a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává váljon. Erre mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy hiányzik a demokratikus forrás, nem áll fenn a legitimitáció a helyi önkormányzat képviselő-testületének azon tagjai tekintetében, akik nem a valamennyi választópolgárt megillető választójog alapján, hanem kisebbségi választópolgárok részvételével megtartott választásokon kapják megbízatásukat.

Visszatérve az országgyűlési képviselő választásokhoz, de maradva a kisebbségek képviselőjénél, szólni kell egy régi ügyről, a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőjéről. Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában megállapította, hogy „A nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviselőjének törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon.”<sup>22</sup> Ezt követően a kisebbségeknek a helyi önkormányzati testületekben való intézményes részvétele megoldódott, viszont az országos képviselő nem. Ezt szokták emlegetni a legrégebbi, nem teljesített mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértésnek. Ugyanakkor – különösen, ha a demokratikus legitimitáció oldaláról közelítünk – szinte elképzelhetetlen alkotmánymódosítás nélkül intézményes (az országgyűlési képviselőválasztástól eltérő) parlamenti képviselőt biztosítani a kisebbségeknek. Ezt egyébként a fentebb idézett 34/2005. (IX. 29.) AB határozat okfejtését követve se lehetne alkotmánymódosítás nélkül megadni. Az Alkotmány 2.§ (2) bekezdésén alapuló közjogi rend előírja, hogy a hatalomgyakorlás e tekintetben is visszavezethető legyen a szuverén néphez.

A választópolgárok akaratának zavartalan érvényre juttatásához a választójog egyenlőségének érvényesülése fontos eszköz. Tudjuk, hogy a „választási földrajznak” a választások kimenetele szempontjából is jelentősége lehet. A mandátumok választókerületi egyenletes elosztásának követelménye az Alkotmányból következik. Magyarországon az egyéni választókerületi rendszer az 1990-es években rögzült, azóta felülvizsgálatára nem került sor. Mindeközben a népességarány néhol jelentősen megváltozott, olyannyira, hogy az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között néhol kétszeres eltérés is kimutatható.<sup>23</sup> Nyilvánvaló tehát, hogy ezekben az esetekben a szavazatok súlya nem azonos, maga a helyzet az egyenlő választójogot

22 ABH 1992, 205.

23 Veszprém két választókerületéből az egyikben 26 000 választásra jogosult van, míg Pest megye néhány településén (pl. Érd, Gödöllő) 60 000-et is meghaladó ez a szám.

sérti.<sup>24</sup> Erre tekintettel a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat megállapította, hogy „az Alkotmány 71.§ (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához.” S mivel e követelménynek a választókerületi szabályozás nem felel meg, mulasztást állapított meg az egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételek hiánya tekintetében. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy a mulasztást 2007. június 30-ig pótolja, e pótlás nem történt meg.

A választójog gyakorlását érintő – még szintén nem pótolta – mulasztást állapított meg az 54/2008. (IV. 24.) AB határozat a külföldön történő szavazás tekintetében. E döntés szerint alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak.<sup>25</sup> Ebben az esetben a mulasztás pótlására megadott határidő 2008. december 31. volt.

Önkéntelenül is felmerül a kérdés, hogy a választások által legitimált közhatalomra kihat-e a mulasztások tárgyát képező szabályok hiánya. Ezekben az esetekben a választójogi rendszer egy-egy eleméről van szó. Választójogi rendszerünk egésze – s ehhez kétség nem férhet – kiállta az idő próbáját. Legitimációs deficitet az alkotmánysértő mulasztások nem teljesítése akkor okozna, ha olyan súlyú, vagy olyan tömeges alkotmánysértő mulasztás állna fenn, ami a rendszer egészének működésére már torzítóan hatna (amiről nincs szó), és ezzel egy időben szoros eredmény születne. Természetesen – mint minden szavazáskor és választáskor – örök feltétel, hogy a választópolgárok tudják, hogy miről szavaznak. E követelmény választások esetén a demokratikus legitimáció forrása.

A fent ismertetett mulasztásokat pótolni kell. Ugyanakkor az AB határozatból következő választó-kerületi rendszer áttekintése felvetheti magának a rendszer egészének átalakítását pl. a „kisebb parlament” felé, bár hogy miként működik egy választójogi rendszer, az csak a gyakorlatból ismerhető meg, s ebből a szempontból a jelenleginek behozhatatlan az előnye.<sup>26</sup>

24 Az Európa Tanács Velence Bizottságának 190/2002. számú véleménye szerint az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében).

25 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 514.

26 Még a húsz éve működő választójogi rendszerünk „tesztelése” sem fejeződött be. Mind az öt

## V. A képviseleti hatalomgyakorlás egyes legitimitációs kérdései

Az Országgyűlés, a választópolgárok közvetlen választása révén önlegitimáló. Az Alkotmány szerint az Országgyűlés megbízatása a megválasztását követő négy évig tart (rendkívüli jogrend esetén meghosszabbodik, feloszlata vagy feloszlása esetén ettől rövidebb). A magyar Alkotmány szerint az Országgyűlés választja a legfontosabb közjogi tisztséget betöltő személyeket (a köztársasági elnöktől az alkotmánybírákon át a legfőbb ügyészig), a kormányzás iránya az országgyűlési többség akaratának függvényében kerül kijelölésre, és a négy éves ciklus kitöltése szinte biztos (a feloszlata alkotmányos szabályai a lehetetlenre irányulnak). A szabad választások útján megalakult Országgyűlés demokratikus legitimitációja megkérdőjelezhetetlen, mint azoké is, akik „hatalmukat” az országgyűlés által történő megválasztással nyerik el.

Tárgyunk szempontjából először azt vizsgáljuk meg, hogy a demokratikusan megválasztott országgyűlés jogalkotási tevékenységéhez fűzhető-e további követelmények (amelyek esetleg kihathatnak a döntései legitimitására), s ha igen, milyenek.<sup>27</sup>

Az Alkotmánybíróság a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak megsértése esetén egy 1997-ben meghozott döntésében<sup>28</sup> kilátásba helyezte a közjogi érvénytelenség megállapítását. Az ezredfordulón hozott másik döntés a közjogi érvénytelenség ezen indokain túlment, s kifejtette, hogy a jogalkotási eljárás egyes szabályainak be nem tartása egyben a demokratikus legitimitáció hiányát is eredményezi az adott közhatalmi döntés tekintetében. Az érvelés szerint: „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi rétegek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen.”<sup>29</sup> Ezek az érvek új elemet hoztak a demokratikus legitimitáció értelmezésébe. Nem elég a közhatalmi döntést meghozó szerv demokratikus legitimitációja (pl. hogy a parlament szabad választások útján alakult meg), hanem az általa meghozott döntés legitimitációja akkor teljes, ha az kiegészül a jogszabályok által előírt egyéb követelmények teljesítésével, jelesül a tár-

---

választáson a töredékszavazatok számítása nagyjából azon a helyzeten alapult, hogy lényegében két nagy, szembenálló párt között kellett megosztani. Nincs igazán gyakorlati tapasztalat arra, hogy a töredékszavazatok milyen mandátumkiosztást eredményeznek, ha egy nagy párt és több kis párt küzdelméről van szó.

27 Mint e tanulmány II. részében a fogalom-meghatározás során láttuk, az alkotmányjogi értelemben vett legitimitációhoz hozzátartozik, hogy a hatalom-gyakorlás, s benne a jogi normák megalkotása legyen jogszerű, illetve alkotmányhoz kötött.

28 29/1997. (IV. 29.) AB határozat.

29 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 207.

sadalmi érdekek összehangolásával. Ez a követelmény – álláspontom szerint – egy „túlértelmezett” legitimáció-fogalmon alapszik. Természetesen kívánatos lehet a széleskörű társadalmi konszenzus megteremtése minden közhatalmi döntéshez, de ilyen idilli állapot csak ritkán adatik. Ezért is követte az AB évtizedeken át azt a gyakorlatot, hogy az érdekképviselői szervek véleménye kikérésének mellőzését nem tekintette a döntés érvényességét befolyásoló tényezőnek.<sup>30</sup> Mindezek ellenére a fenti érvelés „beérett”, bár ehhez a törvényhozási eljárás szabályainak olyan súlyú megsértésére volt szükség, ami azt a kérdést is felvetette, hogy valóban megtörtént-e a demokratikus parlamenti akaratképzés. A 63/2003. (XII. 15.) AB határozatban elbírált ügy a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött kórháztörvény újbóli elfogadásáról szólt. Az előzmények szerint a köztársasági elnök által újratárgyalásra visszaküldött törvény 2003. június 23-án 10 órakor érkezett az Országgyűléshez. Erre tekintettel még ugyanezen napon 20 órai kezdettel rendkívüli ülést hívtak össze. A Házsabály szerint a képviselőket az ülésről és a napirendről az ülést megelőző két napon belül értesíteni kell az anyagok megküldésével, ami ebben az esetben nyilvánvalóan nem történt meg. Nem teljesült így az a nyilvánosságot szolgáló előírás sem, amely szerint az ülés előtt 48 órával a napirend-tervezetet közzé kell tenni. Egyes képviselők ezáltal nem értesültek magáról a rendkívüli ülés tényéről sem. A köztársasági elnök az ülésen részt vehet, felszólalhat, ezért a Házsabály előzetes írásbeli értesítést kíván meg, amely ebben a formában nem teljesült (hozzátéve, hogy maga az elnök küldte vissza megfontolásra). A Házsabály szerint az újratárgyalásra visszaküldött törvényjavaslat zárószavazása előtt is lehet módosító javaslatot benyújtani, ebben az esetben ilyen lehetőség nem nyílt meg a képviselők részére. Mindezek alapján a „mennyiség minőségbe csapott át”, s nemcsak az így meghozott – lényegében újra nem tárgyalt – törvény közjogi érvénytelensége merült fel, hanem a már említett többletkövetelmény: legitim-e az ilyen módon meghozott közhatalmi döntés. A határozat szerint: „A demokratikus jogállam feltételezi [...] a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt. Az alkotmányos demokrácia összetett rendszer, melyben részletes eljárási szabályok rendezik több szerv – olykor folyamatos – együttműködését. A szervek együttműködését, tevékenységük kölcsönös ellenőrzését biztosító szabályok azért jelentősek, mert az eljárás eredményének – a döntésnek – a demokratikus legitimitását az eljárási szabályok megléte, továbbá feltétlen és maradéktalan betartása biztosítja. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményez. [...] Minden eljárási szabály, minden eljárási szakasz azonos legitimációs erővel rendelkezik. Az el

30 Lásd pl. a 7/1993. (II. 15.) AB határozatot, ABH 1993, 418, 419.

járási szabályok kivétel nélküli és feltétlen betartása a demokratikus jogállamiság alapvető követelménye.” (ABH 2003, 676, 687–688.)

A törvény, illetve jogalkotási eljárás legitimitás kérdéseit illetően röviden egy másik kérdéssel szeretnék foglalkozni, a minősített többség problémájával. Miért írja elő az Alkotmány, hogy bizonyos kérdéseket kétharmados többséggel elfogadott törvényben kell szabályozni? Erre a kérdésre (legalább) kétféle válasz adható. Azért, mert az Alkotmány szerint olyan fontos az adott tárgykör, hogy széleskörű konszenzuson kell alapulnia az arra vonatkozó rendelkezéseknek. Ebben az esetben legitimitás problémát is érint az egyszerű többséggel elfogadott, de tárgy szerint minősített többséget igénylő szabályozás (hiszen az Alkotmány által előírt széleskörű konszenzus nem jött létre). Ha azonban úgy érvelünk, hogy a minősített többség alkotmányi előírása nem az adott tárgy alkotmányjogi jelentőségét tükrözi, hanem pusztán az alkotmányozás pillanatában fennállt politikai kompromisszumot, akkor a minősített többség követelménye pusztán formai előírás, s annak nincs köze a szélesebb támogatottsághoz. Az irodalomban, de magukban az AB határozatokban is fel-fel tűnik mindkét érvelés. A minősített többség problémáját érintette a közigazgatási hivatalok átalakítását célzó kísérlet, az ezt szolgáló jogalkotás. Az Országgyűlés 2006. december közepén elfogadta a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokat,<sup>31</sup> amelyben regionális közigazgatási hivatalok és más regionális államigazgatási szervek létrehozásáról rendelkezett. Az egyszerű többséggel elfogadott törvény érintette a minősített többséget igénylő önkormányzati törvény szabályait. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényi szabályok részben az önkormányzati törvény szabályozási koncepciójára vonatkoznak, ezért minősített többségű szabályozást igényelnek. Erre tekintettel – tehát a minősített többség hiánya miatt – az Alkotmánybíróság megsemmisítette a vonatkozó törvénymódosítást és az ezen alapuló kormányrendeleti szabályozást. Az indoklás egy eleme szerint: „Mivel a regionális közigazgatási hivatalok létrehozása, illetőleg létrehozásuk törvényi alapjainak megteremtése 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást igényelt volna, az alkotmányos törvényi alapok hiánya a Korm.r.-t is alkotmányellenessé teszi.”<sup>32</sup> Álláspontunk szerint a jogalkotási eljárás eddig a pontig a demokratikus legitimitás kérdését nem érinti, számos esetben előfordult, hogy a törvényhozás rosszul mérte fel az egyszerű többség/minősített többség problémáját. Ez korrigálható. Az AB döntést követően vagy sikerült megszerezni a szélesebb körű konszenzust, vagy maradtak a régi szabályok. Ebben az esetben azonban más történt. Ahelyett, hogy az Országgyűlés minősített többségű törvényben szabályozta volna a kérdést, az adott tárgyban még csak nem is törvény, hanem kormány-

31 Ld. a 2006. évi CIX. törvényt.

32 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 774.



rendelet született,<sup>33</sup> létrehozva egy kétirányú legitimációs-deficitet. Egyrészt maga a kormányrendelet megalkotására irányuló eljárás vált kérdésessé, hiszen az Alkotmánybíróság már korábban kijelölte a szabályozás helyét: „minősített többségű törvény”, amibe nyilvánvaló, hogy ‘nem szabályozhat bele’ legitim módon a kormány (nincs mögötte az Alkotmány által megkívánt népképviselői akarat). Másrészt felmerül a kormányrendelet által létrehozott közigazgatási hivatalok, s az általuk meghozott döntések legitimációja is, ami viszont már nagyon közel van a polgárok életéhez, mindennapjainkat is érinti. A kormányrendeletet az AB egy következő döntésében természetesen megsemmisítette, s a legitimációs-kérdésekkel összefüggésben (csak a másik szempontot érintő érvelésként) rámutatott: „a nyilvánvalóan alkotmányellenes szabályozás lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok legitimitásának és döntéseik jogalapjának, alkotmányosságának vitatására.”<sup>34</sup> E folyamat eredményeként az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése megszűnt. Megszűnt egy olyan tevékenység, amely az önkormányzatoknak az államszervezetben elfoglalt helyét illetően alkotmányos jelentőségű.<sup>35</sup>

A fentiekben a közhatalmi döntések demokratikus legitimációhoz szükséges (további eljárási) követelményekkel kapcsolatban villantottunk fel példákat. Röviden szólni kell a jogalkotási eljárás egészéről, a jogalkotási törvényben szabályozott eljárási rendről. Mint közismert, az Alkotmánybíróság a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban megsemmisítette az 1987-es jogalkotási törvény egészét 2010. december 31. napjával. A megsemmisítés így nemcsak elavult, alkalmazhatatlan szabályokat, hanem a jogalkotási eljárás egyes garanciális szabályait is érinti (pl. visszamenő hatályú jogalkotás tilalma, „kellő idő” követelménye, felhatalmazó és felhatalmazáson alapuló szabályok viszonya stb.), ezért elengedhetetlen az új szabályok megalkotása a jelölt időpontig. S mi vezetett erre az eredményre? Részben az, hogy 2007. augusztus 9. napján a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában a jogalkotásról szóló törvény egységes szerkezetben olyan szöveggel jelent meg, amelyet az Országgyűlés biztosan nem fogadott el.<sup>36</sup> A hivatalos lapban megjelent törvény – mivel az a közzétett

33 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet.

34 131/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1072, 1078.

35 Az önkormányzatok és a központi állami szervek közötti alkotmányos kapcsolat kialakítására egykor tudományos munkák és konferenciák sorozata kereste az optimális választ. Az Alkotmány vonatkozó szabályai és az önkormányzati törvény rendelkezései ezen előkészítésen alapultak. Mindezt könnyedséggel írta felül egy jogállamban elfogadhatatlan jogalkotási sorozat, nem törődve azzal, hogy a gondosan kimért államszervezeti egyensúlyt kibillenteli helyéről. Ki kell mondani: az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének a megszűnése a hatalommegosztás alkotmányos rendjének sérelmével jár.

36 Szakmai körökben erős felháborodást okozott, hogy a közzétett törvény szerint a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet alkot, önkormányzatok helyett tanácsrendelet a hivatalos helyi jogalkotás stb.

formában nem a kibocsátásra jogosult akarata – semmiféle legitimitációval nem rendelkezett.

A fent bemutatott folyamatok a demokrácia sérelmével járnak, többek között azért, mert azt a képzetet keltik, hogy rossz (nem demokratikus) az intézményrendszer. Holott nem az intézményrendszerrel van baj, és nem az intézményrendszert kell gyökerestől megváltoztatni – a szabályok betartása nem vezetett volna erre az eredményre. Az említett döntéshozatali eljárásokban született jogszabályokról nem mondható el, hogy visszavezethetők a szuverén néphez (hiszen a nép azzal az előfeltétellel adta oda a hatalmat, hogy annak gyakorlása az előre rögzített feltételek szerint történik), ezért merülhetett fel következményként, hogy kérdésessé vált az intézményrendszer egészen a legitimitása is. S már csak egy karnyújtásnyira vagyunk attól a hamis – egyébként a fenti folyamatok által generált – képzettől, hogy egy új Alkotmány – és benne egy új közjogi berendezkedés – megoldja majd az intézményrendszeri válságot.

## **VI. A kormányzati hatalomgyakorlással kapcsolatos legitimitációs problémák**

A kormányzati hatalomgyakorlással összefüggő kérdések valójában a más hatalmi ág (az Országgyűlés) közreműködésével elnyert legitimitációhoz tartozó téma. Ennek ellenére külön tárgyaljuk egyrészt azért, mert (a parlamentáris köztársaság sajátosságaiból adódóan) a képviseleti hatalomgyakorlással szoros összefügg (pl. a többségi-kisebbségi kormányzás problémája), másrészt jellemzői alapján „lekerékített”, önálló tárgykörnek tekinthető.

Először arról, ami a kormányzás és a parlamenti többség kapcsolatának problémáját érinti. A miniszterelnök megválasztása és ezáltal a kormány megalakulása az Alkotmány szerint parlamenti többséghez kötött. Ugyanakkor az Alkotmány nem zárja ki a kisebbségi kormányzás lehetőségét, a többséget időközben elvesztő kormány nem válik ügyvivővé egy többségi kormány megalakulásáig, vagy az új választásokig.<sup>37</sup> A kormány Alkotmányunk szerint teljes jogkörrel járhat el akkor is, ha pl. felbomlik a koalíció, és ezáltal elveszti a parlamenti többség támogatását. A kormány döntéseinek legitimitását ez a tény nem érinti, az Alkotmány szerint a kormánynak eredeti jogalkotó hatalma is van. Mindemellett a kormányzás sikeressége, a kormányzás hatékonysága érdekében a parlamenti többségre mégis szükség van. A választópolgárok azzal a feltétellel vettek részt az országgyűlési képviselő-választáson, hogy az így megalakult kormányzat megvalósítsa programját, fellépjen, ha a gazdaság teljesítőképessége romlik, képviselje a választókat. Ezért – bár egyáltalán nem

<sup>37</sup> Ilyenre Németországból hozható példa (pl. 1982-ben a Schmidt-kormány), vagy a holland kisebbségi kormányok említethetők.

szokatlan a kisebbségi kormányzás – mégis kapcsolhatók hozzá jellemzők. Ilyen jellemző például, hogy mivel parlamenti többség híján nem tud hatékonyan kormányozni, ezért csak rövid idejű. Vagy nem koalíciós kormány ugyan, de stabil külső támogatottsággal rendelkezik. S ilyen jellemző lehet az is, hogy az adott kormány társadalmi támogatottsága (pl. a miniszterelnök tekintélye miatt) nagy, annak ellenére, hogy nincs meg a parlamenti többsége. Végül jelentősége van annak is, hogy a választásokon kialakult ponthelyzet miatt jön-e létre kisebbségi kormány, vagy egy többségi válik időközben kisebbségivé.

Európában Svédországban van a legnagyobb hagyománya a kisebbségi kormányzásnak, amelynek alapja, hogy magában a társadalomban alacsony a politikai polarizáció. (Tehát nem jellemző a konfrontatív politikai légkör). Ez utóbbi esetekben azt mondhatjuk, hogy a parlamenti többség támogatását kvázi pótolja a társadalmi elismertség, társadalmi támogatottság, s ez teszi valójában legitimmé a kormányzást (a közjognak a kisebbségi kormányzásra lehetőséget adó szabályain túl). Ha pedig ilyen támogatottság nincs, akkor az átmenetiség (azaz, hogy rövid ideig marad fenn) oldja fel a „legitimációs feszültséget”.<sup>38</sup> Társadalmi támogatottság nélküli hosszan elnyúló (kisebbségi) kormányzás jogalkotási és működési problémák megjelenését vetheti fel.

A magyar Alkotmány a konstruktív bizalmatlansági indítványt intézményesíti a többségét elvesztő kormány leváltására, ezért mindaddig, amíg egy konstruktív bizalmatlansági indítvány nem kerül elfogadásra, a kormány parlamenti többségét vélelmezni kell (sőt valójában az meg is van). Ugyanakkor a jogalkotási és működési problémák ezen túlmutatnak.

Magyarországon az öt – országgyűlési képviselő-választási – ciklus alapján azt láthatjuk, hogy a választások után megalakuló kormány több ciklusban sem töltötte ki a négy évet, de egyik ciklusban sem került sor rendkívüli választásokra.<sup>39</sup> Az első ciklusban – mintegy elháríthatatlan külső ok – a miniszterelnök halála, a negyedik ciklusban a miniszterelnök lemondása, az ötödikben pedig konstruktív bizalmatlansági indítvány igénybevétele miatt szűnt meg a kormány megbízatása az újonnan megválasztott országgyűlés megalakulása előtt. Azt mondhatnánk, hogy az ezredfordulót követően az adott kormányok által kitöltött ciklusok nem igazodtak a parlamenti ciklusokhoz, sőt, ha a miniszter-

38 Csehországban hosszú időn keresztül (1998–2002) kormányzott Milos Zeman kisebbségben. Ennek oka, hogy ún. eljárási szerződést kötött a legnagyobb ellenzéki párttal. Romániában 2000. és 2004. között kormányzott Adrian Nastase kisebbségben az RMDSZ stabil külső támogatásával. Ezekben az esetekben tehát a hosszú kormányzás mögött valójában többségi kormányzás állt.

39 Létezik olyan megoldás is, amikor az előre hozott képviselő-választások nem érintik az alkotmány által rögzített ciklusos országgyűlési képviselő-választást, az előrehozott választással nem kezdődik új „időszámítás”. Svédországban a négyévente, szeptember harmadik vasárnapján megtartott választások szabálya megváltoztathatatlan. Ha előre hozott választásra kerül sor, az csupán a négyéves cikluson belülré ékel egy új periódust.

elnök személye oldaláról vizsgálódunk, akkor (szociológiailag) az országgyűlési képviselő-választás ciklusain is átívelő kormányzásnak lehetünk szemtanúi. Ezzel a helyzettel – véleményünk szerint – az Alkotmány nem igazán számol, illetve az Alkotmány valójában a parlamenti ciklusokat kitöltő kormányt veszi főszabálynak (máskülönben a kormány megbuktatásának a konstruktív bizalmatlansági indítványtól könnyebben igénybe vehető módjait is intézményesítette volna).

### *A kormány működésével kapcsolatos egyes alkotmányossági kérdésekről*

E körben először a miniszterelnök lemondása és a konstruktív bizalmatlansági indítvány értelmezése kapcsán felmerült problémákkal foglalkozunk. 2004. augusztus 25-én a kitapintható koalíciós válságra tekintettel a miniszterelnök bejelentette, hogy lemond. A kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény úgy rendelkezett, hogy a miniszterelnök harminc napos lemondási idővel adhatja be lemondását,<sup>40</sup> azaz a törvény a miniszterelnököt a lemondását követően még harminc napig teljes jogkörű miniszterelnökként, kormányát teljes jogkörű kormányként hivatalban tartotta. Ezt a szabályt támadták meg az Alkotmánybíróság előtt, a mögöttes alkotmányossági problémát pedig az a felvetés képezte, hogy ha a lemondott miniszterelnök még harminc napig teljes jogkörben járhat el, akkor lemondása ellenére bizalmatlansági indítványt is be lehet nyújtani ez alatt a harminc nap alatt (így meg lehet gyorsítani a miniszterelnök-cserét, s ki lehet kerülni a köztársasági elnököt). Az Alkotmánybíróság az 55/2004. (XII. 13.) AB határozatában megsemmisítette a lemondott miniszterelnököt még harminc napig hivatalban tartó szabályt. Az érvelés szerint a törvény átírja a teljes jogkörű és ügyvezető kormány alkotmányi konstrukcióját, ugyanis az Alkotmány szerint, ha a miniszterelnök lemond a kormány a lemondás tényével ügyvezető kormánnyá alakul át (a lemondás tehát eleve csökkenti a kormány jogkörét, amit törvény nem tolhat későbbi időpontra). A bizalmatlansági indítvány tekintetében pedig könnyű belátni, hogy ha a kormány megbízatása a lemondás miatt megszűnik, akkor nem lehet egy megszűnt megbízatású kormány megbízatását még egyszer megszüntetni bizalmatlansági indítvánnyal.<sup>41</sup> A bizalmatlansági indítvány igénybevételére ugyanakkor az ötödik ciklusban mégiscsak sor került az adott parlamenti többség által előre meghatározott, és részleteiben kidolgozott gyors miniszterelnök váltás érdekében. 2009. április 14-én bizalmatlansági indítvány útján lett új miniszterelnöke

40 Az 1997. évi LXXIX. törvény 7.§.

41 ABH 2004, 788.

Magyarországnak.<sup>42</sup> Végül is felvethető a bizalmatlansági indítvány alkotmányos funkciója. Az Alkotmány ugyanis „megfontolási időről” szól, a 39/A.§ (2) bekezdés szerint: „Az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a beterveztéstől számított három nap után, legkésőbb a beterveztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani.” A megfontolási idő ténye alapján tehát az a kérdés merül fel, hogy a bizalmatlansági indítvánnyal való élés (a funkció szerinti használat) feltételezi-e a parlamenti erőviszonyok átrendeződését?

A fentiekben láttuk, hogy a kormány és a parlament viszonyát illetően is komoly értelmezési kérdések merültek fel az ezredfordulót követően. Ugyanakkor alapvetően nem az alkotmányos szabályok, nem maga az alkotmányos konstrukció a hibás, hanem a problémák a jogintézmények alkalmazásában rejlenek. A jogintézmények nem megfelelő használata azonban kétségtelenül gyengíti az Alkotmányt. (Az újratárgyalásra visszaküldött törvénytől, a Magyar Közlönyben egységes szerkezetben közzétett jogalkotási törvényen át, a bizalmatlansági indítvány és a kormány-megbízatus megszűnésének egyes problémáig).

A kormány, mint végrehajtó hatalom belső működését érintő alkotmányossági problémák közül végül két AB döntést szeretnék kiemelni. A 37/2006. (IX. 20.) AB határozat alkotmányellenesnek ítélte azt a helyzetet (s volt ilyen gyakorlat is), amikor a minisztert helyettesítő államtitkár a miniszter helyett rendeletet adott ki.<sup>43</sup> Ez a döntés nyomatékosította, hogy kizárólag az Alkotmány határozhatja meg, hogy ki, s milyen típusú jogszabályt bocsáthat ki, ahogy azt is, hogy hol helyezkedik el az adott jogszabály a jogforrási hierarchiában. Az AB határozat szintén alkotmánysértő mulasztást állapított meg – a fentebb már elemzett – a miniszterek és államtitkárok jogállásról szóló törvény tekintetében. E törvényt érintette továbbá a 122/2009. (XII. 17.) AB határozat is, amely megsemmisítette azt (a gyakorlatban erre a célra nem alkalmazott) szabályt, hogy a miniszterelnök a miniszterei részére az államigazgatás körében feladat-meghatározó normatív utasítást adhat ki. Az alkotmánybírói határozat szerint éles különbséget kell tenni a miniszterelnök politikai és a kormány működését érintő államigazgatási feladatai között. A miniszterelnök – mivel meghatározhatja a kormány politikájának általános irányát – természetesen adhat feladatokat minisztereknek, ugyanakkor e körben „normatív utasítást” – mint államigazgatási feladatokat meghatározó irányítási eszközt – nem. E határozatból kiindulva azt láthatjuk, hogy az Alkotmánynak a kormánnyal kapcsolatos szabályai nem következetesek. Míg a kormány megalakulása és megbízatusának megszűnése a miniszterelnök személyéhez kötött, addig a működő kormány tekintetében az Alkotmány – legalábbis lehet ilyen olvasata – háttérbe tolja a miniszterelnököt, és magára a Kormányra, mint testületre helyezi a hangsúlyt (ebben a vonatko-

42 Lásd a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kifejezéséről és az új miniszterelnök megválasztásáról szóló 27/2009. (IV. 14.) OGY. Határozatot.

43 ABH 2006, 480.

zásban inkább a korábbi Minisztertanácsra emlékeztet).<sup>44</sup> Ezen alkotmányon belüli ellentmondást csak az alkotmányozó tudja feloldani.

## VII. Más hatalmi ág közreműködésével elnyert legitimitáció

1. E tanulmány bevezetőjében az alkotmányjogi értelemben vett legitimitációt egyik formájának a más hatalmi ág közreműködésével elnyert legitimitációt jelöltük meg. Ilyenkor követelmény, hogy a választások, kinevezések láncolata visszavezethető legyen a szuverén néphez. Tehát pl. a bírókat a köztársasági elnök nevezi ki, a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja, az Országgyűlés pedig közvetlenül a néptől „kapja” hatalmát. Vagy pl. ha egy kor-

<sup>44</sup> Az Alkotmány szerint a miniszterelnök szerepe eltérő súllyal jelentkezik a Kormány megalakulásakor és megbízatása megszűnésekor, illetve a működő Kormány vonatkozásában. Míg a Kormány megalakulása [Alkotmány 33.§ (3)–(5) bekezdés] és a megbízatás megszűnése a miniszterelnök személyéhez kötött [az Alkotmány 33/A.§-a szerint minden, a miniszterelnök személyét érintő ok egyben a Kormány megbízatásának megszűnésével jár], addig a megalakult Kormány működése tekintetében az Alkotmány nem a miniszterelnökre, hanem a Kormányra helyezi a hangsúlyt. A Kormánynak, mint – az Alkotmány 33.§ (1) bekezdése szerint a miniszterelnökből és a miniszterekből álló – testületnek az Alkotmány 35.§ (1) bekezdése tizenhárom pontban sorolja fel a feladatait, ezen belül a 35.§ (1) bekezdés c) pont kimondja, hogy a Kormány „irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket”. A Kormány az Alkotmány 35.§ (2) bekezdése értelmében „a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá...” Az Alkotmány a Kormány vonatkozásában a „maga feladatkörében” fordulattal él, amely önálló feladatkört feltételez. Maga a felelősségi szabály is igazodik ehhez, az Alkotmány 39.§ (1) bekezdése értelmében „[...] működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős. Munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni.” A miniszterelnöknek a Kormány működésével kapcsolatos feladataira az Alkotmány 37.§ (1) bekezdése vonatkozik, amelynek értelmében: „A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.” A 35.§ (2) bekezdés értelmében pedig a Kormánynak a maga feladatkörében kibocsátott rendeleteit és határozatait a miniszterelnök írja alá. Az Alkotmány tehát a működő Kormány vonatkozásában a kormányülés vezetését, a Kormány döntéseinek aláírását és azok végrehajtásáról való gondoskodást emeli ki, mint miniszterelnöki feladatot. A fentebb bemutatott kettősség a miniszterelnök és a miniszterek viszonyában is megmutatkozik. Míg a miniszterek kinevezése és felmentése kérdésben az Alkotmány 33.§ (4) bekezdése szerint a miniszterelnök szerepe a meghatározó, addig az Alkotmány 37.§ (2) bekezdése értelmében a miniszterek nem a miniszterelnök, hanem a jogszabályok (törvény, kormányrendelet) rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. Az Alkotmány a miniszterek önálló felelősségéről is szól, kimondja: „a Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni.” Ezekből az alkotmányi rendelkezésekből a miniszteri önállóság alkotmányi elismerése következik még akkor is, ha egyébként a miniszterek megválogatása és cseréje tekintetében a miniszterelnököt különösebb alkotmányos korlát nem köti. Az Alkotmányban szabályozott feladat-ellátási rend megtartása is része a miniszteri felelősség érvényesíthetőségének.

mányhivatal vezetőjét a miniszterelnök nevezi ki, és menti fel, akkor a hivatal vezetője „hatalmát” a miniszterelnöktől, a miniszterelnök az őt megválasztó Országgyűléstől az Országgyűlés pedig a néptől kapta, tehát a legitimációs lánc folyamatos. Ezáltal ugyanígy – másik irányba – azok tekintetében is folyamatos a legitimációs lánc, akik a hivatal vezetőjétől kapják megbízásukat, s eként közhatalmat gyakorolnak. Az ezredfordulót követően közjogi probléma e körben nem a megbízás megszerzésével, hanem a megbízás megszűnésével összefüggésben merült fel, nevezetesen: az adott szervezet legitim vezetőjének egy előre meghatározott rend szerinti (meghatározott ideig tartó) megbízását meg lehet-e szüntetni normaalkotással a korábban meghatározott időpont előtt. Két – nagyobb visszhangot kiváltó – esetben merült fel hasonló, egyrészt a Pénzügyi Szervezetek Állami felügyelete (PSZÁF), másrészt a Magyar Energia Hivatal tekintetében. A vonatkozó alkotmányossági problémát az előző esetben a 7/2004. (III. 24.) AB határozat, az utóbbiban pedig az 5/2007. (II. 27.) AB határozat döntötte el. A két ügy (s a két probléma) ugyanakkor nem volt azonos. A PSZÁF-ra vonatkozó korábbi szabályozás szerint a PSZÁF elnökét hatéves időtartamra az Országgyűlés választotta és mentette fel (tehát itt végül is nem más hatalmi ág közreműködésével elnyert legitimációról van szó), míg az Energia Hivatal esetében az elnököt a miniszterelnök nevezte ki és mentette fel.

A PSZÁF-elnöki megbízás törvénymódosítás útján történő (idő előtti) megszűnésével kapcsolatban az AB határozatában fölhívta a korábbi, a demokratikus legitimáció követelményét kifejtő érvelését,<sup>45</sup> s összességében úgy ítélte meg, hogy az Országgyűlés és a Kormány szervezetalakítási szabadságából következhet az átalakítás, ebben az esetben nem a PSZÁF-elnöki funkció szűnt meg, hanem a szervezet-átalakítás következtében maga a tisztség is. Részlet a határozatból: „A Felügyelet elnökének hatéves időtartamra szóló megbízásával kapcsolatban a köztársasági elnök [*előzetes normakontrollban járt el az AB*] külön hivatkozik arra, hogy az állami vezetők országgyűlési ciklusnál hosszabb időre történő megbízása a jogállami garanciák egyike.

Az országgyűlési (kormányzati) ciklusnál hosszabb időtartamú (öt, hat, kilenc, tizenkettő éves) megbízások meghatározása kétségkívül összefüggésben áll a stabilitás követelményével, annak biztosításával.

Az Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítója, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat.

Más a helyzet azonban a kormányzati alárendeltségben működő szervek vezetői esetében, minthogy ezen szervek létrehozása nem alkotmányos kötelezettség,

45 ABH 2004, 98, 109.

a már létrehozott szervek megszüntetésére vagy átalakítására is lehetőség van. A Felügyelet elnöke, de több más országos hatáskörű szerv vezetője esetében a kormányzati ciklusváltástól elszakított megbízási időtartam csupán a szakmai munka, a hatósági tevékenység folyamatosságát, zökkenőmentességét segíti elő. Ebből következően a hatéves megbízási időtartam megváltoztatása sem lenne alkotmányellenes.<sup>46</sup> Alkotmányellenességet az AB abban a tekintetben állapított meg, hogy a Felügyelet elnöke és elnökhelyettesei megbízási idejének azonnali megszüntetése és a tervezett (gyors) átalakítás következtében a Felügyelet bizonyos hatásköreit nem, vagy nem megfelelően tudta volna gyakorolni (tehát a jogbiztonságot sértette az átmeneti szabályok hiánya, amelynek következtében a szervezet döntései a demokratikus legitimáció híján maradtak volna).

A Magyar Energia Hivatal esetében azonban a vezetői tisztség nem szűnt meg, hanem a törvény „személycserét” írt elő, azaz rendelkezett a kormányhivatali vezető határozott időtartamú vezetői megbízási idejének idő előtti megszüntetéséről és ehhez kapcsolódva az új vezetők kinevezéséről. Itt maga a szervezet-átalakítás nem védte meg a törvényt, mivel az elnöki és elnökhelyettesi pozíciók ugyanúgy megmaradtak. A normatív formába foglalt egyedi döntés ezért alkotmányellenesnek minősült. Az Alkotmánybíróság határozatában felhívta a „jogalkotói hatalommal való visszaélés” érvelését.<sup>47</sup>

A fentiek alapján láthattuk, hogy a demokratikus legitimáció értelmezésében mindig is szerepet játszott az előre meghatározott szabályok betartása. Felvethető ezért, hogy önmagában nem elég egy adott vezetői megbízás demokratikus legitimációja (a megszakítás nélküli legitimációs lánc fennállta), hanem szükséges az is, hogy maga a megbízás kitöltése is az előre meghatározott szabályok szerint történjen. Ugyanakkor összességében mégsem vitatható, hogy az Alkotmány nem akadályozhatja meg egy hatékonyabb, a polgárokat jobban kiszolgáló igazgatási szervezetrendszer kialakítását (ha tényleg erről van szó). A kormányzati szervezetrendszert érintően az Országgyűlés általi legitimáció az ilyen típusú döntések tekintetében vitathatatlan.

Szervezeteket érintően a PSZÁF és az Energia Hivatal mellett fentebb már szó volt a közigazgatási hivatalokat (azoknak az önkormányzatok irányába fennálló feladatait) érintő alkotmányossági problémákról. E körben végül említést kell tenni az egészségügy átalakításával kapcsolatos egyes állami döntésekről. A 109/2008. (IX. 26.) AB határozat tárgya az egészségügyi kapacitás-felosztás új rendjét kialakító jogszabályok alkotmányossági vizsgálata, benne a Regionális Egészségügyi Tanácsok, a miniszter és az önkormányzatok döntési kompetenciája alkotmányosságának vizsgálata.<sup>48</sup> Az Alkotmánybíróság által vizsgált eljárás

46 ABH 2004, 98, 117–118.

47 ABH 2007, 120, 126.

48 ABH 2008, 886.



lényege – nagyon leegyszerűsítve –, hogy ha a kapacitás-felosztásról s ezáltal bizonyos kórházak (beleértve az önkormányzati intézményeket is) bezárásáról a Regionális Egészségügyi Tanácsok nem tudtak megállapodni, akkor a döntés átszállt a miniszterre. Ezzel összefüggésben az AB határozat rámutatott, hogy „Jelen ügyben a miniszteri döntés szempontjainak törvényi meghatározatlansága nemcsak kiszámíthatatlan közigazgatási döntésekre vezet, de kiüresíti a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának valódi lehetőségét is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a kapacitáselosztási konstrukció, ahol a jogalkotó a mérlegelési szempontok rögzítése nélkül csaknem parttalan diskrecionális jogkört biztosít a döntés meghozatalára jogosult miniszternek, s ezáltal teret enged a szubjektív jogalkalmazói döntéseknek, ennél fogva nem biztosítja a közigazgatási határozattal szembeni hatékony, érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségét, sérti az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelményét. Különösen aggályossá teszi a rendszert az, hogy a kapacitáselosztás bizonyos részletszempontjait maga a hatósági határozat meghozatalára is feljogosított személy, azaz a miniszter jogosult rendelettel megállapítani (vagy meg nem állapítani).”<sup>49</sup> Az eljárás (a Regionális Egészségügyi Tanács eljárásának) egészét illetően az AB úgy vélekedett, hogy a döntési kompetenciák kiosztása a demokratikus legitimáció követelményét is sérti. E körben megállapítást nyert, hogy a törvényben szabályozott „döntéshozatali mechanizmus sérti emellett az Alkotmány 2.§ (1) bekezdését is, mivel nélkülözi a közhatalom gyakorlásának egyik legfontosabb feltételét: a demokratikus legitimációt. Az együttdöntési jog ugyanis nemcsak a helyi önkormányzatokat, de a régió területén működő egészségügyi szolgáltatók egyéb fenntartóit is megilleti. [...] Az Eftv.-ben szabályozott döntési rend alapján közhatalmi (államigazgatási) jogkört gyakorolnak olyan szervek és személyek is, amelyek, illetve akik semmilyen demokratikus legitimációval nem bírnak. Ez pedig ellentétes az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésével.” Ebben az esetben tehát a jogalkotás (az állampolgárok egyébként igen széles körét érintő) közhatalmi döntéssorába demokratikus legitimációval nem rendelkező szereplőket is bevont.

Fölvethető, hogy épp az egészségügy az a terület, ahol egy esetleges átalakítás csak erős legitimációval rendelkező döntéshozókkal lehet sikeres, s nemcsak amiatt, hogy az emberek nagy része igénybe veszi e szolgáltatást, hanem a járvélfizetés okán is. Nem véletlen, hogy e tárgyban igen nagy volt a népszavazás-kezdeményszerzési kedv (s most nem a sikeres népszavazásokra, hanem a kezdeményszerzés szakában maradtakra gondolunk). Visszatérve az AB határozat által vizsgált konstrukcióra, látható, hogy az AB a miniszter (mint más hatalmi ág közreműködésével legitimált döntéshozó) döntési kompetenciáját önmagában nem vonta kétségbe az Alkotmány alapján, ugyanakkor, ha az egészségügy tár-

49 ABH 2008, 915.

sadalmi fontosságát nézzük, akkor a döntéseknél az erősebb legitimáció magát az ügyet, az egészségügy hatékonyabbá tételét biztosan segíti.

## VIII. Delegálás útján létrejött legitimáció

A legitimáció e formája a különböző szakszervezeti és érdekképviseleti szervezeteknek a közhatalom gyakorlásában való részvétele kapcsán merült fel. Akár az egykori társadalombiztosítási önkormányzatokban, akár később az országos érdekegyeztetés szerveiben való részvétel ugyanazt a kérdést vetette fel: a résztvevő szakszervezetek és más érdekszövetségek (akik egy adott szervezeten, önkormányzaton belül közhatalmat is gyakorolnak, mert közpénzekről döntenek, jogszabályokat véleményeznek) képviselete legitim-e; akiket a döntések érintenek tagjai-e a szervezeteknek, vagy más módon részt vesznek, részt vehetnek-e a szervek létrehozásában. A problémák gyökere valójában a régi szakszervezeti struktúra (és feladat-ellátási mód) továbbélésében keresendő. A delegálási rendszerben megvalósuló demokratikus legitimáció tekintetében szinte normatív követelményrendszert állított az AB. Kimondta, hogy „ha a társadalmi szervezetek vagy érdekképviseletek jogosultak a delegálásra, szükséges, hogy az önkormányzati alanyok túlnyomó többsége tagja legyen ezeknek a szervezeteknek. [...] A túlnyomó többség megkövetelésére azért van szükség, mert a delegálásra jogosult szervezetben tagsággal nem rendelkező önkormányzati alanyok ki vannak zárva az önkormányzati képviselők személyének meghatározásából, azaz nem ahhoz hasonlítható a helyzet, mintha nem élnének választójogukkal, hanem nincs választójoguk. Az pedig alkotmányosan nem várható el, hogy az önkormányzat alanyai az önkormányzati képviselők delegálásának befolyásolása céljából belépjenek az érdekképviseletek alapításának joga, illetve az egyesülési jog alapján létesült szervezetbe, amelynek csupán egyik feladata és részjogosítványa a delegálás. Ez a különbség magyarázza azt, hogy ha a választásra jogosultak csupán egy fővel több mint fele választ képviselőket, a képviselő legitimitása nem vonható kétségbe, hiszen a választás joga a többieket is megillette, csupán nem éltek vele.”<sup>50</sup>

Ezzel a követelményrendszerrel szembenálló helyzetet az országos érdekegyeztetés intézményrendszere tekintetében az AB két ízben is kimondott. A 40/2005. (X. 19.) AB határozat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget állapított meg a tekintetben, hogy az Országgyűlés nem alkotott törvényt az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak mint az országos foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetés szervezetének létrehozására és működésére vonatkozóan.<sup>51</sup>

50 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 149.

51 ABH 2005, 427.

A döntés hosszasan taglalja az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak (OÉT), mint az érdekegyeztetés csúcsszervének jogszabályokban meghatározott közhatalmi jogosítványait (jogszabálytervezetek véleményezése, döntési és beszámoltatási hatáskörök), s a hatályos jogszabályok alapján megállapította, hogy az OÉT jogi értelemben létre sem jött. „Az OÉT – mint szervezet – létrejöttét, statuálásának módját (a megalakítására irányadó eljárás rendjét) tehát a törvényhozó nem szabályozta, és nem alkotott szabályokat a tagsági státus elnyerése feltételeit, a taggá válás folyamatát illetően sem. Hiányoznak továbbá a szervezet működésére vonatkozó alapvető szabályok is. Az OÉT-re vonatkozó joganyag egységes abban, hogy a Tanács létezését, jogrendszerben elfoglalt helyét csupán hatáskörei jelzik, a hatáskörök gyakorlása során biztosított, az érdekegyeztetés tartalmát adó (véleményezési, beszámoltatási, jelölési stb.) jogok gyakorlásában való részvétel azonban a szervezet jogképessége hiányában állami úton kikényszeríthetetlen. Az OÉT jogi keretei minimális kritériumai rendezésének hiányában megállapítható, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az országos foglalkoztatáspolitikai érdekegyeztetésnek intézményi keretet adó fórum legitimitását, és nem tisztázható a tagok kiléte sem. [...] E formálisan létre sem hozott, jogi legitimitációval nem rendelkező szervezet értelemszerűen nem legitimálhat öszszetételükben tőle függő, ugyancsak közhatalmat gyakorló további szervezeteket (MAT, munkaügyi tanácsok) sem.”<sup>52</sup>

Álláspontunk szerint fontos döntésről van szó. 2005-ben megállapítást nyert, hogy az érdekegyeztetési mechanizmus demokratikus legitimitációja megkérdőjelezhető. Az érdekképviselési oldalon sem tisztázott, hogy ki kit képvisel, és milyen a képviselő terjedelme (mire van felhatalmazás, s mire nincs), ilyen formán a delegálás alapuló legitimitáció létre sem jöhetett. Az AB határozatot követően a törvényalkotó 2006. december 11-én két törvényt is elfogadott, az egyiket az OÉT-ről, a másikat az „ágazati párbeszéd bizottságokról.” E törvényeket a köztársasági elnök előzetes normakontrollra küldte az Alkotmánybírósághoz. Érvei között szerepelt, hogy a törvény által létrehozni kívánt és közhatalmi jogosítványokkal (pl. egyetértési joggal a munkaviszonnyal kapcsolatos legfontosabb szabályok tekintetében) felruházott OÉT-ban részt vevő szervezetek nem tudják felhatalmazásukat a választópolgároknak, vagy akár a foglalkoztatásra irányuló jogviszony alanyainak túlnyomó többségére visszavezetni. Ezért a törvény által szabályozni kívánt OÉT sem rendelkezik demokratikus legitimitációval. (Azaz nem valósul meg delegálás útján a legitimitáció.) Az Alkotmánybíróság a 124/2008. (X. 14.) AB határozatban bírálta el az ügyet.<sup>53</sup> Megállapította, hogy a szakszervezeti jogosítványok hagyományos típusa az ún. konzultatív jogok (véleményezés, javaslat, stb.). A törvény viszont az OÉT-nek egyetértési jogot

52 ABH 2005, 450–451.

53 ABH 2008, 988.

kíván adni. Az egyetértési jog, lényegében „jogalkotáshoz való jogot” biztosít, jogot viszont csak az Alkotmányban meghatározott szervek alkothatnak. Az OÉT nincs közöttük, így függetlenül attól, hogy hatalma demokratikusan legitímált-e, az egyetértési jog alkotmányosértő. „[A]z OÉT és a szakszervezeti szövetségek még kellő demokratikus legitimitáció mellett sem hatalmazhatók fel törvénnyel a jogalkotásban való egyetértési jog útján történő részvételre, azaz jogalkotásra.”<sup>54</sup>

A döntés ezáltal a már legitímált közhatalom-gyakorlás alkotmányos korlátaira is rávilágít: a közhatalmi döntés jellege egyben meghatározza a szükséges legitimitációs formát is.

## **IX. Befejező gondolatok – A magyar közjog helyzete az ezredfordulót követően**

E tanulmányban a népszavazástól az érdekképviseleti tevékenységig – mintegy metszetet adva – áttekintettük a demokratikus legitimitáció főbb alkotmányossági problémáit. A legitimitáció demokratikus formájából kellett kiindulni, hiszen az Alkotmány 2.§ (2) bekezdése szerint „minden hatalom a népé”. Láthattuk, hogy az AB-gyakorlat tántoríthatatlan abban, hogy a közhatalom-gyakorlás valamennyi formáját hozzárendelje ezen alkotmányos tételhez, s láthattuk azt is, hogy az ezredfordulót követően számos kivetni valót hagyott maga után a közhatalom-gyakorlás. Befejezésként röviden mégis másról szólnék.

„Jobb törvények, mint emberek uralma alatt állni” – hangzott a polgári átalakulás során. A jogállam, a joguralmi rend mindezt megszilárdította, az emberi jogok pedig élhetőbb világot teremtettek a joguralmi rend keretei között. Része ennek a fentiekben leírt követelmény, azaz a hatalomgyakorlásnak a szuverén népre való visszavezethetősége. Közhatalom-gyakorlás a jogalkalmazás, és annak csúcsa az alkotmányértelmezés is. Így nem lehet tetszőleges tartalmat tulajdonítani annak, ami az Alkotmányban szerepel. Határozott és mindenki által előre látható értelmezési szempontok (vagy mondjuk így: a közösség konszenzusán nyugvó elvek) nélkül újra az emberek uralma valósul meg a törvények uralma felett. A szövegen túli értelmezés ugyanúgy nem bír demokratikus legitimitációval, mint egy formálisan létre sem hozott szerv jogalkotása. A racionális jellegű legitimitáció, „a törvényes rendbe” vetett bizodalom ezen az ágon is meginoghat.

54 ABH 2008, 1002.



II.

ÁLLAMHATALOM ÉS ALAPJOGOK



# ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓHOZ VALÓ CSATLAKOZÁS

BALOGH-BÉKESI NÓRA  
adjunktus (PPKE JÁK)

## I. Az előzményekről röviden

Több mint tizenegy évvel ezelőtt hozta meg az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatát az Európai Megállapodás alkotmányossági vizsgálata tárgyában; e határozat mérföldkönek tekinthető az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányossági összetevői átgondolásának folyamatában. A határozat bemutatott egy markáns álláspontot, olyan jogképet, amelyben a nemzeti alkotmány felette áll(hat) a nemzetközi és az integrációs jognak. A határozatot épp e miatt érték bírálatok. „Az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) AB határozata meglehetősen merev szuverenitás felfogásra épül. Ez tulajdonképpen érthető, hiszen a szuverenitási gondolat árnyalásával, funkcionálissá tételével esetenkénti elviekben is megalapozott relativizálásával és korlátozásával a magyar közjogi gondolkodás eddig nem igen foglalkozott. A szuverenitás kategóriájával kapcsolatban a magyar jogi gondolat nem járta még be azokat az utakat sem, amiket az állami immunitással kapcsolatban, ha döcögve is, de megtett néhány lépést. [...] A merev szuverenitási kiindulópont következményeként az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozata a közösségi jogot magyar szempontból egyértelműen külföldi jognak tekinti, és nem veszi figyelembe azt, hogy már az Európai Megállapodás alapján is kialakultak bizonyos jogi kapcsolatok az EU és a Magyar Köztársaság között. [...] A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat tehát meglehetősen merev mederbe terelte a magyar jogi gondolkodást az EU magyar jogi problémák és a csatlakozás közjogi vonatkozású megítélésével kapcsolatosan.”<sup>1</sup> A szerző a továbbiakban arra a következtetésre jut, hogy az Alkotmánybíróság „egy alkotmányossági szempontból túl érzékeny indítványban megfogalmazott panaszokat dogmává emelt”, s ezáltal tovább erősítette a magyar közjogi gondolkodás merev szuverenitás-képét. E határozat vezetett arra – véli a szerző – hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunkhoz az Alkotmányt módosítani kelljen. Mások még sarkosabban fogalmaznak: „A hatáskör hiányán túlmenően szakmailag sok szempontból hibásan – európai

1 KECSKÉS LÁSZLÓ: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata I.–II. *Európai jog* 2003/1–2, 28–29.



jogi ismeretek hiányában – meghozott határozat tagadta (ABH 1998, 226–227.) az Európai Megállapodás 62. cikkének közvetlen hatályát és közvetlen alkalmazhatóságát (jóllehet e közben félreértette a másodikként említett fogalomnak a nemzetközi jog tudományában elismert tartalmát). Ebből a határozat önellentmondóan arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok és Magyarország közötti kereskedelemben ezért a magyar jogot: a magyar versenytörvényt a közösségi jog kritériumainak alapul vételével kell alkalmazni. [...] A demokratikus jogállam követelményét kimondó 2.§ (1) bekezdés nem azt tartalmazza, hogy ha a külföldi „közjog” alkalmazásának kritériumait belső jogszabályban kihirdetik (ABH 1998, 233.), akkor a külföldi „közjogi” szabály alkalmazása alkotmányos: ilyen felmentési lehetőséget, ilyen kivételt ez a rendelkezés nem konstituál. A 2.§ (1) bekezdése kivételt nem tartalmazó kategorikus követelmény, amellyel az Alkotmánybíróságnak a belföldi kihirdetésre történő hivatkozása a „külföldi” közjog alkalmazásának alkotmányossá minősítése érdekében egyszerűen nem hozható összefüggésbe”.<sup>2</sup>

Más szerzők azonban inkább leíró módon közelítenek a határozatban foglaltakhoz<sup>3</sup> azzal, hogy elképzelhetőnek tartják a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat szuverenitás-felfogásának egyfajta továbbélését az Unióhoz való csatlakozást követő egyes alkotmányossági problémák kapcsán (különösen alapjogok védelme esetén, a nemzeti alkotmány által biztosított védelmi szint betartásával).

A fentieket is figyelembe véve azt mondhatjuk, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányi feltételeit tekintve legalább három vélemény körvonalazódott.

Egyrészt kezdetben nem merült fel, hogy az Alkotmány módosítására szükség lesz. E vélemény szerint az Alkotmánynak a nemzetközi szerződésekre vonatkozó rendelkezései alapján a szuverenitás-korlátozással járó szerződések megkötésére az Országgyűlésnek alkotmányos felhatalmazása van. Könnyen levonható tehát az a következtetés, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás nem feltétlen kíván alkotmány-módosítást. Mint ahogy később e nézet összefoglalójából kitűnik: „Nem volt alkotmánymódosítási kényszer Magyarországon. Ilyet az Európai Unió sem állít. Az Európai Unió tagállamainak jelentős része a nemzeti alkotmány módosítása nélkül, szerves módon alakította és fejlesztette jogi kapcsolatait az Európai Unióval.”<sup>4</sup>

A másik álláspontot maga a 30/1998. (XI. 25.) AB határozat képviselte. A döntés szerint az Alkotmány nem ad felhatalmazást a felségjogok átruházásával kapcsolatos szerződések megkötésére sem az Országgyűlésnek, sem más

2 VÖRÖS IMRE: Az Eu csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. *Jogtudományi Közlemény* 2002, 9. 402–403.

3 Lásdpl. BALOGH ZSOLT–HOLLÓ ANDRÁS–KUKORELLI ISTVÁN–SÁRI JÁNOS: *Az alkotmánymagyarozata*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2003, 160.

4 KECSKÉS i.m. 25.

szervnek. A jogalkotási szuverenitást érintő kérdéseket az Alkotmányban kell rendezni. Ez az álláspont azt emelte ki, hogy az Alkotmány – akkori – szabályai az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiájára építenek, amely rendszerbe a közösségi jog nem helyezhető el, azaz az Alkotmány módosítására e tekintetben mindenképpen szükség van. Kritikai vélemények szerint ez az álláspont a merev szuverenitás-felfogás képviselőjében született, ugyanakkor e határozat által „telepített dogma érhetően arra ösztönözte az alkotmányjoggal hivatalból foglalkozókat, hogy felvázoljanak egy olyan tematikai kört, amelyre az alkotmánymódosításnak célszerű volna kiterjedni.”<sup>5</sup>

Végül kirajzolódott egy harmadik vélemény is. E szerint is szükséges az Alkotmány módosítása az Unió csatlakozás érdekében, de nem a 30/1998. (XI. 25.) AB határozat logikája mentén: az EU-csatlakozás kérdése nem kezelhető önmagában véve a nemzetközi jog-belső jog viszonya kérdéskörben, mert a közösségi jog nem tekinthető egyszerűen nemzetközi jogi természetű joganyagnak. De az EU-csatlakozás kérdése sem kezelhető önmagában véve a felségjog-hatáskörgyakorlás átruházása kérdéskörében, mivel a hatáskörök gyakorlásának átruházása olyan jogrend normáinak beáramlása előtt nyitja meg az utat, amely a nemzeti alkotmányok mércéjén nem mérhető, így felette áll a tagállami alkotmányoknak.<sup>6</sup> E nézet szerint a 30/1998. (XI. 25.) AB határozat által tételezett hierarchia megfordul, legfelül a közösségi jog áll, alatta (az alapjogok kivételével) a nemzeti tagállami alkotmány, legalul az egyéb belső nemzeti jogszabály.<sup>7</sup> Látható tehát, hogy a nemzeti alkotmány által meghatározott alapjogvédelmi szint e felfogás szerint is kivételt jelent, azaz a közösségi jog ezt nem ronthatja le, egyébiránt a közösségi jog az Alkotmány felett áll. Közös viszont a második felfogással, hogy – bár egész más elméleti talajon – egy sajátos európai klauzula megalkotása elengedhetetlen, tehát alkotmánymódosításra van szükség.<sup>8</sup>

A fentebb ismertetett különböző álláspontoknak azonban közös nevezője is van. Mégpedig az, hogy külön kérdés a nemzetközi szervezetekben való részvétel, nemzetközi szerződések kötése, és külön kérdés a felségjogok átruházása. A közösségi jog elsőbbségének kérdése – legalábbis alkotmányi szinten – szükségképpen veti fel a felségjogok átruházásának problémáját. Egy nemzetközi

---

5 U.o.

6 Vörös i. m. 406.

7 U.o.

8 Vörös Imre rámutatott, hogy nem véletlen, hogy a Grundgesetz-be 1992-ben a maastrichti uniós szerződés elfogadása kapcsán iktattak be egy ún. „Europaartikelt”-t. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a felségjogok átruházásáról rendelkező 24. cikk önmagában véve egy ilyen mélységű és ilyen sajátosságokkal bíró gazdasági és politikai integráció alkotmányjogi igazolására nem elegendő. A 23. cikk államcélként jelöli meg az Európai Unió fejlesztésében való részvételt, amely így minden állami szervnek kötelezettsége lett: olyan kötelezettség, amely az Alkotmánybíróság által számon kérhető. Vörös i. m. 406.

szerződés megkötése nem feltétlenül jár a felségjog-hatáskörök átruházásával, a szuverenitás korlátozásával, viszont a formálódó közösségi jog igen.

## II. Alkotmány módosítása és a csatlakozás

Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányi feltételeit a 2002. évi LXI. törvénnyel történő módosítás teremtette meg. Az alkotmánymódosítás folyamata – mint ahogy azt többen is kritizálták – elsősorban a politikai, s nem a szakmai szférában zajlott, s alapvetően a „szuverenitás-korlátozás” „főhatalom-gyakorlás” tárgykörén belül. Kritikai megállapítás szerint: „Nem csak, hogy a társadalomnak nem volt alkalma alaposan megismerni ennek az alkotmánymódosításnak még csak a főbb kérdéseit sem, de a szakmai körökből is csak kevesen tudhatták viszonylag közelről nyomon követni az alkotmánymódosítási előkészületeket, a tervezet sorsának érdemi alakulását.”<sup>9</sup> Álláspontunk szerint az elfogadott alkotmánymódosítás inkább a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatból eredő minimumkövetelményt teljesítette, politikai szempontból pedig – ehhez adekvát módon – a „legkisebb közös többszöröst” fogalmazta meg. Az Alkotmány 2/A.§-ába foglalt Európa-klauzula így sajátos módon maga is inkább „ideiglenes jellegű” szabály lett. Maga a módosítás – bár formailag az Alkotmány rendelkezéseinek egynegyedét érintette – tartalma alapján három tárgykörbe sorolható. Egyrészt maga az Európa-klauzula, illetve az európai népek szabadsága, jóléte, biztonsága kiteljesedésének, mint államcélnek a rögzítése. Másrészt a választójoggal kapcsolatos szabályok módosítása (beleérve ebbe az európai parlamenti választásokat éppúgy, mint az önkormányzati választásokat érintő szükséges módosítást), harmadrészt pedig a szükséges államszervezeti változtatások. Ez utóbbiak érintették az Országgyűlés és a Kormány viszonyát (a Kormány beszámolási kötelezettségét ugyanúgy, mint a Magyar Nemzeti Bank megváltozott alkotmányi státuszát). Látszólag tehát igen nagy ívűnek is tekinthetjük a módosítást, valójában azonban hallgat a szakmai vitákon is felmerült lényegi kérdésekről. Az Európa-klauzula nem a hatáskör gyakorlásának átengedéséről, hanem annak közös gyakorlásáról beszél. Nem tartalmazza a klauzula a közösségi jog elsődlegességének elismerése elvét (ami úgy is értelmezhető, hogy EU tagállamként ez egyébként is evidencia), illetve a főhatalomból eredő hatáskörök együttes, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása szabályozásakor a „szükséges mérték” fogalmát vezeti be. A „szükséges mérték” – álláspontunk szerint – eleve értelmezésre született kategória. Kimondatlanul ugyan, de fellelhető benne az a szándék, hogy adott esetben az Alkotmánybíróság értelmezze: az állami főhatalomból eredő hatáskörök Unió intézményei útján való gyakor-

<sup>9</sup> KECSKÉS i. m. 29.

lása (azaz ezt esetleg kiterjesztő további szerződések) szükséges mértékűek-e. Így rejtetten ugyan, de maga az Európa-klauzula helyezhet „fékelt” egy esetleges féktelen főhatalom-átengedés elé.<sup>10</sup>

Az alkotmánymódosítás az Alkotmány 6.§-át új (4) bekezdéssel is kiegészítette, amely államcél fogalmaz meg e tárgyban: az európai egység megteremtésében való közreműködést. E rendelkezés – álláspontunk szerint – szimbolikus jellegű, alkotmányossági szempontból csak abban a szélsőséges esetben jutna jelentőséghez, ha egy adott kormányzat kifejezett integrációellenes (Európai Unió-ellenes) politikát kezdene folytatni.

A 2002. évi LXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítást elemezve végezetül szólnunk kell a csatlakozást megerősítő népszavazásról. A népszavazás elrendelése szokatlan (meghökkenítő), hiszen annak időpontja, de maga a kérdés is az alkotmánymódosítás tárgya volt, az Alkotmány új 79.§-a rendelkezett róla. Az Európai Unióhoz való csatlakozás tárgyában a népszavazást 2003. április 12-én megtartották. A népszavazás eredményes volt. Szavazóként a választójogosultak 45,62%-a jelent meg, Igen választ adott a szavazók 83,76%-a (ami az összes választójogosult 38%-ának igen szavazatát jelenti), tehát teljesült az Alkotmány 28/C.§ (6) bekezdésbe foglalt azon feltétel, hogy eredményes az ügydöntő országos népszavazás, ha legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az ügydöntő országos népszavazás eredményeképpen a Magyar Köztársaság választópolgárai tehát egyetértettek azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon. Alkotmányossági szempontból ennek igen nagy jelentősége van, hiszen a csatlakozás legitimitációját erősíti. Rejtetten ugyan, de bátorítást adhat az európai integrációban való aktívabb részvételre is.

A fentiek alapján összességben azt mondhatjuk, hogy mind a parlamenti elfogadottság (a csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosítást 361 igen szavazattal fogadta el a Parlament), mind az említett népszavazás eredménye (leadott szavazatok 83,76 %-a igen szavazat volt) azt mutatja, hogy Európai Unióhoz való csatlakozás széleskörű konszenzuson nyugszik. Az Országgyűlés ezek után 2004. április 26-i ülésnapján elfogadta az újonnan csatlakozó államok által kötött ún. csatlakozási szerződést a 2004. évi XXX. törvényben.<sup>11</sup> A törvény hatálybalépésével 2004. május 1-jétől a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává vált.

10 Az Európai Unió szemszögéből értékelve azonban teljesen mindegy, hogy mit tartalmaz az Alkotmány. Mindegy, hogy szól-e a felségjogok nemzetközi szervezetek részére történő átengedéséről vagy nem, mindegy, hogy ezt speciálisan az Unióra vonatkoztatja, vagy általában rögzíti stb. A lényeg, hogy a Magyar Köztársaság, mint tagállam, teljesíti-e vállalt kötelezettségeit az Unió felé. Ennek alkotmányos háttere az Unió szemszögéből közömbös.

11 A csatlakozási szerződés 4287 oldalát három kötetben adta ki a Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

### III. Alkotmányossági problémák és megoldások hazánkban az Európai Unióhoz való csatlakozást követően

1. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően nem sokat kellett várni az első olyan ügyre, amelyben – ha ugyan csak közvetve is, de – felmerül a magyar alkotmányos rendszer Európai Unióhoz való viszonya. Az Országgyűlés 2004. április 5-i ülésnapján elfogadta a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló törvényt („cukor-ügy”). A köztársasági elnök – az Alkotmány 26.§-ának (4) bekezdése alapján – nem írta alá, hanem az Alkotmánybírósághoz küldte meg a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kérve. Fontos kiemelni, hogy a köztársasági elnök hangsúlyozta: a kifogások olyan rendelkezésekre vonatkoznak, amelyeknek tartalmát nem határozza meg a közösségi jog, hanem amelyek az Országgyűlés önálló jogalkotói feladatkörében születtek; az Alkotmány 2/A.§-a tehát erre a kérdéskörre nem vonatkozik. A vizsgálni kért alkotmányossági problémák:

- A törvény – hatálybaléptető rendelkezése szerint – a kihirdetését követő 45. napon lép hatályba, de más rendelkezése kimondja, hogy a 2004. május 1. napján tulajdonban lévő árumennyiségről kell felmérést és kimutatást készíteni. Ennek alapján a megállapított többletkészlet esetén ki kell fizetni egy meghatározott összeget, amely egyszeri termék- vagy vagonadónak minősül. A törvényt, az Alkotmányba foglalt eljárási szabályok betartásával, legkorábban 2004 májusának második felében lehetett volna kihirdetni, ezáltal viszont a meghatározott cselekmények elvégzése és ezekkel összefüggésben az adó jellegű fizetési kötelezettség keletkezése a törvény hatálybalépése előtti időpontra esett volna. Ez a helyzet az indítványozó szerint sérti az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből következő jogállamiságot.
- A törvény kimondja, hogy a 2004. január 1-je után kötött szerződéseknél vélelmezni kell a készletek felhalmozására, a visszatérítés többszöri igénybevételére irányuló szándékot. A készletek felhalmozását ugyanakkor magyar jogszabály korábban nem tiltotta, a Bizottság ezzel összefüggő rendeletei pedig csak akkor lesznek kötelezők, ha azokat az Európai Unió Hivatalos Lapja a Csatlakozási Szerződés hatálybalépését és kihirdetését követően magyar nyelven közzéteszi. Ez a helyzet alkotmányellenes, sérti a jogbiztonságot – véli az indítványozó.
- A törvény értelmében végrehajtási rendelet határozza meg, milyen piaci szereplőket terhel készletfelmérési, bevallási, fizetési kötelezettség, a törvény felhatalmazása alapján pedig a végrehajtási rendelet a fizetési kötelezettség alól kivételeket határozhat meg. A köztársasági elnök szerint a fizetési kötelezettség vagy az Alkotmány 70/I.§-án alapul, vagy az

Alkotmány 13.§-ában garantált tulajdonhoz való jogot érinti; mindkét esetben a fizetési kötelezettséget törvényben kell szabályozni. Nem adható felhatalmazás rendeletben történő szabályozásra.

Tehát két jogbiztonsági és egy jogforrástani probléma merült fel. Az ügy úttörő volt az Alkotmánybíróság gyakorlatában, mivel először kellett az alkotmányossági vizsgálat előkérdéseként megvizsgálni a támadott jogi norma és az Európai Unió jogszabályainak kapcsolatát. Ezen ügy eldöntésének nem igazán egyszerű módját jelzi az – mint fentebb már utaltunk rá –, hogy maga az indítványozó köztársasági elnök is fontosnak tartotta hangsúlyozni: az Alkotmány Európa-klauzuláján kívül eső problémáról van szó. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az előzetes normakontrollra küldött törvény alapvetően az Unió érdekeit szolgálja. Célja lényegében annak megakadályozása, hogy a cukorágazat piacait megzavarja a csatlakozó államok piacaira a csatlakozást megelőzően spekulációs célból importált árumennyiség. Ezért az Európai Unió Bizottságának vonatkozó rendeletei egyrészt előírták, hogy a többletkészleteket a csatlakozó államok költségére el kell távolítani a piacról; a többletkészletet a 2000. május 1. és 2004. május 1. közötti időszak adatai alapján a Bizottság határozza meg; másrészt azt, hogy a spekulatív jellegű kereskedelmi ügyletekben résztvevő piaci szereplőket és személyeket azonosítani kell, ezért a csatlakozó államoknak 2004. május 1-jére rendelkezniük kell az azonosítást lehetővé tevő rendszerrel. Ez a probléma – a Bizottság rendeletei kapcsán – korábban más országokban is felmerült: 1985-ben Spanyolország és Portugália, valamint 1994-ben Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozásával kapcsolatban. Az Európai Bíróság e rendeletek érvényessége, illetőleg az Unió jogának értelmezése tárgyában a tagállami bíróságok kérelmére előzetes döntést hozott.<sup>12</sup> A Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás során kimondta többek között azt, hogy a Bizottság hatáskörében eljárva hozta meg a kérdéses rendeletet, a többletkészletre vonatkozó rendelkezés nem jelentette a jogok aránytalan korlátozását, és a piaci szereplők időben értesülhettek a csatlakozási szerződések közzétett szövegéből a készletekre vonatkozó, várható rendelkezésekről.

Az Alkotmánybíróság az előzetes normakontrollra küldött törvénynek az Európai Unió jogszabályaival való kapcsolatát illetően végül is arra a következtetésre jutott, hogy

- a szabályozásban az új tagállamok kötelezettségeinek a meghatározásáról van szó, s nem a tagállamok állampolgárai kötelezettségéről;
- a törvény az Európai Unió rendeleteinek végrehajtását szolgálja;
- a törvény több helyen utal az Unió rendeleteinek szabályaira;
- a törvénynek az indítvány által kifogásolt rendelkezései nem az Unió ren-

12 Lásd: C-30/00, William Hinton & Sons LdS v Fazenda Pública [2001] ECR I-7511.; C-179/00, Gerald Weldacher (Thakis Vertriebs- und Handels GmbH) v Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, [2002] ECR I-501.

deleteinek lefordítását, közzétételét jelentik, hanem a rendeletek célkitűzéseinek a magyar jog saját eszközeivel történő megvalósítását.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy „az indítványban kifogásolt rendelkezéseknél nem az Európai Unió szabályainak érvényessége vagy e szabályok értelmezése a kérdés, hanem az Unió rendeleteinek végrehajtására alkalmazott magyar jogi szabályozás alkotmányossága.”<sup>13</sup> Azaz az Alkotmánybíróság ebben az (első) ügyben – bár az Unióval való „érintettséget” feltárta – úgy döntött, hogy a vizsgálatot, mint a magyar jogba kerülő (bármilyen más) törvény vizsgálatát folytatja le.

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványának teljes egészében helyt adott, és a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló, az Országgyűlés 2004. április 5-i ülésnapján elfogadott törvény indítványban támadott rendelkezéseit a 17/2004. (V. 25.) AB határozatában megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonsági problémákat és a jogforrástani kérdést úgy kezelte, mint ahogy általában a belső jog vizsgálata kapcsán teszi, a magyar jogra irányadó tesztek alkalmazta, és korábbi, erre vonatkozó határozatait idézte. A határozat azonban szűkszavú. A jogalkotási törvény a kellő felkészülési idő követelményét kimondó szabályának,<sup>14</sup> az e rendelkezést az Alkotmány szintjére emelő alkotmánybírósági határozatoknak,<sup>15</sup> illetve az államháztartásról szóló törvénynek a fizetési kötelezettséget előíró norma hatálybaléptetésére vonatkozó rendelkezésének<sup>16</sup> a beidőzését követően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény 2004. április közepére eső kihirdetése esetén nem felel meg a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő alkotmányos előírásának az, hogy a vizsgált szabály a 2004. május 1-jén tulajdonban álló termékmennyiséget és az e napi készletet tükröző kimutatást veszi alapul. Különösen sérti a felkészülési idő követelményét, hogy a fizetési kötelezettség alapjául szolgáló készlet meghatározásához azt az árumennyiséget is figyelembe veszi, amelyre 2004. január 1-jét követően kötött szerződések vonatkoznak. Ez esetben nyilván az előre nem látható követelmények miatt szenvedett sérelmet a jogbiztonság. A vizsgálat másik iránya az volt, hogy a törvényben a végrehajtási rendelet alkot-

13 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 297.

14 Az 1987. évi XI. törvény 12.§ (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.”

15 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 132; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 156–158. stb.

16 Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 10.§ (4) bekezdése értelmében: „Fizetési kötelezettségekre, fizetésre kötelezettek körére, a fizetési kötelezettség mértékére vonatkozó törvények kihirdetése és hatálybalépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie, kivéve, ha a törvény a fizetési kötelezettséget mérsékli és a fizetési kötelezettségek, valamint a fizetésre kötelezettek körét nem bővíti.”

tására való felhatalmazás jogforrástanilag alkotmányellenes-e, mivel egyrészt alapjogot (a tulajdonjogot) érint, másrészt pedig fizetési kötelezettséget is csak törvényi szinten lehet előírni. A döntés rámutatott: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát köztehernek tekintendő befizetési kötelezettség alapvető szabályait törvényben kell meghatározni. [...] Ez a szabályozási szintre vonatkozó követelmény érvényesül annak meghatározására is, hogy kit terhel a készletfelmérési kötelezettség, amelyhez a központi költségvetést megillető fizetési kötelezettség járul, és hogy milyen esetekben nem áll fenn a fizetési kötelezettség, mert alapvető jogokat és kötelezettségeket érintő szabályokról van szó. Ezért az Alkotmány 8.§-ának (2) bekezdését sérti, ha ezeket a kérdéseket nem törvényben szabályozzák, hanem végrehajtási rendeletben.”<sup>17</sup>

A döntést áttekintve láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság csupán a legszükségesebbeket vette fel a határozat indokolásába, minden bizonnyal azért, hogy elkerülje az esetleges ütközéseket olyan területen, amelyen nem kíván részt venni. Szembetűnik továbbá, hogy ezek a „legszükségesebbek” valójában az alkotmánybírói gyakorlat rutin-tételei, azaz az indokolásban semmi új nem jelenik meg az Európai Unió jogszabályai és az Alkotmány kapcsolatában a magyar Alkotmánybíróság várható gyakorlatáról.

Szakmai körökben nagy várakozás előzte meg, hogy „éles helyzetben”, azaz a csatlakozás után milyen jellegű problémák jelennek majd meg hazánkban az Unió és joga, valamint az Alkotmány viszonyában, s milyen válasz születik majd erre (főként az Alkotmánybíróság részéről). A várakozás (kíváncsiság) alapja lényegében az 1998-ban meghozott, az Európai Megállapodásról szóló döntés volt, amelyben az Alkotmánybíróság sejtetni engedte a „nemzeti alkotmányvédelem” jelentőségét ebben a relációban. Ennek ellenére a „cukorügyben” hozott döntés mégsem váltott ki mélyreható szakmai polémiát. A határozat első – ugyanakkor nagyon jelentős, s máig ható – elemzése Sajó András tollából jelent meg.<sup>18</sup> Tanulmánya épp azokat a kérdéseket teszi fel, amelyekre az Alkotmánybíróság határozata ki sem tér, nem elemez, nem járja körül. Így:

- vajon nem közösségi jogról szolt-e az az ügy, amelyet az Alkotmánybíróság elbírált;
- elképzelhető-e, hogy az Alkotmánybíróság döntésével felülbírált egy sor közösségi rendeletet;
- helyesen értelmezte-e az Alkotmánybíróság a közösségi jog alkalmazásában rá váró szerepét;
- nem kellett volna-e a közösségi jog értelmezése érdekében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni?<sup>19</sup>

17 ABH 2004, 302.

18 SAJÓ ANDRÁS: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? *Fundamentum* 2004/3, 89.

19 SAJÓ i. m. 90.



E kérdésekre nem ad (nem is kíván adni) mindenre kiterjedő egyértelmű választ, viszont úgy véli, hogy az ügyben aggályosnak tartott törvényi rendelkezések egyértelműen „közvetlenül alkalmazandó közösségi jogon alapultak: maguk a rendeletek szólnak arról, hogy a hatálybalépésüket megelőzően felhalmozott készletek figyelembe vételével kell a díjakat megállapítani.”<sup>20</sup> A szerző úgy vélte, hogy a „cukorügy” a magyar gyakorlatban váratlan gyorsasággal vetette fel a többi tagállamban már lefutott szokásos problémát (már ami a tagállami bíróságok és Alkotmánybíróság, valamint az Európai Bíróság viszonyát érinti), a magyar Alkotmánybíróság viszont szokatlanul reagált: úgy bírálta el az előzetes normakontrollra irányuló indítványt, hogy nem adott választ egy sor problémára. Fölteszi a kérdést: „miért határozott úgy a magyar Alkotmánybíróság, hogy nem bocsátkozik párbeszédre a közösségi joggal, még annyira sem, hogy megkeresse az EB-t és elfogadja annak egyfajta irányító szerepét?”<sup>21</sup> Véleménye szerint igen csak megfontolandó lett volna, hogy az Európai Bíróságnak kompetenciája van az ügyben, s e szempontot is bevonva kellett volna döntenie. Sajó szerint a döntésnek két olvasata van. Az egyik: az Alkotmánybíróság megpróbálta „a kormányt és a parlamentet arra készíteni, hogy rendes európai polgárrá válják”. A másik ezzel épp ellentétes: „az Alkotmánybíróság nem hajlandó az európai tanulási folyamatban részt venni.”<sup>22</sup> Leszögezi azonban, hogy „hiba lenne a magyar állásponttól, mint a jelenlegi európai felfogásokkal nem érintkező, tájékozatlan jött-ment nézetéről beszélni. Vannak más alkotmánybíróságok is, amelyek lassabban tanulják meg a horizontális alkotmányos együttműködés szabályait. És ismereteseek olyan tiszteletre méltó elméletek és gyakorlatok, amelyek a közösségi ítélkezésnek a nemzeti alkotmánybíráskodással szembeni illetékeségét a közösségi és nemzeti jog átfedő területeivel kapcsolatban elutasítják.”<sup>23</sup> Más szerzők a döntés harmadik olvasatát is lehetségesnek tartják. E szerint az Alkotmánybíróság a közösségi jogalkotót akarta figyelmeztetni arra, hogy kerülje a tagállami jogalkotó(k) alkotmányosan nehéz helyzetbe hozását.<sup>24</sup>

2. Az Európai Unió jogával kapcsolatosan jelentkező alkotmányossági problémák másodikként jelentkező ügye, az ún. lőfegyver-ügy volt. Míg az ún. „cukorügyben” az Alkotmánybíróság egy sajátos, a csatlakozást megelőző helyzetre tekintettel született rendelet végrehajtásával kapcsolatos törvény alkotmányossági vizsgálatát végezte el, addig az ún. lőfegyver-ügyben irányelvet átültető törvény alkotmányossági vizsgálatára került sor. Jelentős különbség az

20 Uo.

21 SAJÓ i. m. 92.

22 SAJÓ i. m. 93.

23 Uo.

24 VÁRNAY ERNŐ: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny* 2007/10, 431.

is, hogy míg a „cukorügyben” „csupán” jogbiztonsági, jogforrástani kérdések váltak vizsgálat tárgyává, a lőfegyver-ügyben alapjogi probléma, mégpedig a személyes adatok védelméhez való jog. Az eldöntendő kérdés a következő volt: a lőfegyverekről és lőszeréről szóló 2004. évi XXIV. törvény egy rendelkezése által a lőfegyver-kereskedőkre vonatkozóan megállapított adat-nyilvántartási kötelezettség sérti-e az Alkotmány 59.§ (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jogot. A lőfegyver-kereskedők ugyanis a törvény által kötelezővé tett nyilvántartással olyan személyes adatok birtokába juthattak, amelyek biztonságos adatkezelését nem feltétlenül tudták ellátni. A vizsgált törvény – s ezt az Alkotmánybíróság határozatában meg is állapította – az Európai Közösségek Tanácsának a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EKG irányelvének alapult, rendelkezései az Európai Unióhoz való csatlakozást – 2004. május 1-jét – követően léptek hatályba. Többen rámutattak, hogy a lőfegyvertörvény támadott rendelkezése és az irányelv 4. cikke szinte megegyező: „[...] meglehetősen egyértelműséggel kiténik, hogy a magyar törvény az irányelv egyértelmű, konkrét rendelkezéseinek átültetését foglalja magában.”<sup>25</sup>

Az Alkotmánybíróság az ügyben a – Magyar Közlönyben közzé nem tett – 744/B/2004. AB határozatában döntött.<sup>26</sup> Az Alkotmánybíróság előkérdésként arra kereste a választ, hogy vizsgálhatja-e érdemben az irányelvet átültető törvény alkotmányosságát, vagy sem. A határozat szerint: „Az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés kihirdetése a 2004. évi XXX. törvény elfogadásával megtörtént. A csatlakozás feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 2. cikke értelmében a csatlakozás időpontjától kezdődően az eredeti szerződések rendelkezései és az intézmények által a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok az új tagállamok számára kötelezőek és – bizonyos feltételekkel – alkalmazandók ezekben az államokban.

Az irányelvek, mint az Unió ún. másodlagos jogforrásai a tagállamok számára azt teszik kötelezővé, hogy a saját jogalkotási eljárásukban az irányelvek tartalmának megfelelő szabályozást alakítsanak ki. Az Irányelv 3. cikke értelmében egyébként a tagállamok nemzeti jogszabályaikban elfogadhatnak az irányelvben meghatározottnál szigorúbb rendelkezéseket is. [...] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett indítvány folytán is az Irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezte el anélkül, hogy a vizsgálat az Irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét érintette volna.”<sup>27</sup>

25 VÁRNAY i. m. 430.

26 ABH 2005, 1281.

27 ABH 2005, 1282–1283.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a lőfegyvertörvény támadott rendelkezését akként vizsgálta, mint „tiszta belső jogot”, elvégezte az alapjog-korlátozásnál irányadó szükségességi/arányossági tesztet, s megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés nem alkotmányosértő. Az Alkotmánybíróság tehát érdemi vizsgálatot végzett. A határozathoz nem tartozik különvélemény.

Megítélésünk szerint a 744/B/2004. AB határozat alapján inkább az vár elemzésre, amit e döntés nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe, hogy az irányelv belső jogba való átültetése kötelezettségen alapul, egy közösségi cél megvalósítása érdekében (jelen esetben a Közösség egészségének közbiztonsága végett). Nem tartalmaz a döntés elvi alapvetést a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság miként vélekedik a másodlagos közösségi aktusok alkotmányossági vizsgálatáról. Nem tartalmazza ezzel összefüggésben azt sem, hogy mi a teendő akkor, ha az irányelvet átültető törvény (más jogszabály) alkotmányellenességét észleli, melyek a hatáskörgyakorlás korlátai, miben különbözik (ha különbözik) ez az eljárás az utólagos absztrakt normakontroll eljárástól (pl. levonható-e ugyanúgy a megsemmisítés jogkövetkezménye). Semmilyen következtetést nem tudunk levonni továbbá a döntésből arra vonatkozóan, hogy miként alakul az Alkotmánybíróság viszonya az Európai Bírósághoz (holott a másodlagos közösségi jog jogszerűségének vizsgálata a közösségi jog szempontjából az alapszerződéseknek való megfelelés vizsgálatát jelenti, s erre az Európai Bíróságnak van hatásköre). A döntés ellentmondosságára kiválóan rávilágít a következő – e döntést elemző – idézet: „Miközben a másodlagos közösségi jogi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatától való szisztematikus elzárkózás az Alkotmánybíróság konzekvens európai monista álláspontját támasztja alá, a másodlagos közösségi jogot átültető, illetve a másodlagos jog érvényesülését szolgáló hazai jog alkotmányossági vizsgálata kapcsán hozott határozatokból ennek éppen az ellenkezőjét olvashatjuk ki.”<sup>28</sup> S valóban. Feloldhatatlannak tűnő ellentmondás, hogy amíg a közösségi jogi aktusok vizsgálatának gondolatát még csak fel sem veti az Alkotmánybíróság, addig az ezt átültető jogszabályok vizsgálatát minden korlátozás nélkül elvégzi. Mindez természetesen – bár nem elegáns, de – járható út mindaddig, amíg a közösségi jogot átültető belső jogszabály nem alkotmányosértő. Esetleges alkotmányellenesség megállapításakor azonban más helyzet áll elő, hiszen egy ilyen tartalmú döntés kétséget kizáróan a közösségi jog nemzeti alkotmány szerinti kritikáját is jelenti (jelentheti) egyben.

Ugyanakkor a lőfegyver-döntés „mentségére” hozható, hogy előrebocsátotta: az irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályaikban az irányelvben meghatározottnál szigorúbban rendelkezzenek,<sup>29</sup> s ezáltal alappal

28 VÁRNAY i. m. 429.

29 ABH 2005, 1283.

merülhet fel, hogy az Alkotmánybíróság voltaképpen csak az irányelvtől eltérő (szigorúbb), nemzeti hatáskörben történő jogalkotást vizsgálta a közösségi jog érintése nélkül. Különösen helytálló lehet egy ilyen álláspont alapjogi ügyben, amikor kétségtelen, hogy a magyar jogalkotó szabadságába tartozik az Alkotmány alapján szigorúbb védelmi szintet biztosítani egyes jogoknak.<sup>30</sup>

3. Szorosan kapcsolódik a fent kifejtett hatásköri kérdésekhez, de nem teljesen azonos az ott elemezett problémákkal az ún. szerencsejáték ügy. Az indítványozó a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény egy-egy rendelkezése vizsgálatát kérte, mert állítása szerint e törvények megsértették az ún. csatlakozási szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvénnyel kihirdetett Római Szerződést, abból a tagállamokra háruló kötelezettséget, ezáltal a vizsgálni kért törvényi szabályok ellentétesek az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésébe foglalt jogállamisággal, illetve a 2/A.§-ba foglalt csatlakozási klauzulával. Az indítványozó ezen alkotmányos tételek alapján (de valójában a Római Szerződésből eredő) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte.

A korábbi ügyekkel szemben ebben az ügyben az a meglepetés, hogy a vizsgálat az Alkotmány vagy a közösségi jog alapján történik-e vagy sem, immár nagyon keskeny. Az ügy tárgya kétséget kizáróan a Római Szerződésből eredő mulasztás vizsgálata, s e problémába „kavarodott bele” az Alkotmány két rendelkezése. Kézenfekvő lett volna – álláspontunk szerint – a hatáskör hiányának a megállapítása, mert az ügyet csak a Római Szerződés hiteles értelmezése útján lehet eldönteni, de nem ez történt.

Az Alkotmánybíróság e tárgyban a Magyar Közlönyben közzé (szintén) nem tett – 1053/E/2005. AB határozatában döntött.<sup>31</sup> Párhuzamos indokolások és különvélemények is tartoznak a határozathoz. A többségi határozat indokolásának első mondat szerint: „Az indítványozó a közösségi jogból következő jogalkotói feladat elmulasztásával összefüggésben az Alkotmány 2.§ (1) és 2/A.§ (1) bekezdéseinek sérelmét állította. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta.”<sup>32</sup> Az érdemi vizsgálat igen rövid. Az Alkotmánybíróság egyrészt megállapítja: „anyagi alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyeztet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása.” Másrészt pedig a döntés kimondja: „Az Alkotmány 2/A.§-ában foglalt, ún. csatlakozási klauzula a Magyar

30 Ezen felvetés elméleti helyességét nem érinti az a tény, hogy lőfegyver-ügyben – mint utaltunk rá – a vizsgált törvényi rendelkezés az irányelv vonatkozó szabályához képest nem igazán tér el.

31 ABH 2006, 1824.

32 ABH 2006, 1826.

Köz társaságnak az Európai Unióban való tagállami részvétele feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét határozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány e rendelkezéséből konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik.”<sup>33</sup>

Mindebből annyi derül ki, hogy az érdemi vizsgálat formálisan nem a Római Szerződés, hanem az Alkotmány alapján történt, de a közösségi (itt az elsődleges) joghoz való viszonyról (az ebből eredő vizsgálatról, mint hatásköréről) az Alkotmánybíróság hallgat (mindeközben e vizsgálatot úgy tűnik, mégis elvégzi). E rövid többségi döntésnek mégis vannak fontos „félmondatai”. A jogállamisággal összefüggésben tett megállapítás, amely az anyagi alkotmányellenesség hiányát kifogásolta, arra is utalhat, hogy a közösségi jogba ütközéssel összefüggő vizsgálatnál az Alkotmánybíróság ezt, mint egyfajta „természetes korlátot” fogja fel. Így indirekt kimondta azt is, hogy az alkotmányossági vizsgálat (és a megsemmisítés) körén adott esetben kívül esik a közösségi jogba ütköző belső jog problémája (nem jogbiztonsági kérdés?). Az anyagi alkotmányellenesség megkövetelése e tekintetben mindenképpen *nóvum*.<sup>34</sup> A másik tényező, ami a döntés kapcsán kiemelésre érdemes, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: az Európa-klauzulából önmagában jogalkotási kötelezettség nem fakad. Ez a megállapítás a csatlakozási szerződés és az Alkotmány 2/A.§-ának viszonyát alapjaiban érinti. Végül kiemelendő, hogy a döntés egyértelműen rögzítette: az EK alapító és módosító szerződése nem az Alkotmány 7.§ (1) bekezdése szerinti nemzetközi szerződések (s ez a tény – a döntés tartalmából következően – figyelembe veendő az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapításakor is).

A határozathoz különvélemény kapcsolódik. A különvélemény az indítvány visszautasítása mellett érvel, de nem a hatáskör hiányában történő visszautasítás mellett, hanem – hasonlóan a fentebb elemezett 30/2005. (VII. 14.) AB határozathoz – a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó indítványozási jog hiánya miatti visszautasítást veti fel.<sup>35</sup>

A határozathoz kapcsolódó párhuzamos indokolásból azonban kiderül, hogy mi is valójában ennek az ügynek a tétje. A párhuzamos indokolás elsőként arra mutatott rá, hogy az Európa-klauzula Alkotmányba történő beiktatása alapvetően más alkotmányos kontextust teremtett e kérdések vizsgálatához: „Így azonban immár nem lehet megkerülni a kérdést, hogy az európai jog (közösségi jog) viszonylatában az Alkotmány 7.§ (1) bekezdését vagy a 2/A.§ (1) bekezdését

33 Mindkét idézet ABH 2006, 1827.

34 Várnay (i. m. 433.) rámutat, hogy hasonló álláspontra helyezkedett a Szlovén Alkotmánybíróság a Up–328/04/U–I186/04. számú határozatában. Mindenesre tény az, hogy a magyar Alkotmánybíróság ezzel az állításával a jogbiztonság érvényesülésének (jobban mondva nem érvényesítésének) egy eddig nem ismert szempontját csillantotta fel.

35 ABH 2006, 1831.

tekinti-e az Alkotmánybíróság irányadónak”.<sup>36</sup> A párhuzamos indokolás – álláspontunk szerint – érezve a vizsgált probléma mélyén fekvő lényegét, rámutatott: „Az Alkotmánynak – az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés során – a 2/A.§ (1) bekezdéssel történt kiegészítését követően ugyanakkor a jogalkotó nem módosította az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt: ezért az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azzal a kérdéssel szembesült, hogy ilyen körülmények között hatáskörrel rendelkezik-e az indítvány elbírálására, tekintettel azonban arra is, hogy az európai jog (közösségi jog) az Európai Unióban sui generis természetű bír: a közösségi alapító és módosító szerződések (az ún. eredeti jog) illetve az intézményi rendeletek, irányelvek, egyéb normák és aktusok (az ún. másodlagos vagy levezetett jog) az egységes – következésképpen egységesen is kezelendő – európai jog (közösségi jog) alkotó elemeit képezik. Szerződési eredetük dacára az európai jog (közösségi jog) normái sokkal közelebb állnak a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz: ez különösen a primátus és a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságai révén történő érvényesülésben nyilvánul meg.”<sup>37</sup>

A párhuzamos indokolás készítője végül kifejti: „A jelen ügyben az indítványozó a mulasztást egy sui generis nemzetközi szerződés, a Magyarországon is számos elemét illetően közvetlen hatállyal bíró EK-szerződés tekintetében állította. Mivel az európai jog (közösségi jog) hiteles értelmezése és alkalmazása az Európai Közösségek Bíróságának hatáskörébe tartozik, elvi értelemben megállapítható, hogy kizárólag alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetettsége alapozhatja meg annak vizsgálatát, hogy a jogalkotó nem sértette-e meg az ún. eredeti jogból, illetve az ún. másodlagos jogból fakadó kötelezettségét. Mivel az európai integrációban az Európai Közösségek Bírósága rendelkezik az európai jogi (közösségi jogi) szabályok hiteles értelmezésének jogosítványával, az Alkotmánybíróság túllépne természetes hatáskörén, ha azt kutatná, nem adható-e olyan értelmezés az európai jogi (közösségi jogi) kötelezettségeknek, hogy annak alapján az állam által elkövetett európai jogi (közösségi jogi) normasértés megállapítása az Alkotmánybíróság hatáskörébe kerüljön.”<sup>38</sup>

Úgy véljük, hogy a szerencsejáték ügy a közösségi jogot érintő alkotmánybíráskodás hatásköri problémáit nem oldotta meg. Egyértelműnek tűnik, hogy az Alkotmánybíróság az ezzel összefüggő lehetséges hatásköreit nem tagadta meg teljes körűen, s törvény sem kötelezi erre. Az anyagi alkotmányértés fo-

36 ABH 2006, 1829. A magyar alkotmánybírási gyakorlatban ez az első határozati hivatkozás arra vonatkozóan, hogy egy adott, az európai joggal (s most itt tudatosan használva az európai jog fogalmát) kapcsolatos probléma az Alkotmány 2/A.§ vagy a 7.§ (1) bekezdés hatálya alá tartozik e. Ez a kérdés – mint később látjuk – az európai elfogatóparanccsal összefüggésben exponálódik majd.

37 ABH 2006, 1829.

38 ABH 2006, 1830.

galmának e határozatban szerepeltetése arra enged következtetni, hogy alapjogsérelem esetén az Alkotmánybíróság nem lesz passzív, illetve ennek a másik oldala, hogy pusztán a jogbiztonság sérelmét nem fogadja majd el, mint hivatkozási alapot. Mindemellett a döntésből következtethetünk arra, hogy egyre fontosabbnak tűnik az Európai Bírósággal való viszony valamilyen tisztázása, hiszen (akár előzetes döntéshozatali eljárás keretében) megkerülhetetlen a közösségi jog autentikus értelmezése az ilyen típusú ügyekben.

A szakirodalomban a közösségi jogot érintő alkotmánybíróági hatáskörök lehetséges felvázolása kapcsán többféle elképzelés is született. Így egyes szerzők fölvezették, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíthetné azokat a belső jogszabályokat, amelyek közösségi jogsértését az Európai Bíróság megállapította, vagy a közösségi jog sérelmére az Alkotmánybíróság kérésére előzetes döntéshozatali eljárás során derült fény. Szerepet lehetne biztosítani az Alkotmánybíróságnak azon normák vizsgálata tekintetében is, amelyet a bíróságok a közösségi jog sérelme miatt mellőznek alkalmazni.<sup>39</sup> Mindehhez azonban az erre vonatkozó egyértelmű törvényi szabály szükséges. Ennek hiányában az alkotmánybíróági precedens-jog – mint látjuk most éppen a szerencsejáték ügyben – „építgeti” a hatásköri lehetőségeket és lehetséges korlátokat. Erre a témakörre is igaz lehet: az előre elgondolt elméleti konstrukciók és (az „élet által produkált”) esetek gyakran nem találkoznak.

4. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában felmerülő következő ügy az orvosi ügyeleti díjhoz kapcsolódott. Az ügyeleti díj ügyében minden együtt volt, ami a közösségi jog értelmezésével kapcsolatban felmerülhet. Volt az ügyben a kérdést egyértelműen rendező, a közösségi jogot megerősítő irányelv (a 93/104. EK tanácsi irányelv, majd a helyébe lépő 2003/88. irányelv). Voltak az ügyben európai bírósági ítéletek, amelyben megerősítette a Bíróság az irányelv alkalmazhatóságát ezen ügyekre (Jaeger-ügy), illetve az Európai Bíróság a későbbiekben az irányelvi szabályok közvetlen alkalmazhatóságát is kinyilvánította (Pleiffer-ügy). Született az ügyben a 93/104. számú irányelvet alkalmazó magyar bírósági ítélet s ezt felülvizsgáló legfelsőbb bírósági döntés. A Legfelsőbb Bíróság – az Alkotmány 2/A.§-ába foglalt Európa-klauszúrára is hivatkozva – kimondta, hogy „mivel az alkalmazandó jog világos, az irányelv feltétel nélküli és pontos rendelkezést tartalmaz”, ezért nem követett el hibát a megyei bíróság, hogy nem fordult előzetes döntéshozataláért az Európai Bírósághoz (BH 2006. 216: Legf. Bír. Pf.X.24. 705/2005.). Végezetül volt az ügyben a közösségi jogi kritériumokkal részben ellentétes hazai jogi szabályozás. Így került az ügy az Alkotmánybíróság elé. Az indítványozók az ügyben alapvetően alkotmányosági problémaként támadták az ügyeleti (orvosi ügyeleti díjat) szabályozó belső

39 Lásd CHRONOWSKI NÓRA – NEMESSÁNYI ZOLTÁN: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. *Európai Jog* 2004/3, 27.

jogot, de volt olyan indítványozó, aki kifejtette, hogy a magyar jogi szabályozás ellentétes a Tanács 2003/88/EK irányelvvel, s az irányelvben foglaltakra is figyelemmel kérte az eljárást, a belső jogi szabályok megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság az ügyben a 72/2006. (XII. 15.) AB határozattal döntött. A többségi határozat elsősorban és alapvetően a magyar Alkotmány rendelkezéseit vette figyelembe, s úgy tett, mintha nem is lenne az ügynek közösségi jogi vetülete. Ezt az Alkotmánybíróság megtehetette. Nem arról volt szó ugyanis – mint ahogy ezt fentebb elemeztük – hogy közösségi jogot átültető belső jogszabályt kell alkotmányossági szempontból vizsgálni, hanem épp ellentétesen, a szuverén belső jogalkotási produktum (egy része) ellentétes az Alkotmánnyal, s mellékesen(?) a közösségi joggal. Az Alkotmánybíróság az ügyben a közösségi joggal való összefüggést szinte nem is érintette.

- Az indítványozók irányelvvel való ellentétet állító egyik kérelmét úgy tekintette, mint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló kezdeményezést. Ezzel összefüggésben – követve a szerencsejáték ügy „anyagi alkotmányellenesség hiányában” fordulattal bevezetett megoldását – kifejtette: „Az indítványozó beadványában – az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésén kívül – e vonatkozásban nem jelölt meg olyan alkotmányos rendelkezést, amellyel a hazai szabályozás ellentétben állna. „Az Alkotmánybíróság szerint anyagi alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása.” (1053/E/2005. AB határozat, ABK 2006. június 498, 500.)”<sup>40</sup> Tehát érdemi vizsgálatot nem folytatott.
- Az indítványozók másik köre azt kifogásolta, hogy az Alkotmány 2/A.§ (1) bekezdése sérül, mivel – érvelt az indítványozó – „az Európai Közösségek alapító szerződésai nemzetközi szerződésnek minősülnek, és a Római Szerződés képezi a jogalapját az Irányelvnek.” Az Alkotmánybíróság – visszanyúlva az 1053/E/2005. AB határozatra – megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződésai Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, e szerződések mint elsődleges jogforrások és az Irányelv mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7.§ (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak. Mivel az indítványozó a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló kérelmében – az irányelven kívül – nem jelölt meg más, nemzetközi szerződésnek minősülő

40 ABH 2006, 860.



szerződést, ezért az Alkotmánybíróság ezt a kérelmet is visszautasította.<sup>41</sup> Erdemi vizsgálat tehát e tekintetben sem történt.

A határozatban az Alkotmánybíróság a magyar Alkotmányból eredő követelmények alapján megállapította – az egyébként a közösségi joggal is ellentétes – jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét és azokat megsemmisítette.

A határozathoz tartozó párhuzamos indokolás megfontolandó szempontokat vett fel. Kifejti, hogy „az ügyben tulajdonképpen az európai jog bizonyos normáit illetően az ún. közvetlen alkalmazhatóság jellemzőivel találkozunk. Az ebből fakadó következmények levonására a jogalkalmazásnak és a jogalkotásnak egyaránt fel kell készülnie. Az ügy másik sajátossága pedig abban áll, hogy az Európai Bíróságnak az indítványozók által *in concreto* is hivatkozott ítélkezési gyakorlata az indítványok benyújtása után továbbfejlődött, s immár egyértelműen csak egyetlen értelmezést tesz lehetővé. Azt, amelyet számos indítványozó helyesen prognosztizált.” Rámutatott, hogy: „az európai integrációs kötelezettségek teljesítéséről folyó viták végső rendezési fórumának az Európai Unió intézményrendszerét, míg a jogvitákat illetően pedig az Európai Bíróságot és nem pedig az Alkotmánybíróságot tekintjük ennek.”<sup>42</sup> Végezetül arra a következtetésre jut, hogy a támadott rendelkezések közösségi joggal ellentétes elemei nem is alkalmazhatóak az Alkotmány 2/A.§ értelmében, „ezért az indítványokban támadott törvényi és rendeleti cikkek érdemi alkotmányellenességének vizsgálata akár mellőzhető is lehetett volna, hiszen ezek – ha következetesen végigvisszük a közvetlen alkalmazhatóság szabályait – a közvetlenül alkalmazható európai jogi normákkal szemben nem is fejthetnek ki joghatást, szinte nem is léteznek. Csak a közvetlenül alkalmazható európai jogi normákkal nem érintett részek tekintetében marad élő az ügy, ahol az alkotmányossági vizsgálatot elengedhetetlen elvégezni.”<sup>43</sup>

5. Az európai elfogatóparancs<sup>44</sup> kapcsán fölmerült alkotmányossági problémák az Európai Unió jogrendjéhez való viszony egy speciális területére mutatnak. 2007. június 27-i keltezéssel a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult, s kérte az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég

41 ABH 2006, 861.

42 ABH 2006, 863.

43 ABH 2006, 866.

44 Az európai elfogatóparancs lényege, hogy ha valamely tagállam igazságügyi hatósága az általa kibocsátott jogi aktus alapján valamely büntetőeljárás alatt álló, vagy már elítélt személy átadását kéri, akkor e határozatát az Európai Unió egész területén végrehajtják, és a személyt lehetőleg rövid időn belül át is adják. Ebben az eljárási rendszerben az államközi kapcsolatokat lényegében felváltják az igazságügyi hatóságok közötti kapcsolatok, ugyanis az európai elfogatóparancs végrehajtása elsődlegesen az igazságügyi hatóságok közötti eljárásra épül, megszüntetve a klasszikus kiadatási eljárásban meglévő közigazgatási és politikai döntési szinteket.

Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés által elfogadott törvény (a továbbiakban: Megállapodás) előzetes normakontrollját.<sup>45</sup> A köztársasági elnök a Megállapodás egyes rendelkezései vizsgálatát kérte. Az indítvány rövid lényege, hogy a Megállapodás, az ott meghatározott harminckét bűncselekménytípusban nem követeli meg, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint azonos tényállási elemekkel legyen bűncselekmény. Ezáltal a kettős büntethetőség követelményét eltörli a hasonló tényállások esetén, holott nyilvánvaló, hogy azonos elnevezése mögött eltérő cselekmények húzódnak meg.<sup>46</sup> A büntetőjogi tényállás elnevezésbeli azonossága, illetve a tényállási elemek hasonlósága ugyanis egyáltalán nem zárja ki, hogy olyan cselekmény miatt kell átadni saját állampolgárt, amely cselekmény az átadó államban nem tartozik a büntetőjogilag üldözendő magatartások közé. A felvetett probléma központi eleme tehát a kettős büntethetőség bizonyos körben való megszüntetése. A köztársasági elnök alkotmányos problémaként az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésének megsértését jelölte meg.<sup>47</sup> („Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.”) E szabály az Alkotmányban a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveket emeli alapjogi rangra, s olyan garancia, amely egyben a jogállamiság elvének konkretizálása a büntető igazságszolgáltatás terén.

Az indítványban az elnök külön kitér az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésének szövegében rejlő „magyar jog” kifejezésre abban az összefüggésben, hogy az Alkotmány a nullum crimen és a nulla poena sine lege elvet kifejezetten (csak)

45 Az ügy az indítvány benyújtásakor különösebb sajtóvisszhangot nem kapott, holott ha a köztársasági elnök indítványát alaposan átolvassuk (lásd: [www.keh.hu](http://www.keh.hu)), láthatjuk, hogy adott esetben arra „stratégiát” is lehet alapozni mind az Európai Unió (mint egység) és a tagállamok közötti viszonyt, mind pedig a nemzeti alkotmánybíráskodás Európai Unión belüli szerepét illetően.

46 Példaként hozhatjuk fel, hogy a magzat jogalanyiségának fogantatástól kezdve való elismerésével az abortusz emberölésnek minősíthető, más (államok) más jogi konstrukciójában ez „képtelenségnek” minősül. Más példával élve: szexuális bűncselekményeknél igen színes képet mutat az ún. beleegyezési korhatár szabályozása, a 16 és 18 év közötti tartományban van ahol bűncselekmény, másutt pedig föl sem merül az adott cselekmény büntetőjogi üldözése.

47 A Magyarországon kezdeményezett alkotmányossági vizsgálat ezáltal különbözik a Kerethatározat végrehajtása tekintetében fentebb bemutatott egyes tagállami alkotmányos aggályoktól. Ugyanis azok zömében arról volt szó, hogy az Alkotmányban foglalt saját állampolgár kiadási tilalmába ütközött az európai elfogatóparancs. Nálunk ilyen kiadási szabály az Alkotmányban nincs, az Alkotmány 69.§ (1) bekezdése a magyar állampolgár Magyar Köztársaság területéről való kiutasítási tilalmáról szól, de ez értelemszerűen más, mint a kiadatás. Így újszerűnek tűnik a nullum crimen és a nulla poena elvekkel való szembesítése az európai elfogatóparancsnak, még akkor is, ha a probléma alapvetően nem az Unión belüli érvényesülésre vonatkozik.

a magyar jogra mondja ki. Így a magyar Alkotmány hatálya alatt a büntetőjogi felelősségre vonás csak akkor megengedett, ha a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint bűncselekmény, és az elkövető a magyar jogban irányadó valamennyi tényállási elemet megvalósította. A Megállapodás azonban épp e követelményt igyekszik bizonyos körben feloldani. Így az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésével ellentétes az a szabály, amely úgy hatalmaz fel magyar hatóságokat a büntetőjogi felelősségre vonásra irányuló cselekmény elvégzésére, hogy az ennek alapjául szolgáló cselekmény az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmény. Végezetül a köztársasági elnök indítványa azzal zárul, hogy a Megállapodás nem következik szükségszerűen sem a nemzetközi jogi kötelezettségéből, sem pedig az Európai Unió jogából. Mindezekre tekintettel kérte a Megállapodás jelölt rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását.

Az Alkotmánybíróság e tárgyban a 32/2008. (III. 12.) AB határozatában hozta meg döntését, a határozathoz négy párhuzamos indokolás és két különvélemény is tartozik.

A határozat rendelkező része mindenben helyt ad az indítványt benyújtó köztársasági elnöknek, a Megállapodást kihirdető törvényt valamennyi támadott rendelkezéséről megállapítja az alkotmányellenességet. A rendelkező rész pontjaihoz kapcsolódó többségi indokolás azonban úgy tűnik, hogy más érveket is talált, mint az elnök aggályai. Az indítványt, a többségi határozat indokolását és a hozzá kapcsolódó párhuzamos-és különvéleményeket tekintve azt mondhatjuk, hogy a probléma az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésbe foglalt nullum crimen szabály (eltérő) értelmezése körül forog, ezen belül is központi kérdés, hogy a kettős büntetőség hagyományos feltételeitől helyenként el lehet-e térni az elfogatóparancs alkalmazásakor. Tehát az Alkotmány 57.§ (4) bekezdéséből következik-e a büntető-tényállásbeli azonosság megkövetelése, ha Magyarországról a Megállapodás alapján ki kell adni az állampolgárt. A döntés több lábon áll. Egyrészt – az indokolás mintegy bevezetőjében – elismeri, megerősíti az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát a nullum crimen sine lege elv alkalmazását illetően. A határozat – csakúgy mint az indítvány – felhívja az ún. Zétényi–Takács törvény kapcsán született 11/1992. (III. 5.) AB határozatot, amely nyitó döntése volt annak, a sorozatnak, amely – az Alkotmány 57.§ (4) bekezdés értelmezése alapján – kimondta: elévült bűncselekményeket nem lehet újra üldözhetővé tenni akkor se, ha az állam politikai okból nem gyakorolta büntetőhatalmát. Ugyanakkor a határozat többségi indokolásának további részeiben a nullum crimen sine lege elvnek a korábbi gyakorlatban tapasztalt „erős érvényesítése”, nem tűnik fel. A határozat nem helyezkedik egyértelműen arra az álláspontra, hogy mind a magyar, mind a külföldi jog szerinti azonos büntető-törvényi tényállás megléte az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésből folyó követelmény (mint ahogy ez a párhuzamos indokolásból következhet), viszont

azt megerősítette, hogy az Alkotmány 57.§ (4) bekezdése a bűnössé nyilvánítást és a büntetéssel sújtást érdemben befolyásoló valamennyi jogszabályra vonatkozik, azaz nemcsak az anyagi, hanem az eljárási szabályokra is. Mindazonáltal a határozat az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésének egy további (új, önálló) értelmezését adja. Elvi élel mondja ki, hogy: „az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésének szövegében a ‘magyar jog’ fogalma alá sorolódva az ‘eredeti’ magyar jog, azaz a magyar büntető törvény, valamint emellett adott esetben egyes cselekmények büntetendőségét kimondó és magyar jogszabályként kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségvállalások, illetve az alkotmánybeli adopcio révén a nemzetközi szokásjog, valamint a büntetendőséget kimondó és a magyar államot is kötelező európai uniós aktusok logikailag zárt rendszert képeznek.” A határozat aláhúzza – ami álláspontunk szerint is fontos, mint az ügy megítéléséhez tartozó körülmény –, hogy nem szabad figyelmen kívül hagyni az európai büntetőügyi és igazságszolgáltatási együttműködésben kulcselemet jelentő szabályt: a másik állam jogrendszerébe vetett bizalmat (a határozathoz kapcsolódó egyik különvélemény épp azt húzza alá, hogy a kiadás alapvetően a kiadást kérő és kiadást teljesítő államok közötti politikai bizalom kérdése). Ez a bizalom az izlandi és norvégiai jogrendszerrel szemben természetesen fönnáll.

A határozat a köztársasági elnök által támadott különböző rendelkezéseket nem együtt, hanem külön-külön vizsgálta. Az egyik rendelkezésről azt állapította meg, hogy a kihirdető törvényben szereplő magyar szöveg „a központozás (*interpunctio*) megváltoztatása miatt tartalmilag is eltér a Kerethatározattól”,<sup>48</sup> ami esetenként többféle értelmezést tesz lehetővé, mindez e miatt az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésének sérelmébe torkollik. A Megállapodás másik rendelkezése a büntetőjogi legalitás alkotmányos kritériumait sérti, mivel „annyira egyértelmű parancsot hordoz (ti. ‘egy állam semmilyen esetben sem tagadhatja meg’ a fentiek szerint kibocsátott elfogatóparancs végrehajtását), hogy a büntetőjogi legalitás alkotmányos kritériumai alapján nem engedhető meg, hogy ez olyan elkövetői magatartásokra mutasson, amelyek különbözőképpen értelmezhetők és a Btk. fogalmi rendszeréhez bizonytalanul illeszkednek. E bizonytalanságot semmiképpen sem tudja ellensúlyozni, hogy lehetőséget nyújt a végrehajtás megtagadására többek között a vétőképtelen kor, a *ne bis in idem re* szabály, az elévülés, illetve a kegyelem esetén.” Végül a Megállapodásban felsorolt harminckét bűncselekmény tényállásainak a magyar Btk-val való öszszevetése alapján (fontos kiemelni, hogy nem valamennyi tényállási elemnek való pontos megfeleléség vizsgálatáról van szó) a döntés megállapította, hogy

48 Európai Tanács 2002. június 13-án Kerethatározatot fogadott el az európai elfogatóparancsot érintően.(2002/584/IB kerethatározat, kihirdetve: *Hivatalos Lap* L 190, 2002. júl. 18., 0001–0020. o.) A kerethatározat Magyarországon az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény alapján a csatlakozást követően került alkalmazásra.

a Megállapodásban szereplő a hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme bűncselekménynek nincs megfelelője a magyar Btk.-ban. Az alkotmányellenesség e tekintetben kizárólag az 57.§ (4) bekezdésén alapul, ahogy a határozat megjegyzi: „Ezen a ponton tehát igazolódik a köztársasági elnök aggodalma, hogy a Törvény olyan cselekmény esetében is felhatalmazza a magyar hatóságokat a magyar Alkotmány hatálya alá tartozó jogalanyok bűnössé nyilvánítására és büntetéssel sújtására irányuló cselekmények elvégzésére, mely cselekmények az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmények”.

Az Alkotmánybíróság határozata, bár tudomásul veszi – az Alkotmány 57.§ (4) bekezdését érintő tervezet, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséhez kötött – alkotmánymódosítást,<sup>49</sup> de arra nem alapoz érdemi indokolást (talán szkeptikus, hogy az valaha is hatályba lép?). E módosítás – állapítja meg a döntés – az Alkotmány szintjén megszünteti az alkotmányellenesség okait, illetve ki tudja egyenlíteni azokat, az egyeztetések ellenére esetleg megmaradt különbségeket, amelyek – figyelemmel az 57.§ (4) bekezdésének jelenleg hatályos megfogalmazására és az abból a büntetőjogi legalitást illetően az Alkotmánybíróság által kibontott követelményekre – a megkereső és a végrehajtó állam viszonylatában az átadási együttműködés alkotmányos akadályát képezik Mindez azonban majd az (esetleges) jövő.]

A határozathoz párhuzamos indokolás kapcsolódik, amelyhez három további bíró is csatlakozott. A párhuzamos indokolás az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésébe foglalt *nullum crimen sine lege* elv korábbi alkotmánybírói határozatokban fellelhető „szigorú” értelmezését adja, s kizárólag erre fűzi fel a köztársasági elnök által támadott rendelkezések alkotmányellenességét. A határozathoz kapcsolt egyik különvélemény szerint a *nullum crimen sine lege* elvnek nincs köze az ügyhöz. A másik különvélemény elismeri az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésének kapcsolatát az indítványban felvetett problémával, de – részben a párhuzamos indokolással szemben – úgy véli, hogy az Alkotmány e szabálya nem kíván tényállásbeli azonosságot.

A fentebb bemutatott határozat (kapcsolódó véleményeivel együtt) jó példája az alkotmányértelmezés nehéz mesterségének. A közhatalom-gyakorlás fontos területe a büntetőhatalom gyakorlása. Kitüntetett szerepe van az Alkotmányba foglalt büntetőgaranciáknak, amelyek a közhatalom gyakorlásának alkotmányos kereteit adják. Mindezek következetes „belső érvényesítése” sem könnyű

49 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXVII. törvény szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a következőképpen módosul(na): „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”

feladat, de ha mindez az „európai alkotmánykötelékben” való részvétellel függ össze, azt mondhatjuk, hogy a nehéz feladat mellé egy újszerű helyzet megoldására is rákényszerít. Ebben az összefüggésben – álláspontunk szerint – a többségi indokolás jó megoldást talált.

#### IV. Összefoglalás

1. A rendszerváltást követő alkotmány-történet, illetve az ehhez kapcsolódó alkotmánybíróági értelmezés – a szuverenitás oldaláról – a Magyar-Szovjet Vegyesbizottság eljárási problémájától<sup>50</sup> az Európai Unió (s benne Magyarország, mint tagállam) által a büntetőjogi együttműködésről Izlanddal és Norvégiával kötött megállapodás alkotmányi befogadhatóságáig tart. Nagy ívű történet, s mindössze csak tizennyolc év telt el. Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta pedig hat év. Ahogy a fentebb feldolgozott esetek mutatják, ez alatt a hat év alatt az Alkotmánybíróság még nem igazán alakította ki álláspontját a tekintetben, hogy miként viszonyuljon a közösségi jog, jobban mondva az Európai Unió joga kapcsán felmerült problémákhoz. Mint ahogy bemutattuk, az Alkotmánybíróság vizsgált már kvázi rendeletet (rendeletet átültető törvényt) a cukorügyben, irányelvet átültető törvényt a lőfegyver-törvény ügyben és az ügyeleti díj ügyében. Ugyanakkor egyik döntésről sem mondható el, hogy határozottan állást foglalt volna a közösségi jog elsőbbsége és a magyar Alkotmány viszonyáról, s nem volt még alkalom arra sem, hogy az Alkotmány 2/A.§-ába foglalt „szükséges mértéket” értelmezze. De nemcsak az Alkotmánybíróság, hanem az alkotmányozó hatalom tevékenységében is megmutatkozik egyfajta óvatosság. Ha az Alkotmány Európa-klauzuláját nézzük, láthatjuk, hogy nem „szuverenitás-átruházásról”, hanem a hatáskörök közös és az Európai Unió intézményei útján való gyakorlásáról szól.<sup>51</sup> Az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésbe foglalt nullum crimen szabály módosítása is azt jelzi,<sup>52</sup> hogy az alkotmányozó hatalom inkább megelőzni igyekszik a problémákat. Álláspontunk szerint tehát a közösségi jog és az Alkotmány viszonyát illetően egyfajta halogatás tapintható ki közjogi rendszerünkben.

2. Az egyik álláspont szerint a közép-kelet-európai államoknak nem kellene újra végigmenni azon az úton, amelyet egyes nyugat-európai alkotmányok, és

<sup>50</sup> Ld. a 30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 131–132.

<sup>51</sup> S ezen alkotmányi szabály parlamenti vitájából ki is derül, hogy a képviselők egy részének épp a „szuverenitás-vesztés” volt a legfőbb problémája, ezt minimalizálандó kerestek alkalmas alkotmányszöveget.

<sup>52</sup> Különösen az a tény, hogy a módosítás kihirdetése megelőzte a vonatkozó alkotmánybíróági határozat közzétételét.

alkotmánybíróságok már végigjártak. Az Európai Unió intézményrendszereibe és jogába vetett bizalom – továbbá az a tény, hogy mint tagállam részt veszünk a döntéshozatalban – elégséges okot szolgáltat a közösségi jog primátusának akár az Alkotmány feletti érvényesülésre. Ezzel szemben megfogalmazódnak olyan vélemények is, hogy a „maga útját” minden tagállamnak végig kell járni. A szuverenitás-transzferrel kapcsolatban egykor felmerült európai problémák nem teljesen azonosak a kelet-európai államok (így Magyarország) esetleges fenntartásaival, s mindehhez hozzávehetjük, hogy maga az európai integráció egésze sem halad gördülékenyen.<sup>53</sup> Ebben az erőterben a magyar Alkotmány és alkotmánybírósági gyakorlat még nem mutatta meg igazán, hogy merre is hajlik. Az európai elfogatóparancs kapcsán felmerült problémák általános érvényű értékelése azonban fölveti annak a kvázi kompromisszumos modellnek a jogosultságát, amely nem zárja ki az alkotmányok lépésről lépésre történő módosítását, így „nyitogatva” ki további alkotmányi tételeket a közösségi jog érvényesülése érdekében.

---

53 Lásd az Európai Alkotmány sorsát, illetve ehhez képest a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés „visszalépését”, elfogadásának körülményeit.

# A JOGALKOTÁS DEKADENCIÁJA

SALAMON LÁSZLÓ  
mestertanár (PPKE JÁK)

A tanulmány címe magában foglalja a minősítést, mégpedig igen visszafogott, mértéktartó megfogalmazással. Azt ugyanis, ami a jogalkotás terén az elmúlt közel egy évtizedben, különösen az utóbbi két-három évben végbement, nehéz egy szakmai-tudományos értekezéshez illő modorban értékelni. Aligha túlzó a megállapítás, hogy a magyar jogalkotás története során ilyen mélypontra még soha nem süllyedt.

A jogalkotás mindenre kiterjedő, átfogó és példákkal is alátámasztott elemzése meghaladja e dolgozat kereteit, ezért nem vállalkozhatunk többre, mint *pars pro toto* a törvényalkotás területének és az ehhez kapcsolódó alkotmányossági kérdéseknek az áttekintésére.

## I. Történeti-elméleti alapok

A törvényalkotás történelmünkben gyökeredző okokból a magyar jogalkotás különösen kitüntetett része. A Mohácsot követő korszakokban az Országgyűlés a más országok trónját is betöltő dinasztiával és a birodalmi adminisztrációval szembeni magyar érdekérvényesítés országos szintű bástyájává válik. E szerepkörében pedig már e korai időszaktól kezdődően különösen fontos eszköz a törvények hozatala. Alkotmányos berendezkedésünk, állami intézményeink, társadalmi életviszonyaink, az egyeseket illető jogok és terhelő kötelezettségek szabályozásában ezért törvényeink nemcsak a jogrendszerben betöltött helyük, hanem a szabályozások tárgyi jelentősége folytán is – más országok jogrendjével összehasonlítva – különösen fontos szerepet töltenek be.

A magyar alkotmányosság és jogállamiság szempontrendszerében mindig is gondosan kezelt kényes területet képezett a jogalkotás rendje. A rendek és a király szerepéről külön törvény rendelkezett<sup>1</sup>, és az Országgyűlés sem a rendi parlament korszakában, sem később nem vált a végrehajtó hatalom indítványainak kritikátlan elfogadjává. Önálló, autonóm törvényalkotó tevékenységét, az előtte fekvő javaslatok megvitatását és mérlegelését, a megalapozott és felelőségteljes döntés meghozatalát a törvényjavaslatok tárgyalásának számos, való-

---

<sup>1</sup> 1791. évi XII. tc.



ságos garanciális tartalommal rendelkező szabálya biztosította, de a törvényhozói feladatok ily módon történő igényes ellátása az ezt szolgáló szabályoktól függetlenül a követi, majd képviselői tevékenység természetes morális-politikai követelménye volt. A diktatúrák korszakában ugyan a helyzet ettől merőben eltért, a rendszerváltozás időszakában azonban az Országgyűlés visszanyúlt a magyar parlamentarizmus régi hagyományaihoz. (Ebbe az irányba A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény tette meg az első lépést.)

Bár a magyar törvényhozás másfél évszázados történetében a diktatúrák idején kívül is született az alkotmányosság követelményeit semmibevevő törvény, az állami szuverenitásunk elvesztését megelőző időszakokban általánosságban a magyar törvényalkotást a történeti alkotmány messzemenő tisztelete jellemezte. Az alkotmányos szabályok megsértése, az alkotmányos intézmények megkerülésére irányuló törekvések súlyos következményekhez, alkotmányos-politikai válsághoz, vagy komoly politikai megrázkódtatást jelentő konfliktushoz vezettek.<sup>2</sup>

A magyar jogalkotásra hagyományosan a világos és választékos jogászai nyelvezet és az egyértelműség volt a jellemző, ugyanakkor a történeti alkotmányos rendből folyó szabályozási sajátosságok ellenére ismeretlen volt a jogszabályok hatályos és hiteles szövegével kapcsolatosan bármiféle bizonytalanság vagy kétség.

Ezek a magyar jogalkotást történetileg jellemző értékek olyan, büszkén vállalható örökségünket képezik, melyekre bízást alapozható a jelenkor alkotmányossága és jogállamisága is. Sőt, ezek, mármint a gondos és felelős törvényalkotás, az eljárási rend tartalmi értéként való tisztelete, a most már kartális alkotmányunknak való feltétlen megfelelés, a hatályos törvényszöveg érinthetlensége és közzétett formáinak hitelessége olyan princípiumok vagy evidenciák, melyek az alkotmányosság és a jogállamiság minimumához tartoznak (ha egyáltalán ezen értékeket illetően megengedhető a fokozatokban való gondolkodás).

## **II. A jogalkotás jogállami követelményei az Alkotmánybíróság gyakorlatában**

A jogalkotás területét illetően az Alkotmánybíróság különböző ügyek kapcsán számos esetben foglalkozott a jogállamiság követelményeivel, egyértelművé téve, hogy a jogállamiság és alkotmányosság egymástól a jogalkotás területén is elválaszthatatlan.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ilyen válsághoz vezetett 1904–05-ben az obstrukció házszabályellenes módon történő letörése. 1938 novemberében pedig a parlamentarizmus kereteit fészegető, rendeleti kormányzásra felhatalmazást kérő miniszterelnök törekvései vezettek politikai konfliktushoz, melyek végül kudarcot szenvedtek a parlament ellenállásán.

<sup>3</sup> A 11/1992. (III. 5.) AB határozat (ABH 1992, 77) például kifejezetten kimondta, hogy

Ezek az állásfoglalások a magyar törvény- és jogalkotás pozitív hagyományait a rendszerváltozás viszonyaira adaptálták, és a jogállamiságból következő követelményeket elvi szinten, egyetemes érvennyel fogalmazták újra.

Érdeemes az említett határozatokból néhány megállapítást felidézni a teljesség igénye nélkül.

Az Alkotmánybíróság a jogállamiság általános követelményének tekinti, „[...] hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”<sup>4</sup>

A jogbiztonság – mint a jogállamiság *conditio sine qua non*-ja – érvényesülésének elengedhetetlen elvárásával kapcsolatosan több alkotmánybíróági határozatot is idézhetnénk. Témánk szempontjából figyelemre méltó a normavilágosság, az egyértelműség és a kiszámíthatóság igényével kapcsolatos okfejtés: „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 jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”<sup>5</sup>

Néhány évvel később az Alkotmánybíróság még tömörebben fogalmaz: A jogbiztonság követelménye, hogy „a jog szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a címzettjei számára is előre láthatóak legyenek.”<sup>6</sup>

Joggal gondolhattuk azt, hogy a rendszerváltozást megvalósító alkotmányjogi fordulatot követő első években az Alkotmánybíróság gyakorlatában mindazon problémák értelmezést nyertek a jogalkotás alkotmányossági kérdéseivel kapcsolatban, melyek felmerülése a négy évtizednyi diktatúra után természetesnek voltak mondhatók. Ehhez képest a legutóbbi évek jogalkotási visszasságai olyan evidenciák kimondására készítették az Alkotmánybíróságot, melyek magyarázatra szorulása több mint másfél évtizeddel a rendszerváltozás kezdete után egyszerűen szégyellni való. Ezek a 2008-ban, illetve 2009-ben keletkezett alkotmánybíróági határozatok ennél fogva részévé váltak az Alkotmánybíróság jogállami jogalkotási követelményeket értelmező gyakorlatának, szomorú mementójaként annak, hogy milyen kérdésekben szorul kioktatásra a magyar al-

---

a jogállamiság „[...] önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.”

4 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454.

5 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.

6 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31.

kormányos demokratikus rendszerben a jogalkotó (illetve a felelős kormányzati tényező) a XXI. század első évtizedének végén.

Ezen határozatokat konkrétan a kikényszerítésüket előidéző visszasságok elemzése kapcsán érintjük, de ez már a törvényalkotás terén fennálló mai helyzet értékelésének részét képezi.

### III. A mai helyzetkép

A törvényalkotás területének problematikája az alábbi tézisek mentén vázolható fel:

- 1.) Az Országgyűlés törvényalkotó funkciója nagymértékben kiüresedett.
- 2.) Megengedhetetlenül magasra szökött azon törvények száma, melyek nem állták ki az alkotmányosság vizsgálatának próbáját.
- 3.) A jobbiztonság, mint a jogállamiság kiemelkedően fontos alkotmányosági követelménye, a jogalkotás rendjének (ideértve a közzététel és a nyilvántartás területét is) közelmúltban bekövetkezett változásai folytán súlyosan megrendült.
- 4.) Külön közrehatott ebben a jogalkotási törvény 2007-es közzététele során a törvényszöveg nyilvánvalóan téves, visszaélésszerű, cinikus megállapítása.
- 5.) Elképesztő az a mélypont, melyet az igazságügyi és rendészeti miniszternek a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009-es rendelete mind alkotmányosági, mind egyéb szakmai szempontból megállósít.

*Ad 1.)* Az Országgyűlés törvényalkotó funkciójának valóságos tartalmát a Kormánynak a törvényalkotás tekintetében fennálló kitüntetett kezdeményező szerepe a parlamentáris rendszer normális működése esetén is lényegesen befolyásolja. Ez önmagában véve természetesnek tekinthető elsősorban abból következően, hogy a Kormány az a szerv, amelyik a közigazgatási-kormányzati tevékenysége során a legérzékenyebb megtapasztalója a megoldásra váró problémáknak, és ebből adódóan a legkedvezőbb helyzetben van a jogalkotási feladatok felmérését illetően. Másrészt természetessé teszi a Kormány különleges helyzetét, hogy a legnagyobb és legtagoltabb szakmai apparátussal rendelkezik, mely kapacitása folytán a törvényalkotás előkészítése során mind az alternatívák feltárása, mind azok kidolgozása tekintetében mindenki máshoz képest – ideértve magát az Országgyűlést is – kedvezőbb helyzetben van.

Ez a kitüntetett helyzet azonban nem eredményezheti az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységének formálissá válását. Nem eredményezheti annak ellenére sem, hogy a parlamentáris rendszer logikája szerint a Kormány az ország kormányzását általában a hozzá lojális parlamenti többségre támaszkodva

végzi, és hogy a Kormány mögött álló többség egyik legfontosabb politikai szerepét a bizalmát élvező Kormány tevékenységének legitimálása, programjának a törvényhozás útján történő megvalósítása képezi. A képviseleti demokrácia konstrukciójából következően a parlamentnek valóságos és felelős döntéshozóként kell működnie. Ez feltételezi a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatok minden részletre kiterjedő, valóságos megismerését, saját szakapparátusával (a képviselőcsoportok szakértőivel) történő alapos és mélyreható elemzését, a javasolt megoldásokkal szemben felmerülő kérdések érdemi megvitatását és megválaszolását (ideértve a koncepcionális kérdéseket is, illetve más alternatívák megvizsgálását is), az előterjesztések módosításának valóságos lehetőségét, és végül felelősségteljes, önálló döntés meghozatalát. A magyar Országgyűlés törvényalkotási tevékenysége az elmúlt évek tapasztalatainak tükrében egyre kevésbé elégíti ki ezeket az elvárásokat. (A nem Kormány által előterjesztett – jellemzően a képviselők által benyújtott – törvényjavaslatokkal kapcsolatban a helyzet némileg eltérő, ezek azonban a törvényalkotás egészében csak marginális szerepet játszanak.)

Annak a folyamatnak a vizsgálata, amely az Országgyűlés törvényalkotó funkciójának nagyfokú kiüresedését előidézte, szükségképpen elvezet a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyának problematikájához, a parlament valóságos autonómiájának a kérdéséhez, amely a demokrácia legkényesebb mai dilemmája. Nyilvánvaló, hogy a fenti diagnózisra megállapítandó gyógy mód elsősorban ebben a megközelítésben keresendő. Nagyon fontos ugyanakkor azoknak a működésbeli kérdéseknek a kritikus elemzése, melyek a törvényalkotó tevékenység nagymértékű kiüresedésének egyértelmű tünetcsoportját képezik. Mert ugyan a tünetek orvoslása nem hozhat érdemi gyógyulást, de megszüntetésük mégis elősegítheti a helyzet megváltozását. Tovább lépve e hasonlaton látnunk kell, hogy az Országgyűlés működési anomáliái megkönnyítik a Kormány azon törekvését, hogy elképzeléseit lehetőleg ellenállás nélkül vigye keresztül a törvényhozásban, és látnunk kell, hogy az alább sorra veendő visszasságok kiküszöbölése hozzájárulhat a parlament valóságos autonómiájának biztosításához.

Önmagában véve abban semmi kivetnivaló nincsen, hogy a Kormány programjának, célkitűzéseinek megvalósításában a legkönnyebb megoldásokat keresi, és törekszik arra, hogy törvényjavaslatait a parlamenti többséggel a legördülékenyebben fogadtassa el. Ezt felfoghatjuk akár szervezeti-szociológiai törvényszerűségnek is. Ezek a törekvések azonban egy ponton túl már sérthetik az alkotmányosság és a képviseleti hatalomgyakorlás elveit és követelményeit. A magyar törvényalkotás folyamata sajnálatosan már túljutott ezen a ponton. Tapasztalataink tükrében nem tűnik oktalanságnak a kérdés feltétele, mármint hogy a rosszul értelmezett hatékonysági és célszerűségi elv jegyében nem vált-e mára már tudatos kormányzati stratégiává az Országgyűlés törvényalkotó sze-

repének kiüresítése és formálissá tétele? A törvények alkotása során igénybe vett eszközök mintha erről árulkodnának, és ezek uralkodóvá válásában az Országgyűlést (az egészében egyre inkább elégtelen ellenállást tanúsító kormánypárti többséget) nem csekély felelősség terheli.

Melyek ezek a működési problémák, törvényalkotási anomáliák?

Első helyen az ún. „salátatörvények” alkotását említjük, mely az évek múltával egyre elburjánzóbb gyakorlattá vált. Az egy törvényjavaslatban összefoglalt, különböző már meglévő törvényeket átíró, illetve különféle területeken kodifikáló rendelkezések halmaza egyre többször tartalmazott egymással csak igen laza, vagy egyenesen mondvacsinált kapcsolatban álló szabályozásokat, nem egyszer úgy, hogy több, külön-külön is nagyfontosságú koncepcionális kérdés rendezésére került így sor egy törvényben.<sup>7</sup> A Házzsabály az ilyen szerzteágazó kérdéscsoportok megtárgyalására adekvát szabályozást nem tartalmaz, így olykor nagyon fontos kérdéseket illetően vált lehetetlenné a problémák jelentőségükhöz illő megvitatása. A salátatörvények általában is megnehezítik a szerzteágazó szabályok megfelelő részletességű és alaposágú megvizsgálását és megvitatását. Ez szükségképpen magában hordozza súlyos hibák bekövetkezését is.<sup>8</sup> Végül a szinte áttekinthetetlen szabályozás a jogkövető közönség számára rendkívüli nehézséget jelent a hatályos jog változásainak nyomon követésében.

Gyakorlattá vált, hogy a törvényjavaslatok megismerésére és megvitatására az Országgyűlés irreálisan rövid időt biztosít. Túlzottan gyakorivá vált, hogy a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatot az Országgyűlés sürgősséggel veszi napirendjére, jöllehet, a sürgős tárgyalás igénybevétele a házzsabályalkotók eredeti szándéka szerint kivételes lehetőség. A nagyobb jelentőségű törvényjavaslatok tárgyalásához biztosított általában néhány hetes felkészülési időszak sokszor nem teremti meg annak valóságos lehetőségét, hogy a javaslatokat a képviselők mélységükben és összefüggéseikben megismerjék, hogy a szakértők azokat alaposan kielemezzék, és mindezek alapján felelős és megalapozott

7 Példaként említjük Az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2007. évi XIX. törvényt. Ezzel az alábbi törvények módosítására került sor: A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, Az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről szóló 1997. évi LXXIV. törvény, A Bér garancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény, A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény, A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, Az európai üzemi tanács létrehozásáról, illetve a munkavállalók tájékoztatását és a velük való konzultációt szolgáló eljárás kialakításáról szóló 2003. évi XXI. törvény, A postáról szóló 2003. évi CI. törvény.

8 Az egyszerre több mint ezer jogszabályt érintő deregulációs törvény (2007. LXXXII. tv.) például úgy helyezte hatályon kívül a jogszabályok szerkesztéséről szóló 12/1987. (XII. 29.) sz. IM rendeletet, hogy a jogszabályszerkesztés kérdésköre szabályozatlan maradt.

álláspontok kialakítására kerüljön sor (hacsak nincs már az adott kérdésekben eleve kiforrott álláspontja az érintett pártnak, frakciónak).<sup>9</sup> Csak elismerés illetheti azokat a képviselőket, akik ilyen körülmények között is erejük megfeszítésével igyekeznek az egyes törvényjavaslatok vitájára felkészülni, és minden nehézség ellenére sikerül vitaképes álláspontot kialakítani és azt színvonalasan megjeleníteni. Az ilyen képviselői munka szerencsére nem ritka jelenség, de emellett arra már kevésbé van lehetőség, hogy a törvény megalkotásával kapcsolatos információk a képviselőcsoportokon belül a sokszor igényelt mértékben és mélységben mindenkire eljuthassanak.

Sajátos technikája a törvényalkotási tevékenység kiüresítésének az ülések napirendjének feszített, halmozott napirendi pontokkal teletűzdelt megállapítása. Számtalanszor adódik olyan helyzet, hogy nagyjelentőségű törvényjavaslatok általános vagy részletes vitájára olykor már csak éjszakába nyúlóan kerül sor úgy, hogy azt megelőzően a Ház már akár tíz-tizenkét órán át folyamatosan ülésezett.<sup>10</sup> Az ilyen maratoni ülések utolsó órái teljességgel alkalmatlanok értelmes szellemi munka végzésére, illetve bizonyos napszakokban (pontosabban éjszakokban) a nyilvánosság is pusztá fikcióvá válik. Nem egyszer tűnt így el a közvélemény elől fontos kérdések vitája, de arra is adódott példa, hogy az

9 Példaként említjük A közteherviselés rendszereinek átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvényt, illetve az Egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi CXVII. törvényt. Az előbbi, 236 §-ból és 13 mellékletből álló törvény javaslatát 2009. V. 22-én nyújtotta be a Kormány. Az általános vitát VI. 9-én teljes egészében lefolytatták. Részletes vitára, 56 módosító javaslat mellett, VI. 15-én került sor. Az Országgyűlés a módosító javaslatokról VI. 22-én szavazott, zárószavazásra VI. 29-én került sor. A másik törvény javaslatát – mely 41 §-t tartalmazott – 2006. XI. 10-én nyújtotta be a Kormány. XI. 21-én került sor az általános vitára és XI. 27-én pedig 18 módosító javaslat mellett a részletes vitára. A módosító javaslatokról XII. 5-én, a törvény a egészéről XII. 14-én szavazott a Ház.

10 Egy riasztó példa a halmozott napirendre: az Országgyűlés a 2008. november 24-i ülésnapján 13 napirendi pontot tárgyal. Ebből 17 órától kezdődően egymást követően az alábbi 11 törvényjavaslat (illetve előterjesztés) tárgyalására került sor: a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről szóló törvényjavaslat, valamint A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat együttes általános vitája, A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, A Magyar Honvédség önkéntes tartalékos rendszerének felülvizsgálatáról szóló 80/2008. (VI. 13.) OGY határozat alapján elvégzett vizsgálat elfogadásáról és a kapcsolódó feladatokról szóló országgyűlési határozati javaslat általános vitája, A szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény és az ezzel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, Az anyakönyvezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat részletes vitája, A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, Az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitája, Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló törvényjavaslat részletes vitája.

éjszaka okán a valóságos érdemi vita is elmaradt (természetesen anélkül, hogy ezt a közvélemény észrevette volna).<sup>11</sup>

A törvényhozói munkának hosszú ideig méltatlan megnehezítője volt a képviselői beszédjog indokolatlan mértékű korlátozása. A felszólalási idők többségi szavazással történő szűkmarkú megszabása azon túl, hogy önmagában is tájékozatlanságot tükrözött az egyes kérdések megvitatásához szükséges időtartamokat illetően, nemzetközi összehasonlításban is kirívóan kistílú, fukar gyakorlatot jelentett. Az Alkotmánybíróság döntése nyomán az Országgyűlés ezt az anomáliát megszüntette, és a vitaidők meghatározásának Házsabályba emelésével a minimális elvárásoknak megfelelő szabályozást alakított ki.<sup>12</sup>

Észrevételt igényel a törvényalkotással kapcsolatos szavazási procedúra, és ezzel összefüggésben a bizottságok szerepe is. Az előbbi ugyan nincs közvetlen összefüggésben a törvényalkotói munka kiüresedésével, de mindenesetre a látszat szintjén mintegy jelképezi azt, és a racionalitás szempontjával mindenképpen ellentétben áll. A tömegesen szavazásra kerülő módosító javaslatok legalábbis a szavazás során nem áttekinthetőek, és a frakciók témát gondozó képviselői által összeállított (egyébként frakcióálláspontokat tükröző) szavazási sillabuszok mechanikus követése a formalitás benyomását kelti. Más a helyzet a bizottságok szerepével. A felgyorsított törvényalkotási tempó mellett leginkább itt érhető tetten a kiüresedés jegyei. Egy-egy kérdés kapcsán ugyan fellángol a vita, de a Kormány hangsúlyos kezdeményező pozíciója mellett a kormánytöbbség többnyire passzív szerepe a kormányálláspont pusztá legitímálására szorítkozik, az ellenzék magatartását pedig a reagáló-vitatkozó attitűd jellemzi. Ebben a formában kevés szerepet kap a kreatív képviselői aktivitás. Megfontolandó lenne visszatérni a parlamentarizmus korábbi időszakában intézményesített megoldáshoz, mely lehetővé tette a törvények részleteinek olyan bizottsági kidolgozását, melyek során az adott törvényjavaslatnak kifejezetten a javaslatához rendelt bizottság volt a gazdája, és az Országgyűlés a kidolgozott javaslat egészéről egy szavazással döntött.<sup>13</sup> Ez a megoldás a képviselők

11 Két példa a vita nélküli éjszakai tárgyalásra: az Országgyűlés 2007. okt. 8-i ülésnapján A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosításáról szóló T/3659. számú törvényjavaslat részletes vitájára este fél tizenegy tájkán került sor. Bár 11 módosító javaslatot is előterjesztettek, hozzászólás nem történt, a „vita” alig egy percig tartott. 2008. jún. 9-én tartotta meg a Ház Az Országgyűlés politikai nyilatkozata a demokratikus Kubáért c. politikai nyilatkozat részletes vitáját. A „vita” megnyitására este tizenegy óra táján került sor, és bár 6 módosító javaslatot nyújtottak be a javaslatához, senki sem szólalt fel. Ez a „vita” sem tartott egy percnél tovább.

12 Lásd a 12/2006. (IV. 24.) AB határozatot (ABH. 2006. 234) és a 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat 14.§-át.

13 Ez a megoldás – amelyet „angol–magyar” módszerként ismer a jogirodalom – látszatra a kivételes eljáráshoz hasonlít. A kivételes eljárás azonban a csekélyebb jelentőségű törvények alkotásának az intézménye, mely a plenáris ülésen való vitát is nagymértékben korlátozza. A javasolt megoldás viszont nem plenáris ülésen való vita korlátozására szolgálna, ellenkezőleg,

kreatív részvétele révén előmozdíthatná azt, hogy a törvényalkotásra nehezedő kormányzati gyámkodás lényegesen gyengébbé váljon, aminek következtében a törvényhozó hatalom autonómiája erősödhetne.

A döntéshozatal ilyen módon történő előkészítése megoldaná a koherenciazavar kiküszöbölésére hivatott módosító javaslatok visszaélésszerű gyakorlatának kérdését is. Rendszeresen visszatérő jelenséggé vált ugyanis, hogy a törvényjavaslat zárószavazását közvetlenül megelőzően a kormánytöbbség koherenciazavar kiküszöbölése címén – gyakran nagyobb számban – olyan módosító javaslatokat fogad el, melyek valójában érdemiek, olykor átírják a törvény egészét is, és melyeket – mivel ezek a javaslatok többnyire csak nem sokkal a zárószavazás előtt válnak ismertté – megfelelően áttekinteni és érdemben megtárgyalni az Országgyűlés nem tudja.<sup>14</sup>

*Ad 2.)* Az, hogy olykor alkotmánysértő megoldások elfogadására kerül sor, elkerülhetetlen velejárója a törvényalkotásnak. Az Alkotmány nem ad minden alkotmányossági kérdésre közvetlen választ. Vannak esetek, amikor a jogszabálytervezet alkotmányossága csak bonyolult alkotmányértelmezéssel állapítható meg. Ebből következően a jogalkotási feladat megoldására törekvő parlament olykor tévedhet alkotmányossági kérdésben is; vagyis nem feltétlenül megbocsáthatatlan, ha a törvényalkotó által kialakított szabályozás nem fog találni az Alkotmánybíróság alkotmányossági mércéjével. Az azonban semmiképp sem menthető, ha a választott megoldás nyilvánvalóan alkotmánysértő, ha az az Alkotmány valamely tételes rendelkezésével közvetlenül és kifejezetten ellentétes, vagy ha a jogszabály a megalkotására vonatkozó alkotmányos előírás nyilvánvaló megsértésével jött létre. A jogalkotás helyzetének szomorú dekadenciáját e tekintetben is bőségesen érzékelhettük az elmúlt években. Az alkotmánysértő törvények száma az alkotmánybírósági döntések tanúsága szerint nagyon megszorodott, és megnövekedett azon esetek száma is, amikor a direkt alkotmánysértések nem magyarázhatók az alkotmányossági kérdések bonyolultabb, a tévedésre mentségül szolgáló jellegével. A „gyűlöletbeszéd” elleni fellépés kapcsán például a véleménynyilvánítási jog korlátozására egymást követően többször is alkotmánysértő módon tett kísérletet a parlamenti több-

---

a lényeges kérdésekre koncentrálna felértékelné a vita szerepét, amely változatlanul kétoldalas maradna, a törvényjavaslat tárgyalását bizottsági munka előtti és utáni szakaszokra tagolva.

14 Szomorú példa erre az eljárásra az új Ptk. zárószavazás előtti átírása. A Kormány 2009. szeptember 4-én a törvényjavaslathoz két csomagban nyújtott be koherenciazavar elhárítására hivatkozó módosító javaslatokat. Az egyik csomag T/5949/416. alatt 235 javaslatot tartalmazott, melyből számos javaslat jelentős érdemi változásokat eszközölt a törvény rendelkezéseiben. Az Országgyűlés a javaslatok megtárgyalására nem egészen öt órát adott, de a tényleges záróvita alig egy órát tett ki. A „vitára” való felkészülésre három hétnél rövidebb idő áll rendelkezésre.



ség,<sup>15</sup> sőt, arra is volt példa, hogy az Alkotmánybíróság által már alkotmányellenesnek minősített megoldást engedett parlamenti vitára a Kormány.<sup>16</sup>

Az Alkotmányban előírt törvényalkotási szabályok megsértése miatt több ízben kellett közbelépnie az Alkotmánybíróságnak. Nemcsak egyszerűen eljárási alkotmányos szabály megsértését, hanem az újratárgyalás intézményének kiüresítését is jelentette az az eset, amikor az Országgyűlés a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvény újratárgyalását olyan feltételek között tartotta meg, hogy a valóságos érdemi megvitatást, többek között az államfőnek a vitában való – alkotmányos jogát képező – részvételét nem biztosította.<sup>17</sup> Az eljárási jellegű alkotmányos sértések közül a legkirívóbb és a legsúlyosabb következménnyel járó eset a megyei közigazgatási hivatalok megszüntetésével kapcsolatos törvény megalkotása volt,<sup>18</sup> mely során az Országgyűlés a kétharmados döntés előírásának a szabályát vette semmibe. Csak tetézte ezt az eljárást, hogy miután az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet megállapította,<sup>19</sup> a Kormány kormányrendeletben<sup>20</sup> rendezte lényegében változatlan módon a kérdést, most már nemcsak a kétharmados szabály, hanem a törvényi szint kötelezettségét is megkerülve.<sup>21</sup> Miután az Alkotmánybíróság a kormányrendeletet is megsemmisítette, alkotmányellenes állapot jött létre, azaz az önkormányzatok tevékenysége feletti alkotmányos ellenőrzés megszűnt, és az jelenleg sem bizto-

15 Lásd a Btk. módosításáról szóló T/2785. számú, a 95/2008 (VII. 3.) AB határozattal megsemmisített, a Ptk. módosításáról szóló T/3719. számú, a 96/2008. (VII. 3.) AB határozattal megsemmisített, valamint Az ember méltóságát súlyosan sértő egyes magatartásokkal szembeni védelem érdekében szükséges jogérvényesítési eszközök biztosításáról szóló T/6219. számú, a köztársasági elnök által alkotmánybírósági normakontrollra megküldött törvényeket.

16 Az új Ptk.-ról szóló T/5949. számú törvényjavaslat 2:81. §-ában, amely átvette a 96/2008. (VII. 3.) AB határozattal előzetes normakontroll keretében alkotmányellenesnek minősített Ptk. módosításbeli megoldást.

17 Az ily módon megalkotott 2003. évi XLIII. törvényt az Alkotmánybíróság 63/2003. (XII. 15.) számú határozatában megsemmisítette.

18 A kormányzati szervezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény

19 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 250.

20 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet.

21 Az eset kapcsán az Alkotmánybíróság kénytelen volt a jogalkotónak politikai törekvései érvényesítését illetően az Alkotmány tiszteletben tartásáról leckét adni: „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a jogállamban bármely politikai törekvés csak az Alkotmány keretei között valósítható meg. A jogállamiság elvével összeegyeztethetetlen az, ha a kormányzat az Alkotmány garanciális rendelkezéseinek kiüresítésével, azok tudatos félretételével valósítja meg a közigazgatási szervezeti rendszer reformjára irányuló törekvéseit.” (131/2008. (XI. 3.) AB határozat, ABK 2008, 11.)

sított. Az eset az egész jogásztársadalomban éles visszhangot váltott ki,<sup>22</sup> és az egyetemi oktatásban az alkotmányellenes jogalkotás riasztó példájává vált.<sup>23</sup>

Ezen eset kapcsán szembesülnünk kellett a rendelkezésre álló alkotmánybíróági eszközök tényleges hatástalanságával is. Az Alkotmánybíróság ugyanis a megyei közigazgatási hivatalokat megszüntető rendelkezéseket megsemmisítette, azonban ennek eredményeként az alkotmánysértő rendelkezések meghozatalával előállott alkotmányellenes helyzet nem szűnt meg, mivel az eredeti törvény megyei közigazgatási hivatalok működését biztosító szabályozása a megsemmisítéssel nem éledt fel. Az eset kapcsán megfontolandónak tartjuk annak biztosítását, hogy ha az alkotmányellenesség már meglévő jogszabály módosításában vagy hatályon kívül helyezésében áll, az alkotmányellenes jogi norma megsemmisítése járjon együtt a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogi norma hatályának automatikus visszaállításával, kivéve, ha az a jogbiztonság el nem hárítható sérelmével jár.

*Ad 3–4.)* A jogbiztonságot aláásó tényezők, jelenségek körében elsőként a túlzottan gyakori törvényt módosításokat szükséges megemlíteni. A jogi normákkal szemben kiemelkedően fontos követelmény a szabályozás állandósága, melynek hiánya bizonyos ponton túl a jogrendszer stabilitásának, kiszámíthatóságának a sérelmével jár. Az elmúlt években ez a szempont is egyre inkább háttérbe szorult. Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységében számos példát találhatunk erre, többek között a felsőoktatási törvény – a módosításra irányuló kísérleteket is idevéve –, a Btk., a foglalkoztatási törvény, az egészségbiztosítási törvény módosításait.<sup>24</sup> Az adótörvények gyakori módosításai már komoly jogértelmezési és jogalkalmazási problémákat okoznak. Különösen kirívó és elfogadhatatlan a fundamentális értékek szabályozására hivatott Alkotmány gátlások nélküli módosítása.<sup>25</sup>

22 Lásd pl. VEREBÉLYI IMRE: Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? *Új Magyar Közigazgatás* 2008/2, 1–5.

23 Ld. PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs: Dialóg-Campus, 2009, 298–301.

24 Csak a 2006–2010-es országgyűlési ciklusban a felsőoktatási törvényt és a foglalkoztatási törvényt tizenháromszor, az egészségbiztosítási törvényt tizenkétyszer, a Btk.-t hétszer módosította az Országgyűlés.

25 Az elmúlt tíz esztendőben az Alkotmány rendelkezéseit tízszer módosították. Ezenfelül még további alkotmánymódosításokat is kezdeményeztek, melyek elfogadására végül is nem került sor. Olyan is előfordult, hogy egyetlen ülésnapon (2009. március 24-én) az Országgyűlés három, külön előterjesztett alkotmánymódosító törvényjavaslatról tárgyalt; a kisebb parlament tárgyában a T/9080., a véleménynyilvánítás szabadságát érintő T/9045. és a Magyar Honvédség alkalmazásával kapcsolatos T/9093. számú törvényjavaslatról.

A gyakori jogszabály-módosítások (és a nem realizálódott, illetve elbukott javaslatok) mögött gyakran állnak kellően át nem gondolt korábbi szabályozások, vagy napi politikai érdekekből fogant, ötletszerű rögtönzések.

Az utóbbi években komoly aggályok merültek fel a jogszabályok hatályos szövegének azonosításával, hitelességével kapcsolatosan.

Ez a probléma általánosságban összefüggést mutat az informatikának a jogszabályok nyilvántartásában megnövekedett szerepével. A jogszabályok elektronikus módon történő nyilvántartása a korábbi időszakokhoz képest összehasonlíthatatlanul gyorsabb és kedvezőbb lehetőséget biztosít a jogszabályok hozzáférhetőségéhez. Ugyanakkor az elektronikus nyilvántartás technikai eshetőségei magukban hordozzák a hibák – és elméletileg akár a manipuláció – lehetőségét is. Meggyőződésem szerint a jogszabályok hagyományos, papíralapú kihirdetése, közzététele, illetve nyilvántartása nem számúzhető teljességgel az állam működéséből; e forma megmaradása a jogállam és a jogbiztonság alkotmányossági garanciája. Nincs elfogadható indoka annak, hogy a kétféle közreadás, illetve nyilvántartás esetleges szövegeltérései esetében ne a hagyományos, papíralapú forma legyen a hitelesnek tekinthető.

A jogszabályok szövegének hitelességét újabban komoly veszély fenyegeti azok egységes szerkezetben történő közzétételük kapcsán. Két esetről is beszélünk kell konkrétan; egyfelől a jogalkotási törvény 2007. augusztus 9-i, illetve az Alkotmány 2009. október 23-i egységes szerkezetben történő közzétételéről. Mindkét eset kapcsán nem alaptalan valamilyen mögöttes politikai szándékot feltételezni, amely a közzétételt motiválhatta, tekintettel arra, hogy az eddig követett gyakorlat töretlen volt abban, hogy egységes szerkezetben történő közzétételre csak a jogszabály átfogó módosításával összefüggésben került sor. Sem a jogalkotási törvény, sem az Alkotmány egységes szerkezetben történő közzétételét nem előzte meg átfogó módosítás. Az Alkotmány közzétételét sem lehet indokolni a rendszerváltozás alkotmányjogi értelemben vett fordulópontjának huszadik évfordulójával, annál inkább sem, mivel az egységes szerkezetben közzétett forma három elemében is eltér a valóságban hatályos formától.

A jogalkotási törvény botrányos közzététele, melyben a kompilációt elvégző kormány szerv a köztársasági elnöknek törvényerejű rendelet alkotására adott jogot, teljesen érthetően csapta ki a biztosítékot a jogásztársadalomban. Az Alkotmánybíróság a 121/2009. (XII. 17.) számú határozatában a jog más művelőivel egybehangzóan<sup>26</sup> hűvös eleganciával mutatott rá az alkotmányellenes szöveg megállapításának kisiskolás hibájára, bár e tekintetben találóbbnak tartom Trócsányi László párhuzamos véleményében szereplő minősítését, mely szerint a jogalkotási törvény egységes szerkezetbe foglalt szövege „ci-

<sup>26</sup> Lásd pl. PATYI-VARGA i. m. 102–103.

nikus kompilációnak tekintendő”.<sup>27</sup> Akármit vélünk is erről a közzétételről, mégiscsak lesújtó, egyben a magyar jog történetében példanélküli, amit az Alkotmánybíróság kénytelen volt megállapítani, mármint hogy az egységes szerkezetben közzétett szöveg nem mindenben tekinthető a jogalkotási törvény hatályos jogszabályszövegének.<sup>28</sup> (Az igazsághoz híven meg kell jegyeznünk, hogy egyetlen egy esetben mégis találunk példát a magyar jogtörténetben a törvényszöveg visszaélészerű megváltoztatására; az 1604. évi Országgyűlésen meghozott határozatokat Tiburcius Himmelreich kancelláriai titkár egy el nem fogadott törvénycikk – a hírhedt 1604. évi XXII. tc. – betoldásával hamisította meg. Az eset és a nyomában keletkező felháborodás hozzájárult a Bocskai-szabadságharc kirobbanásához.)

Nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy a jogszabályoknak a Magyar Közlönyben egységes szerkezetben történő közzétételével közreadott szövege hitelesnek tekintendő és mindenkire nézve kötelező, ami ad absurdum azt jelenti, hogy jogérvénye tekintetében megelőzi a kihirdetés során közreadott jogszabályszövegeket is. (Természetesen a kétféle szöveg közti kollízió olyan jogi képtelenség, ami egy jogállamban nem fordulhat elő.) Más oldalról közelítve az történt, hogy az egységes szerkezet tartalmáról intézkedő kormányzati tényező önkényesen átírta a törvényt. Nem kell tehát erőfeszítéseket tenni a Kormánynak nem tetsző törvény módosítása érdekében, nem kell ehhez megszerezni még a kormánytöbbség támogatását sem, végső fokon a kétharmados többség előírása sem probléma, csupán egységes szerkezetbe kell foglalni a nem tetsző törvényt, és valamilyen mondvacsinált, nevetséges érveléssel meg lehet változtatni a törvény szövegét. Ráadásul még az is kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik-e hatáskörrel az ilyen visszaélések elhárítására, hiszen az egységes szerkezetben történő közzététel nem jogszabályalkotás. Ha a közzétett megváltoztatott jogszabályszöveg – a most tárgyalt esettől eltérően – nem ütközik az Alkotmányba, akkor e logika mentén az ilyen önkényes eljárással szemben nincs jogvédelem.

Hasonló az Alkotmány egységes szerkezetben történő közzétételének ügye is. Itt az egységes szerkezetből a közzététel tartalmi felelősei szemrebbenés nélkül elhagyták a címerábrázolást, megváltoztatták az Országgyűlés hatáskörére vonatkozó egyik rendelkezést, és visszaillesztettek egy, már hatályát veszített szabályt.<sup>29</sup> Feltételezhetően a közzétételben közreműködők természetesnek tekintik majd azt is, ha a következő Kormány illetékesei az Alkotmány egységes szerkezetének újabb közreadásával visszatérnek az eredeti és valóban hiteles szöveghez.

27 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABK 2009, 12. sz.

28 Uo.

29 Alk. 19. § (3) bek. 1) pont, illetve az Alk. 24. § (5) bek.

A felvázolt példák egyértelműen a jogbiztonság és a jogállamiság súlyos megrendülését mutatják, és talán az sem túlzás, hogyha az alkotmányosság alapvető sérüléséről beszélünk.<sup>30</sup> Nem tekinthető alkotmányosnak egy olyan rendszer, ahol a jogszabályokat erre hatáskörrel nem rendelkező, a jogalkotó szervek rendszerében az adott jogszabály megalkotására jogosult szervhez képest alacsonyabb szinten elhelyezkedő szerv önkényesen és hathatós jogi védelem igénybevételének lehetősége nélkül megváltoztathatja, visszaélve a jogszabályok egységes szerkezetben történő közzétételének lehetőségével.<sup>31</sup>

E szomorú tapasztalatok okán érdemes megfontolni egyfelől annak előírását, hogy a jogszabályok egységes szerkezetben történő közzétételére az az állami szerv legyen jogosult, amely a jogszabály megalkotására is jogosult, másfelől, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kifejezetten terjesztessék ki az egységes szerkezetben közreadott jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálatára, ideértve az egységes szerkezetben közzétett szöveg és az eredetileg kihirdetett jogszabályszovegek azonosságának ellenőrzését is.

A jogbiztonságot aláaknázó jogalkotási anomáliák körében végül említést kell tennünk az önmagukat dereguláló, „öngyilkos” jogszabály-módosító jogszabályokról. Az érv, mármint hogy a már funkciójukat betöltő jogszabályoktól lehetőség szerint tehermentesítsük a jogrendszert, elég soványka ennek az ugyancsak az utóbbi években elterjedt öngyilkossági járványnak az alátámasztására. A hátrányok lényegesen nagyobb súllyal esnek latba, mint az előbb említett előny. Mindenekelőtt az esetleges alkotmányellenesség orvoslásának megnehezítését kell az ellenérvek körében elsőként megemlíteni. Az ilyen, már hatálytalanná tett jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának problematikája nem megoldott, és különféle kérdéseket is felvet. Emellett ez a jogi technika megnehezíti a hatályos jog változásainak követését, amihez adott esetben jogos érdekek fűződhetnek.<sup>32</sup> Végül ehhez társulhatnak még az elektronikus nyilván tartási módból esetlegesen előadódó komplikációk.<sup>33</sup>

30 Az előállott abszurditás sajátos formában jelentkezett az egyetemi oktatás során. A jogalkotási törvény egységes szerkezetben közzétett szövegére felépített anyagismeret oly mértékben válhatott tévessé, hogy az – a hallgató önhibáján kívül – a tananyagból történő vizsga sikerét is komolyan veszélyeztethette.

31 Idézzük fel az Alkotmánybíróság megszégyenítő kioktatását: „*A törvények és más jogszabályok egységes szerkezetben való közzététele nem jogalkotás, hanem a módosított, illetve az érintetlenül hagyott törvényszöveg együttes közzététele oly módon, hogy a jogszabály hatályos szövege a jogkereső közönség és a jogalkalmazók számára hivatalos forrásból hozzáférhetővé váljék. Az egységes szerkezetbe foglalás azonban a jogszabály szövegét nem változtatja és nem is változtathatja meg, új jogszabályt természetesen nem alkothat.*” (121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABK 2009, 12. sz.)

32 Lásd részletesen BLUTMAN LÁSZLÓ: A dereguláció árnyékos oldala. *Közjogi Szemle* 2008/2, 27–29.

33 Jellemző példa erre a jogalkotási törvény 2007-es közzétételének már említett esete. Az az átszövegezés, mely szerint „a köztársasági elnök [...] törvényerejű rendeletet alkot” (6.§ (1)

*Ad 5.)* A jogszabályszerkesztésről szóló legújabb miniszteri rendelet<sup>34</sup> külön is megérdemel néhány megjegyzést. A leköszönő minisztert természetesen nem zavarta, hogy hatyúdálában a kétharmados jogalkotási törvénybe vágó kérdéseket is szabályozott (pl. a jogszabály érvényessége és hatálya, a felhatalmazó rendelkezés tartalmi elemei, a felhatalmazás jogosultjára, tárgyára és feltételeire vonatkozó szabályok, a jogszabály tartalmának megváltozása a hatálybalépést megelőzően stb.), olyan kérdéseket, melyek bőven túllépnek a „jogszabályszerkesztés” fogalmán, vagyis melyre felhatalmazással egyébként sem rendelkezett. Külön kört képeznek azok a rendelkezések, melyek vidámságra hangolnák a rendeletet tanulmányozót, ha nem olyan komoly dologról lenne szó, mint a magyar jog. Így például megtudhatjuk a rendeletből, hogy alkalmazhatjuk-e a jogszabály-szövegezés során az „illetve” továbbá az „illetőleg” kötőszavakat;<sup>35</sup> hogy milyen ragokat vagyunk jogosultak alkalmazni jogszabálytervezeteink szövegezése során;<sup>36</sup> hogy egy bekezdés legfeljebb három mondatból állhat,<sup>37</sup> vagy hogy „*A részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek.*”<sup>38</sup> Függetlenül attól, hogy számos rendelkezés olyan grammatikai szabályokat tartalmaz, melyeket a jogalkotással foglalkozók bizonyára evidenciának tekintenek, megválaszolatlan a kérdés, hogy például egy elfogadott törvény esetében, ha az netán ellentétes lenne ennek a miniszteri rendeletnek egyik vagy másik rendelkezésével, mi biztosítaná a rendeletben foglaltak érvényesülését. Talán ez esetben megfordulna a jogforrasi hierarchia szabálya?

#### IV. A kibontakozás fogódzói

Áttekintve jogalkotásunk jelenlegi helyzetét, kézenfekvőek az előttünk álló feladatok. Fő irányát az Alkotmánybíróság a jogalkotási törvény megsemmisítésével kijelölte. Új jogalkotási törvényt kell az Országgyűlésnek alkotnia, de emellett megfontolandó az Alkotmány jogalkotással kapcsolatos néhány rendelkezésének felülvizsgálata is. A dolgozat nem tért ki külön a kizárólagos törvényhozási tárgyak témakörére, de úgy tűnik, hogy a jogalkotási törvény megsemmisítése folytán az ott szereplő néhány, ilyen szintet előíró, de az Alkotmányba

---

bek) a törvény elektronikus nyilvántartásában úgy jelenik meg, mintha a normaszöveg már a törvény eredeti formájában is ezt tartalmazta volna.

34 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.

35 Uo. 7. § (3) és (4) bekezdései.

36 Uo. 10. § (2) bek. c) pontja.

37 Uo. 44. § (2) bek.

38 Uo. 71. § (3) bek.

eddig át nem ültetett rendelkezés (természetesen korszerű formában történő) alkotmányi szintre emelése feltétlenül szükséges, garanciális kérdés. Anélkül, hogy külön foglalkoztunk volna az államfői vétó problematikájával, az eddigi tapasztalatok tükrében megfontolandó, hogy a köztársasági elnöknek legyen lehetősége a megfontolásra visszaadott és újraalkotott törvényt alkotmányossági normakontrollra bocsátani.

Az Alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos fentebbi felvetések tükrében az Alkotmánybíróságról szóló egyes törvényi rendelkezések újragondolása is indokolt lehet.<sup>39</sup>

A törvényalkotásnak vissza kell állítani régi rangját és méltóságát. Meg kell teremtenünk azokat a házzsabályi garanciákat, melyek a kiüresítés technikáinak útját állják.

Demokráciánk és jogállamunk alkotmányos működésével kapcsolatosan visszatérően hangoztatott véleményünk, hogy ennek minősége nem csupán az intézményrendszer szabályozásának a kérdése. Emellett legalább olyan fontos, hogy a szereplők is akarjanak demokratikus és jogállami módon működni. Jogalkotásunk dekadenciájának egyes tapasztalatai ezt az igazságot messzemenően alátámasztják.

---

39 Külön kérdés az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás jelenleg csak törvényi szinten megjelentő egyes elemeinek az Alkotmány szintjére történő emelése.

# A SZOCIÁLIS JOGOK JELLEGE AZ ALKOTMÁNY TÜKRÉBEN

SZIGETI ANDREA  
főiskolai docens

## I. Bevezetés

Magyarországon az új jogrend alapjait a köztársaság alkotmányát kihirdető 1989. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) fektette le. Már ekkor megindult a szakmai vita a szociális jogok emberi jogi jellegéről, az Alkotmányban való szerepeltetésük indokoltságáról; az 1990-es évek közepén, egy újabb alkotmány megalkotásának gondolata nyomán pedig a vita elmélyült. Ha az eltérő véleményeket egy képzeletbeli tengelyen elhelyezve szeretnénk szemléltetni, akkor az ábrának egyik végpontján a szociális jogok emberi jogi jellegének tagadása, a másik végpont felé haladva pedig a szociális biztonságra vonatkozó jogok alkotmányból való száműzésének gondolata helyezkedik el. A tengelyen továbbhaladva olyan véleményeket találunk, amelyek az érvényesülés oldaláról közelítik meg a kérdést, és ezért alanyi jogként akkor hajlandók elismerni e jogokat, ha kiépíthetők, vagy még inkább, ha meg is valósulnak a jogi úton való kikényszeríthetőség lehetőségei. Egyébként csupán államcélként tudják elképzelni a jelenleg hatályos alkotmányszöveg szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezéseinek értelmezését. A képzeletbeli tengely másik végén azok a nézetek állnak, amelyek az emberi jogok természetjogi eredetére alapozva vallják e jogok egyetemességét, a jogszabályok tartalmától függetlenül mindenkit (mégpedig állampolgárságra való tekintet nélkül) megillető jellegét. E nézetekkel mutatnak rokonságot azok a vélemények, amelyek az Alkotmányunkban szereplő rendelkezések alanyi jogosultságot keletkeztető voltát emelik ki, illetve azzal érvelnek, hogy az államcélként értelmezett megfogalmazások is kötik az államot, legfeljebb szélesebb mozgásteret biztosítanak a megvalósítás eszközeiben. A szociális jogok emberi jogi jellegét vallók érveléseiben fő helyen szerepelnek a XX. század második felében megszületett nemzetközi egyezmények, valamint megjelenik a társadalom egységének megőrzésére hivatott, a társadalmi szolidaritással összefüggő esélyegyenlőség szempontja is, amely miatt a magántulajdon viszonyai között sem hagyhatók teljesen figyelmen kívül a társadalmi gondoskodásra irányuló egyéni igények.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A teljesség igénye nélkül néhány gondolat a jogelméleti vita lényegének szemléltetésére: Magyarországon a szociális jogok emberi jogi jellegét vitató, egyúttal az alkotmányban való



Mindenesetre az Alkotmány tartalmaz a szociális biztonsággal kapcsolatban rendelkezéseket, az Alkotmánybíróság pedig az elmúlt húsz évben számos alkalommal kényszerült arra, hogy a szociális tárgyú jogalkotást érintő indítványok nyomán értelmezze azokat.

## II. Az Alkotmány rendelkezései

Az 1989-es Alkotmányt kihirdető törvényhez fűzött jogalkotói indokolásban azt olvashatjuk, hogy az emberi jogi egyezmények, így különösen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Polgári és Politikai Jogok

---

szerepeltetésének indokolatlanságával kapcsolatos álláspontot legmarkánsabban Sajó András képviseli (SAJÓ ANDRÁS: Szociális jog és kölcsönös öngyilkossági ígélet. *Világosság* 1995/10, 5–12.; SAJÓ ANDRÁS: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. *Magyar Jog* 1996, 205–231., és MINK ANDRÁS: Erre a hipotézisre nincs szükségem – Sajó András jogászprofesszorral Mink András beszélget. *Fundamentum* 1998/3, 45–52.). Schmidt Péter a szociális jogok emberi jogi jellegét azzal a feltétellel ismeri el, ha a szociális biztonságra vonatkozó előírások már nem csupán állami célként, vagy feladatként fogalmazódnak meg, hanem a jog eszközeivel kikényszeríthető alanyi joggá válnak. A szociális biztonságot adó jogok „alkotmányos garanciákból való kirekesztését” azonban ellenzi, elsősorban arra való hivatkozással, hogy a belső társadalmi feszültségek állami beavatkozás nélkül nem oldhatók meg (SCHMIDT PÉTER: Még egyszer a szociális jogok jogi természetéről. *Acta Humana* 1994/14, 3–9.). Takács Albert arra az álláspontra helyezkedik, hogy az alkotmány szociális tárgyú rendelkezései legfeljebb a törvényhozóknak és az állam más intézményeinek szóló előírásként foghatók fel, de nem alapjogokat elismerő szabályok, és ezért alanyi jogok sem fakadnak belőlük. A szociális jogok egyébként sem tekinthetők olyan konkrét alanyi jogosultságoknak, amelyek törvényhozői mérlegeléstől függetlenül mindenkit megilletnének (TAKÁCS ALBERT: A szociális jogok. In HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 2008, 791–853.). Ádám Antal a nemzetközi egyezmények elfogadásával együtt járó nemzetközi kötelezettségvállalás jelentőségére helyezi a hangsúlyt. Az alkotmányban rögzített kötelezéseket egyaránt akként értelmezi, hogy azok kötelezik az államot, ezért egy új alkotmány megalkotása esetére további emberi és állampolgári jogok alapjogként való felvételét javasolja. (ADÁM ANTAL: Az Alkotmányba illő alapértékekről. *Magyar Jog* 2002, 193–203.). Sári János a szociális állam esetében a szociális jelzót elköteleződésnek értékeli a szociális biztonság megvalósítása mellett, függetlenül az állam teherbíró képességétől. Az értelmezésnél a szociális jogok érvényesülésének módját és annak garanciarendszerét egymástól elválasztandónak tartja (SÁRI JÁNOS: A szociális jogok és a szociális állam. *Jogtudományi Közöny* 1997, 217–220.). Kardos Gábor felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzetközi jog – amely kodifikálta a természetjogot – korlátozza az állami szuverenitást, és legitím minőségi tesztet állít a meghatározott terület és népesség felett uralkodó bürokráciák elé, ezért nem iktatható ki az adott állam közreműködése a végrehajtásból, hanem ki kell építeni a belső jogvédelmi mechanizmust (KARDOS GÁBOR: A nemzetközi emberi jog diszkrét bája. *Fundamentum* 1998/4, 5–9.). Geréby György és Grád András szintén arra figyelmeztet, hogy a nemzetközi emberi jogi dokumentumok elfogadásukkal a belső jog részévé váltak, ezért betartásuk ugyanúgy kötelező, mint bármely más belföldi jogszabályé; ebből pedig az következik, hogy a hazai bíróságok előtt közvetlenül is lehet a bennük foglaltakra hivatkozni (GERÉBY GYÖRGY – GRÁD ANDRÁS: Az emberi jogi hipotézis szükségessége – válasz Sajó Andrásnak. *Fundamentum* 1999/1, 63–68.).

Nemzetközi Egyezségokmánya elismerése által vállalt kötelezettségeknek megfelelően, a hivatkozott egyezmények szellemében történt az újraszabályozás.<sup>2</sup> Ha megvizsgáljuk a szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezéseket, akkor azonban nem tapasztalunk érdemi előrelépést az 1989-es állapothoz képest.

Az 1989-es Alkotmányt megelőzően hatályos alkotmányszövegben a szociális biztonsággal két rendelkezés foglalkozott (a 17.§ és az 58.§); ezek azonban csak a betegség, a munkaképtelenség és az öregség esetére nyújtott támogatásról szóltak. Az új Alkotmány 17.§-a a rászoruló fogalmát használja, mely szövegezésbeli változából az a következtetés adódna, hogy kiszélesedett a védelemben részesülők köre. A jogalkotó azonban fenntartotta a szabályozás kettős arculatát, mivel 70/E.§ alatt az új Alkotmányba is beiktatott egy további szabályt. E rendelkezésben az ellátásra jogosultságot adó esetek felsorolása viszont korántsem öleli fel teljes körűen azokat az élethelyzeteket, amelyekkel kapcsolatban a szociális biztonságnak szerepe lehet.

Komoly hiányossága az 1989-es Alkotmánynak, hogy a család kimaradt a szociális támogatásra jogosultak köréből. A család alkotmányos szabályozását illetően 1949 óta nem tapasztalható érdemi változás az alkotmányszövegben. (Az 1972-es alkotmánymódosítás csupán formális volt, tekintettel arra, hogy nem történt egyéb, mint hogy az eredeti 1949-es szövegben az 51.§ alatt szereplő rendelkezés változatlan tartalommal áthelyezésre került A Magyar Népköztársaság társadalmi rendje címet viselő I. fejezet 15.§-a alá.) Az 1989-es Alkotmány tehát a korábbi szövegen nem változtatott; a 67.§ (3) bekezdése alatt elhelyezett azonban egy olyan szabályt, amely szerint a családok és az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat külön rendelkezések fogják tartalmazni. Ezzel a jogalkotó megfosztotta a család intézményét az alapjogi védelem lehetőségétől, és a család támogatását, a család intézményének védelmét a mindenkori jogalkotói akaratnak rendelte alá.

Nemcsak a családokkal kapcsolatban hiányzik a védelem módjára, vagy az ellátás mértékére vonatkozó rendelkezés az Alkotmányból, hanem ugyanezt a hiányosságot tapasztalhatjuk a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez való jogát kimondó 67.§ (1) bekezdését illetően is. Azt a rendelkezést ugyanis, amely az ellátásoknak a társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszere útján történő nyújtásáról szól, a jogalkotó az 1989-es Alkotmányban a szociális biztonságnak csupán az egyes eseteit (így az öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség eseteit) felsoroló 70/E.§ (1) bekezdéséhez kapcsolva helyezte el, vagyis lényegében itt is a korábbi Alkotmány leszűkítő megoldását alkalmazta. Tehát ha szorosan értelmezzük a hatályos Alkotmány rendelkezéseit, akkor a gyermeknek a betegségen kívül csak árvaság esetén lenne az Alkotmányból

<sup>2</sup> Ld. az 1989. évi XXXI. törvény 34.§-hoz fűzött jogalkotói indokolást.

levezethető alapjoga a szociális ellátásra, míg a gyermek felnevelésére mindenki által a legideálisabb társadalmi közösségnek tartott család – ahol is a szülők kötelezettsége és ennél fogva felelőssége a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás – csupán a „külön rendelkezések” által meghatározott módon jogosult a szociális biztonságot eredményező támogatásra. A korábbi Alkotmány 62.§ (2) bekezdésében említett gyermekvédelmi intézmények rendszeréről – amely egyébként dogmatikailag és tartalmilag egyaránt kifogásolható módon a nők egyenjogúságának megteremtéséről szóló rendelkezések között szerepelt – az új Alkotmány már nem szól; a mondottak szerint a 70/E.§-ban csupán az árvaság esete szerepel. A sor egyébként még folytatható: az 1989-es Alkotmány az anyáknak nyújtandó támogatás és védelem kérdését<sup>3</sup> – a családok és az „ifjúság” védelméhez<sup>4</sup> hasonlóan – úgyszintén „külön rendelkezésekre” bízta.

Hasonló jelleggel rendelkezik az új Alkotmány 70/D.§ (1) bekezdése az egészséghez való jogról is, mint ahogyan azt a korábbi Alkotmány 57.§-ának (1) bekezdése deklarálta, és lényegében nem változtatott a jogalkotó azon sem, hogy ezt a jogot az állam a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg. Kérdés, hogy a 70/D.§ és a 70/E.§ rendelkezései hogyan viszonyulnak egymáshoz, különösen, mert a 70/D.§ (1) bekezdése a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogról szól, amelyet a (2) bekezdés szerint az államnak – többek között – az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével kell biztosítania.

Az 1989-es Alkotmány 9.§-ának (1) bekezdése eredetileg úgy szólt, hogy Magyarország gazdasága „a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság”. Az 1990-es alkotmánymódosítás<sup>5</sup> kihagyta a „tervezés előnyeit is felhasználó” szövegfordulatot. Ezzel a jogalkotó egyértelművé tette, hogy az állam központi irányítási módszerrel nem avatkozik be a piacgazdaság viszonyaiba. Ugyanakkor az 1990-es módosítás nem érintette a munkához való jogot deklaráló rendelkezést.<sup>6</sup> Ezzel újabb neuralgikus pont keletkezett az Alkotmányban.

### III. A szociális jogok alkotmánybíróági értelmezése

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek kétértelműsége, a rendelkezések bizonytalansága számos problémát vetett fel az elmúlt húsz évben mind a jog-

3 Ld. az Alkotmány 66.§-ának (2) bekezdését.

4 Ld. az Alkotmány 67.§-ának (3) bekezdését.

5 Ld. az 1990. évi XL. törvény 4.§-át.

6 Ld. az Alkotmány 70/B.§ (1) bekezdését.

alkotás, mind a jogalkalmazás területén. Az Alkotmány szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezéseinek értelmezése az Alkotmánybíróságot is nehéz helyzet elé állította; az értelmezési nehézségek – a külön vélemények nagy számából megállapíthatóan – az Alkotmánybíróságot is megosztották.<sup>7</sup>

Az egyik legmarkánsabb különvélemény – amely a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának vonatkozó rendelkezéseire is támaszkodott – a többségi véleménnyel szemben kifejtette, hogy a 70/E.§ (1) bekezdése két alapvető jogot kodifikál: a szociális biztonsághoz való jogot és az ellátáshoz való jogot, ami miatt a 70/E.§ (1) bekezdése nem fogható fel a szociális biztonsághoz való jog egyes esetei kimerítő felsorolásaként. „Kizárólag ez az alkotmányértelmezés, azaz a szociális biztonsághoz való jognak és az ellátáshoz való jognak önálló és egyenrangú alapjogként való kezelése áll összhangban az ország vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel.” – hangsúlyozza a különvélemény, rámutatva arra is, hogy az Egyezségokmány 9. és 11. cikkei önálló jogokat fogalmaznak meg: nem lehet ezért a 9. cikk szerinti szociális biztonsághoz való jog teljesüléséről beszélni akkor, ha valamely részes állam – mintegy kötelező minimumként – eleget tesz a 11. cikk 2. pontjában meghatározott kötelezettségének. Ugyancsak az Egyezségokmány értelmezése alapján jutott a különvélemény megfogalmazója arra a következtetésre, hogy a szociális biztonsághoz való jog a jogállamiság fogalmi elemét alkotja, a jogbiztonság egyik sajátos megjelenési formája, „[...] amely – helyes alkotmányértelmezés mellett – messze több a létminimum szintjén történő szociális ellátáshoz való jognál. A szociális biztonságra irányuló jog az egyén és a család olyan egzisztenciális alapjoga, amely vagyoni különbség nélkül a társadalom valamennyi tagját megilleti.” De ez a jog nem jelent abszolút védelmet a piacgazdaság olyan – bizonyos körben szükségszerű – kísérő jelenségeivel szemben, mint például a csőd, és ennek nyomán bizonyos munkahelyek megszűnése, értékpapírok értékvesztése, ingatlanok és más vagyontárgyak értékingadozása stb. A szociális biztonsághoz való jog tartalmát – folytatja a különvélemény – az Alkotmány 70/E.§-ában nevesített jogintézményeken túlmenően az állam arra irányuló

7 Kezdetben az Alkotmánybíróság az alkotmányszöveg megszorító értelmezésével arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Magyar Köztársaság nem szociális jogállam, mely miatt a szociális biztonság – ellentétben a jogbiztonsággal – nem feltétele a jogállamiságnak (ld. 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 138, 140–141). Ezzel szemben Kilényi Géza, Szabó András, Vörös Imre és Zlinszky János alkotmánybírák különvéleményeikben kezdettől fogva azt hangsúlyozták, hogy az Alkotmány 70/E.§ (1) bekezdése szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz; az Alkotmányban ezzel kapcsolatban rögzített jog nem csupán program (ld. 24/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 363, 364–367). Egy másik ügyben írt párhuzamos véleményben pedig Zlinszky János kifejtette, hogy a 70/E.§ (1) bekezdésének második fordulata „világosan kifejezett alanyi jogot létesít minden magyar állampolgár javára: a megélhetéshez szükséges ellátásra való állampolgári jogot rögzíti, többek közt önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére is.” (ld. 31/1993. (V. 21.) AB határozat, ABH 1993, 242, 244–246).

kötelessége tölti ki tartalommal, hogy tartózkodjék az állampolgárok vagyoni viszonyaiba a jogi szabályozás útján történő olyan beavatkozástól, amely kényszerítő szükség nélkül az állampolgárok tömegeire hárit aránytalan és teljesítőkéességüket meghaladó terheket (az adózás, a kamatemelés, a lakbéremelés körében stb.); gondoskodjék a hátrányos helyzetbe került személyek esélyhez juttatásáról (intézményes átképzés útján, munkaközvetítő irodák fenntartásával, az új munkahelyek létesítésének támogatásával stb.); és alakítson ki olyan jogi szabályozást, amely bizonyos minimális garanciákat teremt az önhibájukon kívül és előre ki nem számítható módon hátrányos helyzetbe került állampolgárok számára (pl. végkielégítés, a pénzüintézetek kötelező biztosításának elrendelése, az infláció legalább részbeni ellentételezése az állampolgárok ama csoportjainál, amelyek tagjai koruk vagy egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott helyzetben vannak).<sup>8</sup>

A teljes elutasítás merev álláspontjáról később – különösen a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvénnyel kapcsolatban érkezett indítványok által felvetett problémák nyomán – a kompromisszumos döntések felé való elmozdulást lehetett észlelni. Az 1990-es évek második felében a szociális biztonság egyes elemeit érintő kérdésekben hozott alkotmánybírói döntések nyomán azután a lényegi kérdéseket illetően rögzült az Alkotmánybírói álláspontja, mely – a közelmúltban hozott határozatok tükrében visszatekintve – az alábbiakban foglalható össze.<sup>9</sup>

Az Alkotmánybírói az Alkotmány 17.§-a és a 70/E.§ egymáshoz való viszonyát akként értelmezte, hogy a 17.§-ban szereplő „kiterjedt szociális intézkedés” szövegfordulat alanyi jogokat nem eredményez, hanem csupán általános állami célt fogalmaz meg, amelynek tartalmát a 70/E.§-a konkretizálja. A 17.§ az állampolgárok védelmét és a róluk való gondoskodást kötelezővé teszi ugyan, azonban azok jogintézményeit és mértékét részletesen nem tartalmazza, ezért az alkotmányi előírások megvalósítása folyamatos törvényhozási, jogalkalmazási, önkormányzati és társadalmi feladat.<sup>10</sup>

Az Alkotmányban rögzített szociális biztonsághoz való jog nem keletkeztet az életszínvonal megőrzésére vonatkozó jogosultságot, hanem csupán a szociális ellátással kapcsolatos állami kötelezettséget jelent. Az állam ennek a kötelezettségnek eleget tesz azzal, ha biztosítja az intézményi háttérrel, megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. A szociális biztonság fogalma ezért nem jelent sem garantált jövedelemhez való

8 Kilényi Géza alkotmánybíró 26/1993 (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, ABH 1993, 196, 204–208.

9 Terjedelmi okokból a továbbiakban nem ismertetem a párhuzamos, vagy a különvélemények tartalmát.

10 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510, 511; 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 578; 197/B/2002. AB határozat, ABH 2007, 736, 739–740.

jogot, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. Az ellátás igénybevételi feltételeinek meghatározásánál pedig a jogalkotó széles körben mérlegelheti a társadalom gazdasági és szociális helyzetét. A gazdaság helyzetére, az ellátórendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely Alkotmányban rögzített elv nem sérül. A szociális biztonsághoz való jog azonban nem kizárólag a társadalombiztosítás útján valósítható meg.<sup>11</sup>

A 70/E.§-a alapján a szociális biztonsághoz való jog olyan ellátórendszer kiépítésére, működtetésére irányuló állami kötelezettséget jelent, amely biztosítja az ellátáshoz való jognak azt az alkotmányos minimumát, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen. Konkrétan meghatározott részjogok, mint alkotmányos alapjogok, azonban e rendelkezésből nem vezethetők le. Ezért az ellátórendszer részjogosítványai összességének, illetőleg egy adott, konkrét ellátási formának az egyéb juttatásokkal együtt kell megfelelnie az általános mércének, az emberi méltósághoz való jog megvalósulásának. A törvényhozónak ennél fogva az ellátási formákat gazdasági, intézményi, egészségügyi és más szempontokra figyelemmel, az emberi méltósághoz való jog sérelme nélkül kell kialakítania. Az alkotmányi előírások megvalósítása – számos feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, önkormányzati és társadalmi feladat.<sup>12</sup>

Az állam az Alkotmány 70/E.§ (2) bekezdése alapján, a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog realizálása érdekében, társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A 70/E.§ (2) bekezdése tehát az állam számára kötelezettséget fogalmaz meg: a polgárok szociális biztonságának garantálását. Ezen társadalompolitikai célkitűzés elérésének eszközét, az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban, azonban az állam maga határozza meg.<sup>13</sup>

A társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének, vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismervei szerint bírálható el. Azokban a jogviszonyokban pedig, ahol a biztosítási elemnek nincs

11 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában, ABH 1991, 146, 163; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198–202; 292/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 874, 876–877); 514/B/2000. AB határozat, ABH 2005, 907, 911; 870/D/2007. AB határozat, ABK 2009. február, 178, 181.

12 1588/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 510, 511; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329, 334; 537/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 10, 11–13.

13 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 441, 442; 26/1993. AB határozat, ABH 1993, 196, 198–199; 996/B/2008. AB határozat, ABK 2009. június, 810, 811.

szerepe, a jobbiztonság alapján kell megítélni az ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.<sup>14</sup>

Ameddig az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, illetőleg működési feltételeit úgy garantálja, hogy nemcsak az ún. vegyes – biztosítási és szociális elemeket egyaránt szem előtt tartó – rendszernek, de annak az alkotmányos követelménynek is megfelel, hogy biztosítja a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét a nemzetgazdaság lehetőségei, az érdekegyeztetések eredményei, és egyéb szempontok alapján, addig az Alkotmány 70/E.§-ában írt alkotmányos kötelezettségének eleget tesz. Az Alkotmányból azonban a nyugdíjak emelésének mértékére, vagy az emelés nagyságára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg. Mindazonáltal az Alkotmány 70/E.§-át sértené az, ha az állam a nyugellátásokat egyáltalán nem emelné vagy eseti szociális segélyezés útján keresné a megoldást olyan helyzetben, amikor az infláció mértéke magas. A nyugdíjak értékállandóságának megőrzésére vonatkozó kötelezettséget azonban az Alkotmánybíróság nem látta az Alkotmányból levezethetőnek.

Ha a változtatások nem ütköznek más alkotmányos jogba vagy elvbe, a jogalkotónak alkotmányos lehetősége van arra, hogy az állampolgári jogon járó szociális juttatást rászorultság alapján nyújtott ellátássá alakítsa át. A változtatás következtében azonban a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E.§-a alapján megkövetelhető minimális szint alá. 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 gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.<sup>15</sup>

A munkához való jogot az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, munka megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Az Alkotmány 70/B.§ (1) bekezdéséből azonban nem vezethető le, hogy az állam mindenkinek köteles lenne munkát biztosítani. A munkához való jogtól mint alanyi jogtól ezért meg kell különböztetni a munkához való jogot mint szociális jogot. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog mint szociális jog érvényesüléséhez az államtól politikai és társadalmi biztosítékokra van szükség, ami megfelelő gazdaság- és foglal-

14 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 194–195; 1141/B/2004. AB határozat, ABK 2009. március, 331.

15 2093/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 546, 547–548; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199, 200; 1449/B/1992/13. AB határozat, ABH 1994, 561, 563; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 192; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329, 334; 52/2006. (X. 20.) AB határozat, ABH 2006, 797, 799–800.

koztatáspolitikai kialakítását, és a munkahelyek teremtésében megnyilvánuló aktív állami magatartást igényel. Az államnak ezért kötelessége a szükséges feltételrendszer létrehozása, ennek során azonban nagyfokú szabadsággal rendelkezik.<sup>16</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány rendelkezéseiből nem következik az, hogy minden munkanélkülivé vált személynek alanyi joga lenne a munkanélküli járadékra, ami egyébként is csupán a szociális intézményrendszer keretében biztosított egyik ellátási forma, de nem azonosítható az Alkotmány 70/E.§ (1) bekezdésében szereplő, önhibán kívül bekövetkező munkanélküliség esetére szóló, megélhetéshez szükséges ellátást biztosító joggal.<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság állást foglalt a gyermekek és a család szociális biztonságát megszorító rendelkezésekkel kapcsolatban is. Egy 2001-ben megjelent Kormányrendelet<sup>18</sup> esetében kimondta, hogy az Alkotmány gyermek jogairól szóló 67.§ (1) bekezdéséből nem következik, hogy az államnak minden család számára biztosítania kellene lakásigénye kielégítését. A kedvezmények feltételrendszerének jogi szabályozása nem alkotmányellenes csupán azért, mert nem elégít ki minden igényt, illetőleg akkor sem, ha az állam költségvetési időszakonként eltérő feltételekkel nyújtja a kedvezményeket. A gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás, az ifjúság létbiztonságának, érdekeinek védelme a legkülönbözőbb állami kötelezettségek teljesítésében nyilvánul meg, és kétségtelül ide sorolható a családok, fiatalok lakáshoz jutásának állami segítése is, de ennek formája, módja, vagy a támogatás mértéke az Alkotmány rendelkezéseiből nem következik. Ennélfogva nem alkotmányellenes a meglévő támogatási formák kedvezőtlen változtatása sem. Az alkotmányos követelmény csupán az, hogy az állami támogatás mértéke nem eshet az alkotmányi rendelkezésekből levezethető minimális szint alá.<sup>19</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 15.§, 16.§ és 17.§-ai a házasság, a család, és az ifjúság védelmével kapcsolatban állami kötelezettségeket fogalmaznak meg, azonban az ezzel összefüggő alapjogokat az anyák és gyermekek támogatását, valamint védelmét előíró 66.§ (2)-(3) bekezdése; a gyermekek, szülők jogaira vonatkozó 67.§-a; illetőleg a szociális jogokra vonatkozó 70/E.§-a foglalja össze. Az Alkotmány 15.§-ára tehát alanyi jog nem alapítható, mert e rendelkezés csupán azt az államcél fogalmazza meg, hogy a törvényhozó jogszabályok megalkotása útján részesítse védelemben a házasság és a család

16 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121; 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604, 609–610; 295/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 959, 963.

17 45/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 896, 899; 290/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 216, 218.

18 Ld. a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendeletet.

19 254/D/1991. AB határozat, ABH 1991, 803, 804; 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 807; 844/E/2005. AB határozat, ABH 2007, 2544, 2547.



intézményét. Hasonló megállapítást tett az Alkotmánybíróság a 17.§-sal összefüggésben is: „[...] a törvényalkotó a szociális gondoskodási feladatának különböző jogintézmények és intézkedések útján tehet eleget, de az Alkotmánynak ez a szabálya senki számára nem teremt alkotmányos jogot meghatározott támogatási formákra, jogintézmények létrehozására vagy fenntartására. Államcélról van szó, amelyet az Alkotmány más szabályai, így különösen a 70/E.§-a konkretizál.” Kiemelésre érdemes továbbá az Alkotmánybíróságnak az a véleménye is, ami szerint a mentességek és kedvezmények jogalkotói mérlegelésénél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játszzák a meghatározó szerepet, ezért az esetleg helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés elsődlegesen politikai felelősséget von maga után.<sup>20</sup>

#### **IV. A szociális biztonsághoz való jogok nemzetközi védelme**

A szociális biztonság vágya egyidős az emberrel. Igénye minden társadalmi formában és minden történelmi korszakban megkerülhetetlenül jelen van. A tulajdonviszonyok megváltoztatására irányuló törekvések mögött is mindig kimutatható a szociális biztonság elérésének motivációja. A tulajdonviszonyok és a szociális biztonság kérdése ezért szoros kapcsolatban áll egymással. Ebből különösebb magyarázat nélkül is következne, hogy a szociális biztonság kérdése alapvető jelentőségű, ezért az alapjogok szintjén kell elrendezni az idetartozó életviszonyokat meghatározó elveket, amelyek azután kihatnak az egész jogrendszerre, keretet adva a részletszabályoknak. Ahogyan azonban azt már említettem, Magyarországon jelenleg azt tapasztaljuk, hogy ellentmondásokkal terhes a szociális jogok jellegének megítélése, annak ellenére, hogy hazánk is tagja számos, a szociális jogokat emberi jogként deklaráló nemzetközi egyezménynek. Az alábbiakban azokból az egyezményekből idézek néhány, a tárgyalt témára vonatkozó rendelkezést, amelyek kihirdetésük folytán a belső jogrendünk részévé váltak.

##### *1. Multinacionális egyezmények*

A második világháborút követően az ENSZ Közgyűlése által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a 22. cikkben általános jelleggel, emberi jogként fogalmazza meg a szociális biztonsághoz való jogot, míg a 25. cikk a szociális ellátásra okot adó élethelyzeteket sorolja fel példalódzó jelleggel. Az Egyetemes Nyilatkozat kötelező erejét többen, többféle okból is

20 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281; 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574, 578; 674/B/2003. AB határozat, ABH 2007, 2396, 2399; 546/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3095, 3099–3101; 7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 207.

vitatták már.<sup>21</sup> Mindenesetre e dokumentumot hamarosan, 1966-ban két, kötelező erejűnek szánt egyezmény követte: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>22</sup> és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.<sup>23</sup> A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya mindenki számára kimondja a szociális biztonsághoz való jogot (9. cikk). A munkához való jogot nem csupán a munka végzéséhez való jogként fogja fel, hanem a munkához való jog részeként említi a foglalkoztatást elősegítő intézkedéseket is (mint például a műszaki és szakmai tanácsadási, a képzési programok, eljárásmodok és módszerek kidolgozása), amelyek a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésen keresztül biztosítják a teljes és termelő jellegű foglalkoztatottság elérését (6. cikk). Különös figyelmet érdemel a 11. cikk, amely szerint a részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházzkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. Nem kevésbé lényeges a 13. és 15. cikk rendelkezése sem. A 13. cikk szól ugyanis a művelődéshez való joggal összefüggésben az elemi oktatás mindenki számára kötelezővé és ingyenessé tételéről, valamint a középfokú és a felsőfokú oktatás hozzáférhetőségéről, mégpedig az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján. A 15. cikk pedig akár a tudásalapú társadalom szlogenje is lehetne, mivel a tudomány haladásából és annak alkalmazásából származó előnyökből való részesedés általánossá tételét hirdeti meg. Kiemelésre méltó, hogy a 10. cikk szerint a családot mint a társadalom természetes és alapvető egységét, a lehető legszélesebb körű védelemben kell részesíteni; ennek érdekében a részes államoknak a családokat segítő intézkedéseket kell tenniük, különösen a családalapítás tekintetében és addig, amíg a család felelős az eltartott gyermekek gondozásáért és neveléséért. Ezzel együtt az Egyezségokmány védendőnek tartja az anyákat a gyermek születése előtt és után egy ésszerű időtartamig, ami alatt a dolgozó anyáknak fizetett szabadságot, vagy megfelelő társadalombiztosítási szolgáltatásokkal együtt járó szabadságot kell biztosítani. A 10. cikkben az említett különleges intézkedések sora azután a gyermekek és fiatalok védelmével és segítségével folytatódik. Az a körülmény tehát, hogy az alapvetően egyéni érdekek védelméről szóló Egyezségokmányban szerepel a család védelme, sőt külön cikk szól erről, azt mutatja, hogy a család, mint az egyént magában foglaló legkisebb társadalmi egység, nélkülözhetetlen és pótolhatatlan jellegű, nemcsak érzelmi, hanem

21 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kidolgozása történetéről és elfogadásának körülményeiről ld. bővebben Kovács Péter tanulmányát (KOVÁCS PÉTER: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kidolgozásának története és elfogadásának körülményei. *IAS* 2009/2, 55–66.). Az Egyetemes Nyilatkozat kötelező erejéről ld. például Kardos Gábor A nemzetközi emberi jog diszkrét bája című tanulmányát (KARDOS i. m. 8.).

22 Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre.

23 Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre.

gazdasági és szociális téren is, s amely miatt a család intézményének védelme nem szolgáltatható ki a pénzügyi politika változásainak.

Ismeretes, hogy a szociális jogok emberi jogi jellegét vitatók leggyakrabban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikkének 1. bekezdésében<sup>24</sup> foglaltakra hivatkoznak, ami szerint a részes államok – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában<sup>25</sup> rögzített jogok azonnali megvalósításának kötelezettségétől eltérően – csak fokozatosan<sup>26</sup> kötelesek biztosítani a szociális jogokat. Ezzel szemben érdemes idézni egy nálunk kevésbé ismert dokumentum, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága<sup>27</sup> által 1990 decemberében készített 3. számú Általános Magyarázat tartalmát,<sup>28</sup> amelynek az értelmezési vita szempontjából azért van kiemelkedő jelentősége, mert az említett Bizottságot az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa<sup>29</sup> független emberi jogi szakértőkből hozta létre.<sup>30</sup>

A Bizottság a 3. számú Általános Magyarázatban leszögezte, hogy a Polgári és Politikai Jogok és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában felsorolt jogok mindegyike emberi jognak minősül, és ezek a jogok egységesek, oszthatatlanok és egymással összefüggenek.<sup>31</sup> A „fo-

24 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikk 1. bekezdése hivatalos magyar nyelvű fordítása szerint: „Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát arra, hogy – különösen gazdasági és technikai téren – mind saját erejéből, mind pedig a nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételével, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását.”

25 A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikk 2. bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: „Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat arra, hogy alkotmányos eljárásukkal és az Egyezségokmány rendelkezéseivel összhangban gondoskodnak olyan törvényhozási vagy egyéb intézkedések meghozataláról, amelyek az Egyezségokmányban elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek, amennyiben ilyenek még nem volnának hatályban.”

26 Megjegyzés: az Egyezségokmány eredeti angol nyelvű szövegében a megvalósítással kapcsolatban a „to take steps” kifejezés szerepel.

27 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

28 CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant) 14 December 1990 (Contained in Document E/1991/23) Forrás: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838e10.html> (letöltés ideje: 2010. január 18.)

29 Economic and Social Council (ECOSOC). A Gazdasági és Szociális Tanács hatásköréről, működéséről lásd a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16–22. cikkeit.

30 Az 1985 óta létező Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága tizennyolc tagból áll.

31 Vö. „Definitions of poverty from a human rights perspective” (Note prepared by the Secretariat), United Nations High Commissioner for Human Rights: Seminar on Human

kozatos biztosítás”-ra módot adó szövegfordulatból ezért nem vonható le olyan következtetés, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok nem minősülnek emberi jogoknak. Az ENSZ Közgyűlés a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának megalkotásakor valóban tekintettel volt arra, hogy e jogok némelyikének biztosítása forrásigényes, az egyes államok teherbíró képessége, a rendelkezésükre álló közvagyon mértéke azonban eltérő lehet. De ennek a körülménynek a figyelembe vétele nem értelmezhető úgy, hogy ezáltal az Egyezmény megalkotói határidő nélküli halasztgatásra adtak volna módot, vagy hogy valamely részes állam a tetszése szerinti rangsort képezhetne a nyújtani kívánt jogokból, esetleg prioritást engedhetne valamely közönséges jognak az Egyezségokmányban felsorolt emberi jogokkal szemben.

A Bizottság értelmezése szerint a „fokozatos biztosítás” szövegfordulat valójában a részes államok reális gazdasági lehetőségeit szem előtt tartó, rugalmasabb megoldást kívánt lehetővé tenni. Ez a rugalmasabb lehetőség azonban nem ronthatja le az Egyezségokmány eredeti célját, amely az összes jog teljes körű biztosításának elérésére irányul, mégpedig a csatlakozástól számított lehető legrövidebb időn belül és a leghatékonyabb módon.

A Bizottság a nemzeti jelentésekből<sup>32</sup> szerzett tapasztalatok alapján kimondta azt is, hogy a részes államok az Egyezségokmányban foglalt minden egyes jog esetében kötelesek legalább a minimális szintet biztosítani. Nem állapítható meg még a minimális szint teljesítése sem azon államok esetében, ahol az egyének hiányt szenvednek az alapvető élelmiszerekhez, az egészségügyi alapellátáshoz, a lakhatási lehetőséghez, vagy az alapfokú oktatáshoz való hozzájutásban. Rámutatott arra is a Bizottság, hogy az Egyezségokmány 2. cikk 1. bekezdése az egyes államok rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételét írja elő, amely azt jelenti, hogy az államoknak az anyagi lehetőségeiket az Egyezségokmányban foglalt jogok minimális szintjének biztosítására kell fordítaniuk. Mindazonáltal nem szabad szem elől tévesztetni, hogy a részes államokat valójában a lehető legnagyobb mérték elérésének kötelezettsége terheli. Ennélfogva, ha valamely állam a forrásainak elégtelenségére hivatkozik, akkor köteles kidolgozni és bemutatni azokat a programokat, amelyek a jövő-

---

Rights and Extreme Poverty (7–9 February 2001, Geneva), HR/GVA/POVERTY/SEM2001/2.

32 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikke szerint a részes államoknak az Egyezségokmányban foglalt intézkedésekkel összhangban jelentéseket kell előterjeszteniük az általuk foganatosított intézkedésekről és arról az előrehaladásról, amelyet az Egyezségokmányban elismert jogok tiszteletben tartásának biztosítása tekintetében elérték. A jelentéseket az Egyesült Nemzetek Főtitkára elé kell terjeszteni, aki azok másolatait az Egyezségokmány rendelkezéseinek megfelelően, megvizsgálás céljából megküldi a Gazdasági és Szociális Tanácsnak. A 17. cikk 2. bekezdése értelmében a részes államok a jelentésekben megjelölhetik azokat a körülményeket és nehézségeket, amelyek befolyásolják az Egyezségokmányban meghatározott kötelezettségek teljesítését.

beli megvalósulást lehetővé fogják tenni.<sup>33</sup> (A Bizottság már korábban, az 1. számú Általános Magyarázatlanban is foglalkozott azzal, hogy mit jelent a 2. cikk 1. bekezdésében szereplő „fokozatos biztosítás” kötelezettsége. Az 1. számú Magyarázatlanban a Bizottság azt emelte ki, hogy az összes szükséges intézkedés megtétele felel meg 2. cikk 1. bekezdése azon fordulatának, miszerint az államok arra kötelezik magukat, hogy akár a saját erejükből, akár nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján, de biztosítják az Egyezségokmányban foglalt jogokhoz való hozzájutást.<sup>34</sup>) A Bizottság a 3. számú Magyarázatlanban összességében minden olyan következtetés lehetőségét kizárta, amely a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában foglalt emberi jogok tartalmának kiüresítését eredményezheti, azt a hamis látszatot keltve,

33 A Bizottság az 1989-ben elfogadott 1. számú Általános Magyarázatlanban az Egyezségokmányban részes államok jelentéseinek tartalmi követelményeit is meghatározta. Az Egyezségokmány IV. részében előírt jelentéstételi kötelezettséget illetően hét célt jelölt meg. Ezek közül az első az államok belső jogszabályainak az Egyezségokmányhoz történő igazítása, ha szükséges, akkor új jogintézmények létrehozása. A második, hogy az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdésében, valamint a 22. és 23. cikkeiben foglaltak megvalósulása érdekében az államok felmérjék az Egyezségokmányban elismert emberi jogokkal kapcsolatos problémáikat, és a jelentésekben a valós helyzetről adjanak számot, mert csak ilyen módon érhető el, hogy a 2. cikk 1. bekezdésében, illetőleg a 22. és a 23. cikkeiben előírtak szerint megvalósulhasson a nemzetközi szintű együttműködés és segítségnyújtás, valamint nemzetközi intézkedésekre kerülhessen sor. A harmadik céllal kapcsolatban a Bizottság kiemelte, hogy a jelentéstételi kötelezettség lényege az, hogy az államok számot adjanak intézkedéseikről. Az intézkedések megtétele pedig megfelelő politikai elképzelések kialakítását igényli. A Bizottság példaként az Egyezségokmány 14. cikkének rendelkezését említette, ami szerint annak az államnak, amely az Egyezségokmány részesévé válásának időpontjában még nem volt képes a területén, vagy a joghatósága alatt álló más területen a kötelező és ingyenes alapfokú oktatást biztosítani, két éven belül részletes intézkedési tervet kell kidolgoznia és elfogadnia annak érdekében, hogy néhány éven belül ez a jog mindenkire kiterjedjen. A jelentéstételi kötelezettség negyedik és ötödik célja annak elérése, hogy nyomon követhető és értékelhető legyen az előrehaladás mértéke. Ezzel kapcsolatban a Bizottság példaként a gyermekhalandóság visszaszorítására, a gyermekek védőoltással való ellátására, az egy személyre jutó napi kalória mennyiségére, valamint az egészségügyben dolgozók esetében az egy főre jutó betegek számára vonatkozó adatok szolgáltatásának jelentőségét emelte ki. Hozzáfűzte azt is, hogy az egyes államok előrehaladásának mértékét jelző mutatók vizsgálata igen lényeges, mert ebből állapítható meg, hogy történnek-e hatékony lépések az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlásának fokozatos biztosítása érdekében. A jelentések tartalmával függ össze a hatodik cél is, nevezetesen, hogy az államok jelentéseiből derüljön ki az, ha az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlásának biztosítását valamilyen nehézség vagy hiányosság gátolja. A hatodik cél ugyanakkor arra is irányul, hogy probléma felmerülése esetén az adott állam hatékonyabb politikát dolgozzon ki a fennálló nehézség leküzdése érdekében. A hetedik cél a 22. és a 23. cikkben részletezett nemzetközi együttműködési és intézkedési lehetőségek biztosításának elérése hatékony értékelési módszer kialakításával. Lásd CESCR General Comment No. 1: Reporting by States parties (Third session, 1989) (Forrás: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument), a letöltés ideje: 2010. január 18.)

34 Lásd CESCR General Comment No. 1: Reporting by States parties (Third session, 1989) 4. (Forrás: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument), a letöltés ideje: 2010. január 18.)

mintha az államok nem lennének kötelesek az Egyezségokmányból eredő kötelezettségek teljesítésére.<sup>35</sup>

Az univerzális egyezmények közül kiemelkedő jelentőségű a gyermekek jogait katalógusszerűen megfogalmazó, a Gyermekek jogairól szóló, 1989. november 20-án, New Yorkban elfogadott egyezmény,<sup>36</sup> amelynek preambuluma többször is hangsúlyozza a szerves kapcsolatot Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával. A Gyermekek jogairól szóló Egyezmény kimondja, hogy a családnak a társadalom alapvető egységeként és valamennyi tagja fejlődésének, jólétének természetes környezeteként meg kell kapnia azt a védelmet és támogatást, amelyre szüksége van ahhoz, hogy maradéktalanul betölthesse szerepét a közösségben, biztosítva a gyermek személyiségének harmonikus kibontakozásához szükséges családi környezetben való nevelkedés lehetőségét.

Az Egyezmény sokoldalú rendelkezései között helyet kapott a szociális biztonság kérdése is, a részes államok terhére megfogalmazva a gyermekek, és persze a gyermekek természetes környezetét szolgáló családok különleges védelemhez való jogának megvalósítását. Így például a 6. cikk szerint a gyermeknek veleszületett joga van az életre, aminek érdekében a részes államoknak a lehetséges legnagyobb mértékben kell biztosítaniuk a gyermek életben maradását és fejlődését. A 18. cikk elsősorban a szülők közös kötelezettségévé teszi a gyermekről való gondoskodást, de kimondja a részes államok megfelelő segítségnyújtási kötelezettségét is a szülők és a törvényes képviselők irányában, valamint előírja a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról való gondoskodást. Helyet kapott az Egyezményben „a lehető legjobb” egészségi állapothoz való jog is, ezen belül az orvosi ellátásban és a gyógyító-nevelésben részesülés, a betegség és a rosszul tápláltság elleni küzdelem. Az oktatáshoz (és a tanuláshoz) való jogról szól a 28. cikk, mely a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 13. cikkével azonos módon rendelkezik az alapfokú oktatás mindenki számára kötelezővé és ingyenessé tételéről, valamint a középfokú oktatás ingyenességének bevezetéséről, de ezt a kötelezettséget szükség esetére kiegészíti az államok pénzügyi segítségnyújtásának kötelezettségével is.

35 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által 1990 decemberében készített 3. számú Általános Magyarázat tartalmáról bővebben lásd SZIGETI ANDREA: A szociális jogok perspektívái a XXI. század elején. (Előadás „A pedagógia reménye, a remény pedagógiája” konferencián, Gál Ferenc Hittudományi Főiskola, Szeged, 2009. november 20.).

36 Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvénnyel került kihirdetésre.

## 2. Európai regionális egyezmények

Az európai régióra kiterjedően az Európa Tanács 1950-ben kidolgozta az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményt,<sup>37</sup> majd 1961-ben a gazdasági, szociális és kulturális jogokra fókuszálva elkészült az Európai Szociális Karta, amelynek időközben (1996-ban) a módosított változata is elfogadásra került (Módosított Európai Szociális Karta).<sup>38</sup> Az Európai Szociális Karta megalkotása azáltal, hogy a szociális jogokat katalógusszerűen sorolja fel, nagy előrelépést jelentett a szociális jogok megismertetése és elismertetése terén.<sup>39</sup> (Ha az univerzális vagy regionális jellegtől függetlenül időrendbe állítjuk a nemzetközi emberi jogi dokumentumokat, akkor kiténik, hogy az 1948-as ENSZ Nyilatkozatot szorosán követte az 1950-es Emberi Jogok Európai Egyezménye, majd 1961-ben – vagyis a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának megalkotása előtt – elkészült az Európai Szociális Karta, amelynek bővítések formájában történő folyamatos fejlesztése azóta is tart.<sup>40</sup>) Az Európa Tanács tagállamai a Karta elfogadásával tehát kifejezték az egyetértésüket abban, hogy rendszerszemléletű védelemre van szükség a szociális biztonságot érintő kérdésekben, e védelem megszervezéséről pedig az államnak kell gondoskodnia.

37 Magyarország az Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki. A tizennegyedik jegyzőkönyv az 1998. évi XLII. törvénnyel került kihirdetésre.

38 Magyarország az 1961-es Európai Szociális Kartát az 1999. évi C. törvénnyel, a Módosított Európai Szociális Kartát a 2009. évi VI. törvénnyel hirdette ki.

39 Vö. GEORGE KATROUGALOS: The Implementation of Social Rights in Europe. *Columbia Journal of European Law* Volume 2, 1995–1996, 301.

40 Az Európa Tanács az eredeti, 1961-es Kartához kapcsolódóan további négy egyezményt fogadott el, amelyek a következők:

- a Kiegészítő Jegyzőkönyv (Strasbourg, 1988. május 5.), amely a Karta rendelkezéseinek bővítését és modernizálását szolgálta négy új gazdasági és szociális jog beépítése folytán,
- a Karta ellenőrző mechanizmusának hatékonyabbá tételét szolgáló Módosító Jegyzőkönyv (Torino, 1991. október 21.),
- a Kollektív panaszok rendszerének biztosításáról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyv (Strasbourg, 1995. november 9.), ami szintén a Karta ellenőrzési mechanizmusának hatékonyabbá tétele érdekében született,
- a Módosított Európai Szociális Karta (Strasbourg, 1996. május 3.), amely tartalmazza a Karta és az 1988. évi Kiegészítő Jegyzőkönyv összesen huszonhárom cikkét, valamint nyolc újabb gazdasági, illetve szociális jogot határoz meg.

A fenti öt elem alkotja az úgynevezett „Karta-csomagot”

Az Európai Szociális Karta jellegéről, a sajátos választási mechanizmus tapasztalatairól, az országjelentések – köztük hazánk eddig benyújtott országjelentéseinek – bizottsági megítéléséről, valamint a Módosított Európai Szociális Karta 2009-ben történt magyarországi ratifikálásának előzményeiről ld. bővebben SZIGETI ANDREA: A szociális jogok európai egyezménye és magyarországi végrehajtása. *Jog Állam Politika* 2009/4, 91–160.

Az eredetileg tizenkilenc cikkből álló Európai Szociális Karta a jogok körének bővítése folytán mára már harmincegy jogot fogalmaz meg.<sup>41</sup> A családot a Karta szerint is kiemelt védelem illeti meg. A 16. cikk alapján a tagállamok arra vállaltak kötelezettséget, hogy „olyan eszközökkel mozdítják elő a család gazdasági, jogi és szociális védelmét, mint amilyenek a szociális és családi juttatások, adózási megoldások, családi lakásjuttatás, az új házások támogatása és egyéb megfelelő eszközök”. A 16. cikk tehát a családdal kapcsolatban nem csupán a létminimumhoz szükséges anyagi eszközök biztosítását fogalmazza meg, hanem ennél jóval többet irányoz elő: azt, hogy a családok kapják meg azt a támogatást, amely a társadalmi szerepük betöltéséhez szükséges. A családoknak juttatott anyagi támogatás tehát az Európai Szociális Karta szerint nem „könyöradomány”, és nem is olyan juttatás, amely elvonna más feladatokra fordítható pénzeszközöket az adófizető polgároktól, hanem a társadalom fennmaradásának, egészséges fejlődésének záloga. E nézőpontból pedig nyilvánvalóan tarthatatlannak minősül az a szemlélet, amely a családtámogatásokat – ezzel együtt persze a gyermekek részére nyújtandó támogatásokat is – a szociális segélyezés körébe sorolja, és mértékét a létminimumhoz viszonyítja.<sup>42</sup>

A másik lényeges rendelkezés a 27. cikk, ami a családi kötelezettségekkel rendelkező férfi- és nődolgozók esélyegyenlőséghez és egyenlő bánásmódhoz való jogát fogalmazza meg, részletezve azokat a pozitív, aktív cselekvést igénylő intézkedéseket, amelyek a részes államokat terhelik annak érdekében, hogy ne okozzon hátrányos helyzetet a gyermeknevelés társadalmilag hasznos kötelezettségének vállalása.

A Módosított Karta a szociális jogok katalógusát kibővítette a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni védelemhez való joggal is. Az erről szóló 30. cikk átfogó és összehangolt intézkedések szükségességéről szól, amelyek segítségével megvalósul a társadalmilag kirekesztett vagy veszélyeztetett személyek, a szegénységben élők és családjaik hozzáférése a foglalkoztatáshoz, lakáshoz, képzéshez, oktatáshoz, kultúrához, valamint a szociális és orvosi segítséghez.

A lakhatáshoz való jog a Módosított Kartában önálló jogként jelenik meg. A 31. cikk olyan intézkedések meghozatalára kötelezi a részes államokat, amelyek célja a megfelelő színvonalú lakáshoz jutás, a hajléktalanság megelőzése, de legalábbis csökkentése úgy, hogy annak fokozatos felszámolására kell töreked-

41 A 2009. évi VI. törvény 1.§ (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság vonatkozásában, az Országgyűlés döntésének megfelelően, a Módosított Karta II. Részének kötelező alkalmazása csak az 1., a 2., a 3., az 5., a 6. cikke, a 7. cikk 1. bekezdésére, a 8., a 9., a 10., a 11. cikke, a 12. cikk 1. bekezdésére, a 13., a 14., a 15., a 16., a 17., a 20., a 21. és a 22. cikke terjed ki.

42 Magyarországon 1998. óta létezik törvény a családok támogatásáról (a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, kihirdetve: 1998. XII. 24.). Az utóbbi évek megszorító intézkedései azonban meggátolták azt, hogy a családok jólétéhez szükséges jogokat átfogó módon szabályozó, kódex jellegű törvénnyé válhasson.



ni, valamint a lakások árának elérhetővé tétele azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.

## V. Záró gondolatok

Közismert, hogy a rendszerváltás előtt, vagyis az egypártrendszeren alapuló államszocializmus idején megfogalmazott alkotmányszöveg nem valódi választói akarat eredményeként jött létre. Az állampolgári igények politikai akarat függvényében kerültek kielégítésre, ennél fogva nem volt igazi jelentősége annak, hogy az Alkotmány a benne foglalt jogokat alanyi jogot keletkeztető módon, vagy csupán deklaratív jelleggel fogalmazza meg. Sőt, annak sem volt jogi jelentősége, hogy egyáltalán szerepel-e valamely emberi jog az Alkotmányban, hiszen az állammal szembeni kikényszerítésre nem volt mód, de ennek oka – egyes, manapság is hangoztatott nézetektől eltérően – nem a jogi lehetetlenség volt, hanem a politikai lehetőségek hiányából eredt.

A rendszerváltással megnyílt a politikai lehetőség arra, hogy az Alkotmányba azok a jogok, és olyan tartalommal kerüljenek belefoglalásra, amelyek a társadalmi szolidaritás követelményét a magántulajdonon alapuló piacgazdaság körülményei között is érvényre juttatják. Ez lehetővé teszi az emberi jogok, és közöttük a szociális biztonsághoz való jognak az állammal szembeni érvényesítését, mégpedig azon az alapon, hogy a társadalmi közjó szolgálata állami feladat, a közösségi feladatok megvalósításához szükséges, elsősorban adóbevételekből képződő források jogszerű elosztása állami szervező tevékenységet, vagyis állami közreműködést igényel.

Az alapjogok katalógusa mára az univerzális és regionális nemzetközi egyezmények megalkotása folytán meghatározottá vált; a nemzetközi egyezményekhez csatlakozás miatt pedig a nemzeti jogrendszerek ebben a tekintetben „nemzetköziessé” váltak. Azt ugyan a nemzetközi egyezmények nem írják elő, hogy a bennük foglalt jogok az egyes államok alkotmányaiban kerüljenek rögzítésre, de azt igen, hogy a részes államok tartsák tiszteletben a nemzetközi jogi dokumentumokban deklarált jogokat, valamint arra is kötelezik az államokat, hogy gondoskodjanak belső jogrendszerük harmonizálásáról. Ez a kötelezettség tehát fennáll, és ebből az is következik, hogy az egyes államoknak maguknak kell kidolgozniuk a hatékony végrehajtási mechanizmusokat.

A rendszerváltást követően hazánk elfogadta az Európai Szociális Kartát. A korábban elfogadott univerzális egyezmények mellett a szociális biztonság európai dimenzióira koncentráló, e jogok reális megvalósítási lehetőségeit és az emberhez méltó élet követelményeit az európai régió társadalmi-gazdasági lehetőségeinek ismeretében megfogalmazó Európai Szociális Kartához való csatlakozással tehát Magyarország elkötelezte magát a szociális állam megva-

lósítása mellett, függetlenül attól, hogy az Alkotmány szövegében a szociális állam, vagy az ennek megfelelő szófordulat szerepel vagy sem.

A nemzetközi dokumentumok elfogadásával a részes államok – közöttük Magyarország is – azt vállalták, hogy az emberi jogokat alkotmányozással, vagy más módon a belső jogrendjük részévé teszik, gondoskodva ezáltal a végrehajtás megfelelő eszközeiről is. Az idézett nemzetközi egyezmények nem hagynak kétséget afelől, hogy a szociális jogok az ember emberi mivoltának ugyanolyan jelentős tényezői, mint a polgári vagy politikai jogok. Ezért, ha az Alkotmányban nem jelennek meg ezek az alapjogok, akkor – annak ellenére és persze azzal együtt, hogy a nemzetközi jogi dokumentumokban vállalt kötelezettségek az ilyen „hiányos” alkotmánnyal rendelkező államokra is vonatkoznak – hiányozni fog a holisztikus emberkép, az állampolgár státusza alkotmányi szinten nem lesz teljes. Az állam szociális rendeltetésének kimondása és a szociális jogok alanyi jogosultságot biztosító megalapozása ennél fogva az alkotmányra tartozik még akkor is, ha e jogok részletes kibontása, a végrehajtás mikéntjének kidolgozása más jogszabályban történik meg. A nemzetközi egyezmények „gyenge pontjaként” számon tartott végrehajtási, kikényszerítési problémát illetően a megoldást tehát a hatékony végrehajtási, kikényszerítési lehetőségeket tartalmazó belföldi jogalkotás jelenti.

Az egyes államok alkotmányai – az állami szuverenitásból eredően – a saját történelmi fejlődésük eredményei. Ennél fogva az egyes alkotmányokban lehetnek hasonlóságok, és eltérések is. Az összehasonlítás pozitív és negatív irányban nyilvánvalóan értékes következtetések levonására ad lehetőséget, adaptáció azonban csak olyan megoldások esetében jöhet szóba, amely megfelel a nemzetközi jogi dokumentumokhoz való csatlakozás folytán hazánk által is vállalt kötelezettségeknek.

A fentiek tükrében alkotmánymódosítás, vagy új alkotmány elfogadása esetén nem annak a vitának van realitása, hogy kell-e a jogalkotónak foglalkoznia az állami szerepvállalással járó szociális biztonság kérdésével, és ennek függvényében a szociális biztonsággal kapcsolatos jogok alanyi jogot biztosító jogosultságként szerepeljenek-e az Alkotmány szövegében, hanem az alanyi jogok érvényesíthető és ennél fogva értelmezhető módon való megfogalmazására kell koncentrálni.



# FELADAT ÉS FELELŐSSÉG

HAJAS BARNABÁS  
adjunktus (PPKE JÁK)

Az elmúlt néhány évben az egyes közterületi rendezvények, illetve azok kísé-  
rőjelenségeinek rendőrségi kezelésével kapcsolatban az egyik leggyakrabban  
hangoztatott nézet, hogy valamennyi probléma megoldásának kulcsa egy új  
gyülekezési törvény megalkotása lenne. A következőkben nem pusztán ezt a  
közkeletű állítást igyekszem megcáfolni, hanem arra is törekszem, hogy a tö-  
megrendezvényekkel kapcsolatban számba vegyem az egyes érintettek felada-  
tait és felelősségét.

Azt, hogy Magyarországon a közterületi rendezvényekkel kapcsolatban meg-  
figyelhető – távolról sem egészséges – jelenségek nem, illetve döntően nem az  
elavult gyülekezési jogi szabályozásra vezethető vissza, alátámasztja egyfelől  
az, hogy Szabó Máté országgyűlési biztos e tárgyban folytatott vizsgálatairól az  
elmúlt két évben kiadott tucatnyi jelentésében<sup>1</sup> megszámlálhatatlanul sok intéz-  
kedést (ajánlásokat, kezdeményezéseket, valamint jogalkotási javaslatokat) tett,  
azonban mindössze néhány kérdésben tett javaslatot a gyülekezési jogról szóló  
1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) rendelkezéseinek módosítására.  
Ezzel összhangban vannak saját tapasztalataim, amelyeket 2008 tavasza óta több  
mint száz közterületi rendezvény figyelemmel kísérése során szereztem.

Az ombudsmani jelentések és empirikus kutatásaim is azt támasztják alá,  
hogy a közterületi rendezvényekhez kapcsolódó problémák azért sem orvosol-  
hatóak egy új gyülekezési törvénnyel, mert

- a) a nem megfelelően kezelt esetek többnyire nem a Gytv. hatálya alá tartozó  
rendezvényhez (jobbára állami, vagy önkormányzati rendezvényhez) kap-  
csolódva történtek,<sup>2</sup>
- b) a meglévő – túlnyomó részt törvényi – szabályozást nem alkalmazták,
- c) kifejezett törvényi előírásokat sértettek meg.

---

1 OBH 4583/2007; OBH 5642/2007; OBH 2058/2008; OBH 2452/2008; OBH 3262/2008;  
OBH 3628/2008; OBH 5266/2008; OBH 5593/2008; OBH 5642/2008; OBH 2624/2009; AJB  
3833/2009; AJB 4721/2009; AJB 6021/2009; AJB 6656/2009; AJB 6953/2009.

2 Ld. 2009. március 15-én, a Kossuth térről kiabálás miatt előállított személyek esetét!

## I. A gyülekezési jog magyar szabályozásának történetéről

A gyülekezési jog magyar szabályozásának története akár az alapjogi- és rendészeti szemléletű szabályozási koncepció közötti vitaként is leírható.<sup>3</sup> E kettősség Gytv. parlamenti vitája során éppúgy tetten érhető, mint annak alkalmazása során. Ugyan a Gytv. hatályos szövege kevés kifejezetten rendészeti jellegű rendelkezést tartalmaz, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet pedig túlnyomó részt a bejelentések elintézésével kapcsolatos feladatokat határozza meg, mégsem gondolhatjuk, hogy akár a rendőrségnek ne lennének a békés gyülekezéshez való jog biztosításával összefüggő, akár e két jogszabályban nem nevesített feladatai. Mindez pedig fordítva is igaz: a gyülekezési jog biztosítása során nem csak a rendőrségnek lehetnek feladatai.

## II. Ki a felelős a kialakult helyzetért?

### 1. A gyülekezési jog kitüntetett jelentőségéről

A hazai, külföldi vagy nemzetközi esetjog egyaránt jellemzően a gyülekezési jog kommunikációs jellegét, valamint annak a kommunikációs processzusban betöltött szerepét domborítja ki. Így az Alkotmánybíróság az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában rámutatott, hogy „[g]yűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható.”

Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jog jellegével kapcsolatban azt is kifejtette, hogy „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvé-

3 A gyülekezési jog szabályozásának magyarországi története tekintetében ld. bővebben: BÓDI STEFÁNIA: Az egyesületi, gyülekezési és a petíciós jog magyarországi szabályozásának története. *Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára* 1/2005, 5–11.; BÖKÖNYI ISTVÁN: A gyülekezések szabályozása Magyarországon 1945-ig. *Belügyi Szemle* 1989/9, 47–56.; BÖKÖNYI ISTVÁN: A gyülekezések szabályozása Magyarországon 1945-ig. II. rész. *Belügyi Szemle* 1989/10, 44–56.; HERENDI KÁROLY: A gyülekezési jog a kiegyezéstől az alkotmány megszületéséig. In UTTÓ GYÖRGY (szerk): *Egyes Állampolgári Szabadságjogokról – A belügyi munka tükrében*. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1988, 135–154.; HORVÁTH ATTILA: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. *Jogtörténeti Szemle* 2007/1, 4–15.; RÉNYI JÓZSEF: *A gyülekezési jog*. Budapest, 1900, 227–247.; RÉVÉSZ T. MIHÁLY: A gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez. In MEZEY BARNA (Szerk): *Ünnepi Tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2005, 105–119.; RÉVÉSZ T. MIHÁLY: Adalékok a gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez. *Levéltári szemle* 1977/1, 185–193.

nyek teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Egy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémitásának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák, és közösen juttassák kifejezésre.<sup>4</sup>

Legutóbbi határozatában pedig az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a mai alkotmányos demokráciákban a közterületi gyülekezések elsősorban a már kialakult vélemények, álláspontok együttes megjelenítésére, közös képviseletére szolgálnak. A szólásszabadság és a gyülekezési szabadság kapcsolata legfőképp a közös, nyilvános véleménykifejezést jelenti. A gyülekezési szabadság – mint kommunikációs jog – jelentőségét növeli, hogy gyakorlatilag közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt. Igaz ugyan, hogy mindenkinek joga van arra, hogy sajtóterméket hozzon létre, ez azonban jelentős anyagi ráfordítást igényel. A véleménynyilvánítás szabadságából – már a sajtószabadság részét képező szerkesztői szabadság miatt sem – nem vezethető le jogosultság arra, hogy az egyes sajtótermékek bárkinek a véleményét közvéleményévé tegyék.<sup>5</sup> Az Alkotmányból ugyanakkor nem következik, hogy az egyes sajtótermékek közvéleményévé bárkinek a véleményét. Ezért a közügyekben való részvételt biztosító jogintézmények közül kiemelten nagy a jelentőségük azoknak, amelyeket a személyek hasonló feltételekkel tudnak igénybe venni. Hagyományosan idetartozik a közterületi gyülekezés szabadsága, és újabban ilyen szerepet kezd betölteni az internet.

Mindezek alapján indokolt kiemelni önmagában azt a körülményt, hogy az elmúlt néhány évben a véleménynyilvánítás bevett terepévé vált az utca, ame-

4 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABK 2007. február, 117.

5 A sajtótermékeknek – szemben a szűkös természeti erőforráson osztozó műsorszolgáltatókkal – még csak a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét sem kell szem előtt tartaniuk, amely nem minden vélemény, de nem is az egymással ellentétes vélemények bemutatását jelentené, hanem azt, hogy a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie. (A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 4. § (1) bekezdése)

lyet üdvözlendőnek tartok. Az ilyen rendezvények véleménynyilvánítási folyamatban betöltött kitüntetett szerepe miatt ezért nem tehető senki felelőssé.

## 2. A tudomány felelőssége

Ha áttekintjük az elmúlt húsz évben megjelent gyülekezési jogi tárgyú tudományos publikációkat, azt tapasztalhatjuk, hogy – különösen Németországgal, vagy Ausztriával összevetve – e tárgykör nem érte el az alkotmányjog-tudomány ingerküszöbét. Úgy vélem, hogy a kialakult, a megoldás kulcsát kizárólag egy új Gytv.-ben látó helyzetért a jogtudomány is felelős. Ugyan a gyülekezési joghoz kapcsolódó egyes rendészeti kérdések bemutatásának esetenként teret ad a *Rendészeti Szemle*,<sup>6</sup> a *Fundamentum*,<sup>7</sup> vagy – az ombudsman gyülekezési jogi műhelybeszélgetésének megjelentetésével a *Közjogi Szemle*,<sup>8</sup> mégis összességében kimondható, hogy Magyarországon nemhogy nem folytattak egyes, a gyülekezési jog szempontjából lényeges fogalmakkal, annak korlátozásával, vagy éppen egy lehetséges szabályozás irányával kapcsolatos szakmai vitákat, de az alkotmányjog oktatása során – a jogintézmény alapos elemzése helyett – is jobbra mindössze a hatályos szabályozás bemutatására kelül sor. Még a 2006 őszi eseményeket követően megjelent publikációk sem szentelnek általában kitüntetett figyelmet olyan kérdéseknek, mint a békés jelleg, valamint annak elvesztése, vagy éppen a gyülekezés fogalma, a gyülekezés elhatárolása más közterületi rendezvényektől, stb. A fogalmak pontos meghatározása pedig – az új szabályozás előkészítése mellett – a mindennapi joggyakorlat számára is támpontot nyújthatna – ennek hiánya miatt gyakran elbeszélnek az érintettek egymás mellett.

6 Ld. a *Rendészeti szemle* 2009/2. számát, benne az alábbi tanulmányokat: JUHÁSZ ZOLTÁN: A gyülekezési joggal összefüggő jogalkalmazási gyakorlat jellemzői. 3–27.; GÖMBÖS SÁNDOR: A gyülekezési joggal kapcsolatos rendőri intézkedésekből eredő kártérítési igények elbírálásának tapasztalatai. 28–45.; PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA: A demonstráció e-mailen való bejelentése – ombudsmani nézőpontból. 46–52.; HAJAS BARNABÁS: A gyülekezéshez kapcsolódó kommunikációs kérdésekről. 53–61.

7 Ld. *Fundamentum: az emberi jogok folyóirata*. 2007/1. számban: SÓLYOM PÉTER: Demokrácia és gyülekezési szabadság 5–17.; MARY M. CHEH – BÁRD PETRA (ford.): Tüntetések, biztonsági zónák és a békés gyülekezés joga. 18–33.; SCHLETT ISTVÁN – SZABÓ MÁTÉ – SZIKINGER ISTVÁN – ÁDÁM ANTAL – FINSZTER GÉZA – ERDŐS FERENC: Gyülekezési törvény. 37–59.; KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF – M. TÓTH BALÁZS: A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. 63–76.

8 SZABÓ MÁTÉ – HALÁSZ ZSOLT – LÁPOSSY ATTILA – HAJAS BARNABÁS – JUHÁSZ ZOLTÁN – MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET – TÖRÖK ZOLTÁN – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY ZOLTÁN – KOLLÁTH GYÖRGY – GAUDINAGY TAMÁS: Gyülekezési jog – problématerkép. *Közjogi Szemle* 2008/3, 16–36.; továbbá BENCZE JÓZSEF, BIHARI MIHÁLY, GÖMBÖS SÁNDOR, HAJAS BARNABÁS, LÁPOSSY ATTILA és MAJOROS RÓBERT előadásainak a Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról szóló, három részben közölt, szerkesztett változata (I.) *Közjogi Szemle*, 2009/1, 23–31.; (II.) *Közjogi Szemle* 2009/2, 17–30.; (III.) *Közjogi Szemle* 2009/3, 35–41.

### *3. A szervezők és a résztvevők felelőssége*

Kutatásaim során megdöbbenve tapasztaltam, hogy nemhogy a rendezvények résztvevői, de gyakran még azok szervezői sem rendelkeznek a gyülekezési jog gyakorlásához szükséges legelemibb ismeretekkel. Meglévő ismereteik pedig gyakran szóbeszéd, „városi legendákon” alapulnak. Többször előfordult, hogy a flash mob, a gyors reagálás, és a spontán gyűlések fogalmát egymás szinonimájaként használta olyan szervező is, aki több száz (!) demonstrációt bonyolított le.<sup>9</sup> Továbbá tapasztalataim szerint sem a szervezők, sem pedig a rendezvény résztvevői nincsenek tisztában azzal, hogy a Gytv. szerint miként terheli őket kártérítési felelősség. Hiányosak, vagy tévesek a rendőrséggel, illetve annak tömegkezelési tevékenységével kapcsolatos ismereteik is, ezért gyakran alakul ki a résztvevők és jelenlévő (intézkedő) rendőrök között konfliktus, továbbá gyakran fordulnak jogszerű intézkedések miatt is panasszal a különböző fórumokhoz. Ki kell azonban emelni, hogy az utóbbi időben egyes tüntetői csoportok a rendőrségre vonatkozó jogszabályi előírásokról pontos ismeretekkel rendelkeznek.<sup>10</sup>

## **III. A jogalkalmazó szervek felelőssége**

Kutatásaim, valamint az ombudsmani jelentésekben megfogalmazottak alapján a közterületi rendezvényekkel kapcsolatos problémák túlnyomó része kifejezetten a hibás jogalkalmazó gyakorlatra vezethető vissza.

### *1. A rendőrség*

Az elmúlt néhány évben több olyan esettel is találkozhattunk, amelyek rámutattak arra, hogy a rendőrség nem mindig, illetve nem mindig helyesen ismeri fel az egyes közterületi rendezvényekkel kapcsolatos feladatait. Az alábbiakban a rendőrség békés gyülekezéshez való jog gyakorlásával kapcsolatos feladatait, valamint ennek biztosításával összefüggésben kialakult gyakorlatának vázlatos áttekintésére törekszem.

Az ombudsmani jelentésekből lesűrhető, hogy a közterületi rendezvényekkel kapcsolatban feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok túlnyomó részben a rendőrség eljárására vezethetők vissza. A következőkben a teljesség igénye nélkül bemutatok több olyan közelmúltbeli, megfelelően dokumentált

<sup>9</sup> Pl. 2009. április 14-én a Vértanúk terén tartott rendezvény békés jellegének elvesztését követően – a résztvevők körének, vagy a napirend megváltozása nélkül – a bejelentett demonstráció előbb „spontán tüntetéssé”, majd választási gyűléssé, ezt követően sürgős (gyors reagálású) tüntetéssé alakult, melyet az első felszólítás után több órával a rendőrség végül feloszlattott.

<sup>10</sup> A szervezők és résztvevők jogismeretéről nem áll rendelkezésre pontos, reprezentatív felmérés.



esetet, amelyekben a Gytv. betartása önmagában a gyülekezési jog szempontjából kívánatosabb eredményre vezetett volna. (Eltekintek azonban az ismertté vált rendőrszakmai, taktikai és stratégia hibák, kiképzettségbeli hiányosságok részletes bemutatásától.)

- Így a Gytv. 8. § (1) és (3) bekezdése értelmében a rendőrség arra irányuló eljárására, hogy fennállnak-e a rendezvény adott helyen és időben történő megtiltásának feltételei, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az irányadók. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 3. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást.<sup>11</sup> A közelmúltig a rendőrségi gyakorlatban az is vitatott volt, hogy a Ket. rendelkezéseit mikortól kell alkalmazni: a bejelentéstől kezdve, vagy ezek az előírások kizárólag a rendezvény megtartását megtiltó határozatra vonatkozó formai követelményként értékelendők.<sup>12</sup> A rendőrség azonban több ügyben e tényállás-tisztázási kötelezettségének nem, vagy nem teljes körűen tett eleget, így pl. a 2009. évi Meleg Méltóság Menete esetén nem vizsgálta annak közlekedésre gyakorolt hatását,<sup>13</sup> más esetben pedig azt nem tárta fel, hogy a rendezvény bejelentésben megjelölt helyszínre közterület-e.
- A rendőrség egyetlen általam ismert alkalommal sem vizsgálta, hogy a rendezvény milyen hatást gyakorol a bíróságok, vagy népképviselői szervek működésére.
- Ugyancsak többször ítélte meg hibásan a rendőrség az adott közterületi rendezvény gyülekezési jellegét, és tekintette demonstrációnak a sajtótájékozta-

11 Ugyan a Gytv. nem határoz meg a tényállás tisztázásával kapcsolatos különös szabályokat, a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) sajátos bizonyítási eszközök alkalmazását írja elő. Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy a közlekedés más útvonalon való biztosíthatósága alapvetően szakkérdés. A BMr. szerint azon szolgálati ágak vezetői, „akiknek szakvéleménye szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény megtartása nem ütközik-e a [Gytv.] valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a [Gytv.] 8.§-a (1) bekezdésének alkalmazása” a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével. (BMr. 4.§ (3)–(4) bekezdései)

12 A kérdés részletes elemzését ld. HAJAS BARNABÁS: A gyülekezések bejelentésével kapcsolatos rendőrségi eljárások szabályairól. – Gyakorlati megjegyzések a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény viszonyához. *JURA* 2009/2, 43–53.

13 Ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB 6021/2009 sz. jelentésében.

tókat,<sup>14</sup> vagy éppen az állami- és önkormányzati rendezvényeket.<sup>15</sup>

- Kiszámíthatatlan a rendőrség – távolabbi időpontra tervezett – gyülekezés bejelentésének elintézésével kapcsolatos gyakorlata,<sup>16</sup> amelyet legfeljebb részben indokolhat az, hogy a Gytv. jelenleg nem tartalmaz a bejelentés rendezvényhez képest legkorábbi időpontjára vonatkozó rendelkezést.
- A rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozatok indokolása legtöbbször a tiltó ok alapos alátámasztása mellett, nem ritkán pedig ahelyett, számos olyan körülményre is kitér, amelyek a megtiltás szempontjából nem relevánsak. Így azt, hogy a közlekedés miatt nem biztosítható más útvonalon, lényegesen rövidebb terjedelemben indokolja a határozat, mint amennyit a különféle nemzetközi emberi jogi dokumentumok rendelkezéseinek bemutatására fordít.
- Kutatásaim szerint a rendőrség rendezvény adott helyen és időben való megtartását megtiltó határozata függetlenül attól, hogy a rendezvény a Soproni Rendőrkapitányság, a Tatai Rendőrkapitányság, vagy éppen a BRFK illetékességi területén kerülne megszervezésre, sokszor szó szerint megegyeznek.
- Nem példánélküli, hogy a rendőrség a rendezvényt tartalmilag is minősíti („a rendezvény megtartásához nem fűződik társadalmi érdek”).<sup>17</sup>
- Kifejezetten bizonytalan helyzetet teremtett, hogy a rendőrség egyes Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeket tudomásul vesz, illetve biztosít akkor is, ha azok személy- és létesítménybiztosítási intézkedéssel érintett területen (a köznyelvben művelési terület) zajlanak,<sup>18</sup> más esetben az ilyen rendezvények bejelentését – arra hivatkozva, hogy nem közterüle-

14 A sajtótájékoztató – bár az ilyen esetekben közterületen zajlik – már csak azért sem tartozhat a Gytv. hatálya alá, mert – szemben annak 2.§ (2) bekezdésével – a rendezvény résztvevői nem a közösen kialakított álláspontjukat hozzák az érdekeltek tudomására, hanem újságíróként éppen a sajtótájékoztatót tartó(k) álláspontját mutatják be. Magának a sajtótájékoztatónak a véleménynyilvánítási szabadság által védett, elengedhetetlen része van a kommunikációs társadalmi folyamatban. Bővebben: HAJAS BARNABÁS (szerk.): Gyülekezési jogi projekt. *ÁJOB PROJEKTFÜZETEK* (Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala) 2009/1, 42. és 90.

15 Az elvi kiindulópont ebben az esetben az, hogy az állam és – e minőségükben – az önkormányzatok alapjog alanyai nem lehetnek. Az alapjogi védelemnek ugyanis az állammal szemben van értelme, az alapjogok célja, hogy az egyén jogait garantálja az állammal szemben. Ennek megfelelően az állam, vagy az állam képviselőjében eljáró személy a gyülekezési jog alanya sem lehet, állam vagy önkormányzat nevében nem lehet gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényt szervezni.

Indokolt kiemelni, hogy ilyen rendezvényeken – tényállási elem („más gyülekezési jogának gyakorlása”) hiányában – fogalmilag kizárt „az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése” szabálysértés elkövetése.

16 Ld. az ombudsman AJB 6656/2009 számú ügyben készült jelentése.

17 Feltárta az AJB 6630/2009 sz. jelentés.

18 Ld. a 2009. évi Meleg Méltóság Menet biztosítását (AJB 6656/2009 sz. ombudsmani jelentés).

ten zajlanak – elutasítja, és a rendezvény helyszínére való bejutást sem teszi lehetővé.<sup>19</sup>

- Az egyes demonstrációkon tapasztalt – ruházat és csomagátvizsgálás utáni – rendőrségi beléptetés gyakorlata több szempontból is kritika tárgyává tehető: a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken – tekintettel arra, hogy itt alapvető szabadságjog gyakorlásáról van szó – végzett rendőri biztosítási tevékenység alapjogi megítélése egészen más, mint állami rendezvény (például a Kossuth téri állami ünnepség) esetében.<sup>20</sup> A Gytv. több szakasza egyértelműen utal arra, hogy a rendezvény, a rendezvényen tartózkodók biztonságának megóvása és védelme, a gyülekezés békés jellegének fenntartása a rendező feladata és kötelezettsége, amiért személyes anyagi felelősséggel tartozik.<sup>21</sup> A Gytv. külön kimondja azt, hogy a rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik, a Rendőrség pedig a rendezvény rendjének biztosításában a *szervező kérésére közreműködik*, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.<sup>22</sup> A helyszíni tapasztalatok a rendőri beléptetés szükségességét, hatékonyságát nem támasztották alá, esetenként pedig kifejezetten többletkockázatot okoztak azzal, hogy a rendezvény közvetlen közelében, a kordonkorlátok közelében mindenhol jelentős – a rendezvényt egyébként akadálytalanul megtekintő és hallgató – tömeg gyűlt össze.<sup>23</sup>
- A rendőrségi eljárás *hatásában* nem lehet olyan, hogy korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a hozzá szorosan kapcsolódó véleményszabadsághoz való jogot.
- A Gytv. és az Rtv. kifejezett rendelkezése ellenére nem tették lehetővé,

19 Így 2006. október 23. napjától hónapokig nem kerülhetett sor Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényre a Kossuth téren.

20 A biztos a személy- és vagyonvédelmi vállalkozások, illetve a Rendőrség által az állami ünnepségeken, rendezvényeken való beléptetés egyes alapjogi kérdéseivel részletesen foglalkozott az OBH 2058/2008 számú jelentésben.

21 A Gytv. 13.§ (1) bekezdése alapján a szervező a rendezvény résztvevője által okozott kárért a károsult harmadik személlyel szemben a károkozóval együtt egyetemlegesen felelős.

22 Gytv. 11.§ (1) és (2) bekezdés.

23 Ki kell emelni, hogy ha a rendezvény olyan területen van, vagy olyan területtel határos, ahol a rendőrséget jogszabály, nemzetközi szerződés, vagy viszonyosság alapján létesítmény- (ideértve a diplomácia képviseltek épületeit is), vagy személyvédelmi kötelezettség terheli, és az említett objektum-, illetve személyvédelmi feladat más-ként nem biztosítható, indokolt lehet, hogy a rendőrség által felállított és alkalmazott ún. ellenőrző-átengedő pontokon (EAP) át történjen a beléptetés. Ilyen esetekben is maradéktalanul érvényesülnie kell a szükségesség és arányosság követelményeinek, ellenkező esetben ugyanis a rendőrség eljárása a gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozna.

hogy a résztvevők a feloszlatott rendezvény helyszínéről szabadon eltávozzanak.<sup>24</sup>

- A konkuráló rendezvények résztvevőinek összekeveredését nem akadályozták meg, így a rendőrség intézményvédelmi kötelezettségének sem tett eleget.<sup>25</sup>
- Egy gyülekezési jog korlátozása miatti panasz vizsgálata során az ombudsman – a megküldött rendőri jelentés alapján – arra a következtetésre jutott, hogy egy politikai rendezvény közreműködőit a rendezvény befejezettnak nyilvánítását követően rendőrök követték vagy megfigyelték, ennek célja pedig kizárólag egy lézertetítés megakadályozása volt. A biztos szerint a személyiségi jogok védelme szempontjából is súlyosan aggályos, hogy a rendőrség a garanciális törvényi feltételek (bűncselekmény elkövetésének a gyanúja) hiányában bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtésnek minősülő tevékenységet folytat. A biztos álláspontja szerint megengedhetetlen, hogy bárkit, különösen pedig egy politikai mozgalom tagjait ebbéli tevékenységükkel összefüggésben megfigyeljenek vagy kövessenek. A biztos megállapította, hogy a rendőrség eljárása az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési joggal összefüggő visszásságot okozott. Kezdeményezései között ezért azzal a kéréssel fordult az országos rendőrfőkapitányhoz, hogy hívja fel az állomány figyelmét arra, hogy a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés alkalmazására kizárólag a törvényben rögzített feltételek esetén kerülhet sor.<sup>26</sup> Az országos rendőrfőkapitány válaszában rámutatott, hogy a követés ténye a panaszos számára ismertté vált, így az nem volt titkosnak tekinthető. Emellett azt is elismerte, hogy az érintettek követése indokolatlan volt.<sup>27</sup>
- Az országgyűlési biztos a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatosan előállított személyek előállításának körülményeivel, a fogva tartás jogszerűségével, valamint ezek során az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatban többször állapított meg alapvető joggal összefüggő visszásságot.<sup>28</sup> Egyes vizsgált esetekben pedig kifejezetten jogszabálysértő eljárást, vagy gyakorlatot tárt fel.<sup>29</sup>

24 Pl. több jelentésben „Klark Ádám tér”; másokban „Clarc Ádám tér” stb.

25 HAJAS BARNABÁS: Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (III.) *Közjogi Szemle* 2009/3, 35–41.

26 OBH 5593/2008.

27 HAJAS BARNABÁS (szerk.): Gyülekezési jogi projekt. *ÁJOB PROJEKTFÜZETEK* (Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2009) 2009/1, 83.

28 Ld. az OBH 2452/2008; AJB 4721/2009 és az AJB 6021/2009 számú ombudsmani jelentéseket.

29 Amint arra a 2009. március 15-i rendezvényekkel kapcsolatban folytatott, OBH 2624/2009 számú ügyben készült jelentés is rámutatott.

- Számtalan esetben mutatott rá az ombudsman arra, hogy a közterületi rendezvényeken alkalmazott intézkedésekről készült rendőri jelentések alkalmatlanok arra, hogy azok alapján a tényállást, az alkalmazás körülményeit, valamint jogszerűségét rekonstruálni lehessen.
- A személyi szabadságot korlátozó kényszerítő eszközök alkalmazásának jogszerűségét és szakszerűségét vizsgáló parancsnoki kivizsgálások formálisak, legtöbbször sem a rendőrt, sem pedig az intézkedés alá vont személyt nem hallgatják meg a parancsnokok.

Hosszan lehetne még sorolni azokat a jelenségeket, amelyeket a tömegrendezvények kezelésével összefüggésben az elmúlt néhány évben tünetként kell feljegyeznünk. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az előbbi felsorolásban megjelölt tünetek – egy-két kivételtől eltekintve – nem a gyülekezési jogi szabályozás hiányosságai miatt, hanem hibás jogalkalmazói gyakorlat eredményeként jöttek létre.

## 2. A bíróságok

A bíróságok gyülekezési joggal kapcsolatos gyakorlata a nagyközönség előtt jobbra ismeretlen. Így sem a rendezvény megtartását megtiltó határozat felülvizsgálata során kialakított nemperes gyakorlat, sem pedig a felosztatás jogszerűtlenségének megállapítása iránt indított perekben hozott ítéletek nem kerültek publikálásra.<sup>30</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy a bírói gyakorlat megismert része sokszor nem kellő mértékben alapoz alkotmányjogi, alapjogi, különösen pedig gyülekezési jogi dogmatikai ismeretekre. Így például a bírói gyakorlatban gyökerezik az a tévhit, miszerint „demonstrálni a Gytv. értelmében csak közterületen lehet.” Ennek azonban jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét nem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban: Egyezségokmány), sem az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (továbbiakban: Egyezmény), de az Alkotmány és még a Gytv. sem.<sup>31</sup> Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja a gyülekezés fogalmi elemének. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyüle-

30 Ez alól kivétel: MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET: Korreferátum Hack Péter *A gyülekezés szabadsága. Kihívás a jogalkotók és a jogalkalmazók számára* című előadásához. In BENISNÉ GYÖRFFY ILONA (szerk.): *Huszonötödik jogász vándorgyűlés: Sopron, 2007. május 17–19.* Budapest: Magyar Jogász Egylet 2008, 220–227.; illetve MUDRÁNÉ LÁNG ERZSÉBET: Gyülekezési jog – problématerkép. *Közjogi Szemle* 2008/3, 16–36.

31 Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB számú határozat, ezzel ellentétesen pedig ld. LÁPOSSY ATTILA: Rendezvények hatálytalanul? A gyülekezés-fogalom meghatározásának dilemmái és lehetséges oszlopi *Közjogi Szemle* 2008/3, 19–20.

kezés jogát.<sup>32</sup> A Gytv. 3.§-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. A Gytv. – a rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12.§-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből azonban arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak. Azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.<sup>33</sup> A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből *a contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.<sup>34</sup>

Az utóbbi időben – hasonlóan a rendőrség rendezvény megtartását tiltó határozataihoz – nem feltétlenül érvényesül a relevancia elve, mint a Ket. egyik alapelve. A bíróságok több olyan végzést hoztak, amelyben nem a megtiltási ok fennálltát, hanem azzal összefüggésben nem lévő kérdéseket is mérlegeltek.<sup>35</sup>

A bírósági gyakorlattal szemben megfogalmazható egyik legfontosabb kritika azonban a Gytv. tiltási okainak kiterjesztése miatt fogalmazható meg. Számos nem publikált eseti bírósági döntés részletesen ismerteti a rendőrség meg nem tiltott rendezvények megtartása során ellátandó feladatát, valamint az Egyezségokmány, és az Egyezménynek gyülekezési jogra vonatkozó rendelkezéseit, továbbá a gyülekezési jog korlátozásának néhány indokát. Ennek keretében kifejtik, hogy az Egyezségokmány, valamint az Egyezmény egyaránt deklarálják a békés célú gyülekezés szabadságát, azonban egyik nemzetközi szerződés sem rögzíti ezen jogok korlátozhatatlanságát. Az Egyezségokmány a korlátozást lehetővé teszi az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölcös vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében, az Egyezmény pedig a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a za-

32 *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland* (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979).

33 „Azért, hogy a rendőrség a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása során adódó feladatait elláthassa, a Javaslat lehetővé teszi a rendőrség képviselőjének a rendezvényen való jelenlétét. Ez a lehetőség a rendőrség képviselőjét minden, a törvény hatálya alá tartozó rendezvényvel kapcsolatban megilleti. Ennek megfelelően a rendőrség képviselője az alapvető közrendvédelmi feladatából eredően mind a közterületen, mind a középületben megtartott rendezvényen jelen lehet. Ez a rendelkezés a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvényeket nem érinti, hiszen magánlakásba rendőr csak külön jogszabály által meghatározott esetekben vagy a tulajdonos, bérlő hozzájárulásával léphet be.”

34 Bővebben: HAJAS BARNABÁS: A gyülekezési jog tárgya: a gyülekezés fogalma [Gytv. 2. § (1)-(2) bekezdés]. *Új Magyar Közigazgatás* 2009/12, 36–48.

35 Vö. A Nemzeti Munkáspárt valamennyi rendezvényét megtiltó határozatok felülvizsgálata során hozott végzéseket.

vargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadsága védelme érdekében biztosítja a békés célú gyülekezés korlátozásának jogát.<sup>36</sup>

Mindezekkel összefüggésben indokolt rámutatni, hogy sajnálatos módon az említett nemzetközi jogi dokumentumok rendelkezéseinek értelmezése során egyfajta szelektív értelmezést tapasztalható: a közrendre, közérdekre stb. hivatkozással való korlátozás lehetőségére hivatkoznak ugyan, azonban nagyvonalúan megfedkedeznek arról, hogy e korlátozásokat *törvényben kell megállapítani, azok ugyanis nem lehetnek diszkrecionális jogértelmezés tárgyai!* Nyomatékosan fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a Gytv. – a törvényalkotó által szükségesnek és elégségesnek tartott mértékben – a nemzetközi dokumentumokban foglaltak szerint, az azokban kapott felhatalmazás terjedelmén belül zártfajúan meghatározta a magyar hatóságok által alkalmazható korlátozások körét, vagyis azokat – törvényt módosítás nélkül – senki sem terjesztheti ki. Hangsúlyozni kívánom, hogy a Gytv. nem ismeri a rendezvény megtartásának közrendvédelmi okokból történő megtiltását!<sup>37</sup>

Az előbbieket szerint a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggő, bírósági gyakorlatban megjelenő problémák nem a Gytv. szabályozásának hiányosságára, vagy rendelkezéseinek elavultságára, hanem sokkal inkább a nem kellően kimunkált fogalomrendszerre vezethetők vissza.

### 3. A Kormány felelőssége – a rendőrség irányítása

A mindenkor Kormány felelőssége a közterületi rendezvényekkel kapcsolatban kettős: egyfelől a rendőrség irányítása, másfelől pedig a szükséges szabályozás kidolgozásában érhető tetten:

2008. október 23-án az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium államtitkárának utasítására a BRFK az állami ünnepek idejére a biztosítási tervtől eltért. Erre tekintettel az ombudsman a rendészetért felelős minisztert megillető irányítási jogkörrel, illetve annak gyakorlásával összefüggésben arra is rámutatott, hogy az Rtv. és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) pontosan meghatározza a miniszter irányítási jogkörének egyik jogállami garanciáját: az utasítási jogkör korlátját gyakorlatilag a hatáskörelvonás tilalmában jelöli meg. E korlát – ha mégoly garanciális súlyú is – nem feltétlenül és minden esetben érvényesül. Ennek több oka is van:

- Egyrészt a rendőri vezetők kinevezésében és felmentésében a miniszternek meghatározó szerepe van. Így pl. az országos rendőrfőkapitányt az ő javaslatára menti fel, és nevezi ki a miniszterelnök, ő nevezi ki és menti

36 Pl. Fővárosi Bíróság 27.Kpk.45.880/2009/6., 20. Kpk.45.904/2009/2.

37 Hasonlóan ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az AJB 6630/2009 sz. jelentését.

fel az országos rendőrfőkapitány helyettesét vagy helyetteseit, a rendőrfőkapitányságok vezetőit, az államhatárral kapcsolatos ügyek intézésére létrehozott szervek vezetőit, helyetteseit, tagjait, emellett széles körben gyakorol a vezetők felett a hatáskörébe utalt személyügyi és munkáltatói jogokat. Ez alapvetően megnehezíti, de inkább kizárja, hogy a miniszter, az államtitkár, vagy éppen a szakállamtitkár olyan utasításait, amelyek ténylegesen a Rendőrség hatáskörébe tartozó ügy elvonását jelentenék, vagy éppen hatáskörének gyakorlását akadályozná, e hierarchizált szervezetben problematizálják.

- Az Rtv. 5. § (1) bekezdésének g) pontja szerinti egyedi utasításadás jogának helytelen értelmezése vezethet oda, hogy irányítási jogkörében a vizsgált ügyhöz hasonló utasítást adjon a miniszter (vagy helyette az államtitkár). Az Rtv. ugyanis *az országos rendőrfőkapitány számára feladat elvégzésére, mulasztás pótlására vagy jogszabálysértő állapot megszüntetésére irányuló egyedi utasítás kiadásának lehetőségét biztosítja.* (Ezt feladatmeghatározásnak nevezhetjük.) A tapasztalatok szerint az irányítók e felhatalmazást kiterjesztően értelmezik. Az irányítás keretében adott utasítás azonban semmilyen körülmények között nem vonatkozhat a feladat kivitelezésének mikéntjére, a végrehajtás módjára, erejére, az alkalmazott taktikára, eszközökre stb. Ez esetben ugyanis nem irányításról, hanem a szervezet, sőt szervezeti egység vezetéséről lenne szó!
- A Rendőrség tevékenysége, de az egyes rendőrségi intézkedések megítélése során csaknem kizárólag alapjogi és rendőrszakmai szempontok lennének figyelembe vehetőek, azonban e szempontok maradéktalan érvényesülése esetén is rendszeresen megtörténik a Rendőrség tevékenységének politikai jellegű értékelése, amely szükségszerűen egyfajta politikai megfelelési kényszerhez is vezethet.

## IV. A jogalkotók felelőssége

### *1. A Kormány felelőssége – jogszabály-előkészítési feladatok*

2006 őszét követően több forrásból értesülhettünk arról, hogy a miniszterelnök megbízásából egy szakértői csoport kidolgozta egy új gyülekezési szabályozás alapját. Később pedig az ombudsmannak küldött miniszteri válaszok, vagy a rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint elkészült egy Gytv. novella, vagy új Gytv., azonban azt sem a civil szervezetek, de még az ombudsman sem ismerhette meg. Ki kell emelni, hogy a közterületi rendezvények szabályozása – elegendő, ha a Gytv. hatályával, vagy a különféle célú közterület-használattal kapcsolatos problémákra utalok – messze több kérdést vet fel, mint egy új gyülekezési törvény előkészítését. A szabályozás teljes megújítása mindenképp



megkívánna, hogy a felmerült kérdésekről széleskörű társadalmi vita kezdődjön. Ennek azonban előfeltétele lenne a meglévő tervezetek nyilvánosságra hozatala.

A Kormány, illetve kormány tagjának rendeletalkotási tevékenységével kapcsolatos észrevételemet a szabályozásra vonatkozó részben teszem meg.

## *2. Az Országgyűlés*

Az a körülmény, hogy a közterületi rendezvények szabályozásának köztudomású elavultsága ellenére sem került sor a Gytv. pontosítására és kiegészítésére, az Országgyűlés, valamint annak érintett bizottságainak is felrható. 2008 óta több alkalommal válaszolta a Kormány, vagy az érintett miniszter az ombudsmannak, hogy a Gytv. javasolt módosítására kizárólag az ötpárti egyeztetések után kerülhet sor, ezek azonban még 2008 közepén megszakadtak.

Kiemelendő azonban, hogy az Országgyűlést nem pusztán egy új törvény megalkotásának feladata terheli, hanem ellenőrzési funkciójának gyakorlása során is szembesülnie kellett volna a kialakult helyzettel. Az ellenőrző eszköz alkalmazása azonban csak mérsékelt eredményt hozott. Az ombudsman tucatnyi jelentésével egyik állandó bizottság sem foglalkozott, a parlamenti beszámoló bizottsági vitájában még utalásként sem került sor azok értékelésére. Amennyiben valamely állandó bizottság gyülekezési joggal összefüggő kérdést tűzött a napirendjére, az – határozatképtelenség miatt – megtartásra sem került,<sup>38</sup> vagy az ügy érdemének megtárgyalása, így az esetleges tanulságok sem kerülhettek levonásra.<sup>39</sup>

## *3. Szabályozási problémák*

A közterületi rendezvények szabályozása rendszerszemléletet igényelne, amely nem indokolatlanul többszintű, és a garanciális jellegű szabályokat minden esetben törvény állapítja meg. Jelenleg azonban ez nem így van, ugyanis a Gytv. hiányos szabályait az 1990. óta változatlan BMr. egészíti ki, amelynek kiadására nem a Gytv., hanem – az azóta már hatályon kívül helyezett – a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet 15. §-a adott felhatalmazást. Úgy vélem, hogy a BMr. elavult, a Ket. rendelkezéseivel nem teljesen harmonizáló rendelkezéseinek alkalmazása indokolatlanul állítja a rendőrséget kihívások elé. A BMr. szabályainak jelentős része ugyanis – a Gytv. és a Ket. együttes

38 Ld. az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának 2008. október 21-én, kedden, 13 órakor az Országház Delegációs termében megtartott ülését. (<http://www.parlament.hu/biz38/bizjvk38/EMB/0810211.htm>)

39 Ld. az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának 2009. március 24-én, kedden, 13 órakor a Képviselői Irodaház I. emelet III. számú tanácstermében megtartott ülését, amelyen az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium államtitkárát tájékoztatója során a bizottság elnöke két alkalommal is a tárgya térésre hívta fel, ugyanis addig kizárólag a március 15-i kulturális rendezvényekről esett szó.

alkalmazása mellett – felesleges, egyes – éppen a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályok tekintetében<sup>40</sup> – elemei azonban törvényi szabályozást igényelnek,<sup>41</sup> ezzel szemben mások magasabb szintű jogszabályban is rendezésre kerültek,<sup>42</sup> s vannak továbbá olyan szakmai előírások, amelyek nem feltétlenül igényelnének jogszabályi rendezést.<sup>43</sup>

A közterületi rendezvényekkel kapcsolatos magyar szabályozás sajátossága, hogy – talán megfelelő konszenzus hiányában – nem a gyülekezési törvény módosításával, vagy pontosításával történik, hanem újabb és újabb büntető- és szabálysértési tényállások megalkotásával folyamatosan zajlik. E sor a Szabs.r. 40/A.§-ában meghatározott „jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés” szabálysértési tényállás<sup>44</sup> megalkotásával kezdődött, és a Szabs.r., valamint a Btk. ún. közrendvédelmi törvénycsomagban meghatározott módosításával folytatódott, és a köznyelvben „Gárda-tényállásoknak” nevezett szabálysértési és büntető tényállások megalkotásával a mai napig tart.

Indokolt kiemelni, hogy ugyan az említett represszáliákra alapuló szabályozás indokai valós problémák, azonban az új tényállások legfeljebb tüneti kezelésnek tekinthetőek, okságinak semmiképp sem!

Nem odázható tovább azonban a rendezvények bejelentése legkorábbi időpontjának törvényi meghatározása, valamint az ún. konkuráló rendezvényekre vonatkozó szabályozás megalkotása. Ugyancsak nem várhat a különböző – jogszerű – közterület-használatok egymáshoz való viszonyának megnyugtató rendezése. A Gytv. sajátos ‘fegyveres’ és ‘felfegyverzett’ fogalma nem illeszkedik a jogrendszer más rendelkezéseire, emellett pontatlanságuk potenciózáisan veszélyt hordoz.

40 Pl. a hiánypótlás időpontjának meghatározása, „szakvélemény” stb. (A „szakvéleménnyel” kapcsolatban indokolt utalni arra, hogy az ombudsman AJB 6021/2009 sz. jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a BMr. hivatkozott rendelkezései szakvéleményről szólnak, azonban a különböző szolgálati ágak együttműködése – lévén ugyanannak a hatóságnak különböző szervezeti egységei – semmiképp nem tekinthető szakértői tevékenységnek, így az annak eredményeként létrejövő dokumentum sem tekinthető szakvéleménynek. A Ket. 58. § (1) bekezdése szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, *ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel*. Ugyanazon rendőrkapitányság, vagy a Budapesti Rendőr-főkapitányság különböző szervezeti egységei esetén az eljáró hatóság fogalmilag kell rendelkezzen a megfelelő szakértelemmel, ellenkező esetben ugyanis nem a közlekedési szolgálati ágtól, hanem *szakértőtől* kellene a szükséges szakértői véleményt beszerezni.

41 Pl. a bejelentés elbírálására jogosult rendőri szerv meghatározása.

42 Tömegosztatás végrehajtásának módját az Rtv. és a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet is szabályozza.

43 Pl. BMr. 13. §-a szerinti biztosítási tervek előírása.

44 40/A.§ (1) Aki a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja jogszerű intézkedésének nem engedelmeskedik, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

Időről-időre felvetődik a rendezvény-megtiltási okok rendszere felülvizsgálatának (pl. feloszlott szervezet tagjainak tüntetése), továbbá a védőfelszerelés és az arceltakarás tilalmának kérdése. Indokolt kiemelni, hogy mindkét kérdéskör szabályozása olyan elméleti- és gyakorlati tapasztalatokon alapuló vitát, valamint alapos hatásvizsgálatot feltételez, amelyre mindezidáig nem került sor.

Az előbbieket mellett annak ellenére, hogy eddig e körben jogalkalmazási problémák még nem merültek fel, indokolt lehet a Gytv. hatálya alól kivett rendezvényekre vonatkozó szabályozás teljes újragondolása is. (A Gytv. 3.§-ában felsorolt rendezvények ugyanis a választási gyűlések kivételével nem rendelkeznek a gyülekezési jog sajátosságaival, ezzel szemben a választási gyűlést kivett jellegét semmi sem indokolja.) Az ún. exempt gyűlésekre vonatkozó szabályok azt a látszatot keltik, mintha taxatíve meghatároznák azokat a közterületi rendezvényeket, amelyeket nem kell gyülekezésnek tekinteni, és nincsenek a gyülekezés fogalmára sem figyelemmel.

Ugyan csak szóbeszédből ismerhetők meg az IRM-ben kidolgozott tervezet egyes rendelkezései, mégis ki kell emelni, hogy a Gytv. és a Ket. ma is megfelelően rendezi a bejelentések elintézésére irányuló eljárás szabályait, ezért azok bővebb kifejtésére, esetleg különös eljárási szabályok megalkotására nincs szükség. Ugyancsak szükségtelennek tartanám a közterületi rendezvények jogát az azokhoz kapcsolódó rendőrségi feladatok végrehajtásának módját meghatározó szabályokkal terhelni.

## V. Összegzés helyett

A tanulmányomban kifejtettek alátámasztják, hogy bár a gyülekezési jog magyar szabályai elavultak és hiányosak, amelynek következtében elodázhatatlan egy korszerű, az új kihívásokra is reagálni képes, a különféle közterületi rendezvényekre vonatkozó törvényi szintű szabályozás megalkotása, a közterületi rendezvényekkel összefüggő problémák jellemzően nem a szabályozás hiányosságára, hanem jogalkalmazási hibákra, gyakran pedig kifejezetten törvénytértő gyakorlatra vezethetőek vissza.

Mindebből az is következik, hogy a széleskörű közmegegyezésen alapuló, legtökéletesebb szabályozás kialakítása esetén sem szűnnek meg feltétlenül e problémák. Úgy vélem, hogy míg az új szabályozás kialakítása hosszabb időt venne igénybe, addig a meglévő szabályok következetes, ugyanakkor az alapjogi szempontokra is figyelemmel lévő alkalmazása már rövid távon látványos eredménnyel kecsegtethet. Mindezek alapján sürgető a rendőrség és a bíróságok jogalkalmazó gyakorlatának alapos felülvizsgálata, továbbá a rendőrség irányítási gyakorlatának az Rtv.-ben meghatározottakhoz igazítása.

III.

IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS – JOGALKALMAZÁS



# BÍRÓSÁGOK IGAZGATÁSA

TAMÁS ANDRÁS  
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

Bármely szervezet működése szervezést, igazgatást feltételez. Az igazságszolgáltatás állami *szervezetként* tevékenykedik. Jogállamban szervezeti fölépítése alkotmányos, törvénnyel szabályozott.

Bármely szervezet működésében igazgatási szempontból elkülöníthető „szakirányú” működés és „szervi” működés. *Szakirányú* az, amely a szervezet célját, rendeltetését, feladatkörét, hatáskörét, illetékességét, engedelmisségi körét és együttműködési körét érinti. *A szervi működés* közvetlenül nem az iméntieket szolgálja, hanem a „szakirányú” működés általános feltételeit határozza meg vagy biztosítja; azt, ami bármely szervezet működéséhez elengedhetetlen.

Szervi- és szakirányú működés rendszerint jól elkülöníthető egymástól, s ezen az alapon a közigazgatásban egységesítés és átszervezés egyaránt akár egységesen is elvégezhető. Vannak kivételek, amelyek esetében ez legfeljebb részigazság. Ilyen *a bírósági szervezet*, amelyen belül folyik igazgatás is, azonban az igazságszolgáltatás semmiképp sem közigazgatás. A bíróságok „szervi” működése nem uniformizálható: egyedi megoldást igényel.

Igazgatás szempontjából két fő szervezeti típus különböztethető meg egymástól: a „*hivatal*” formájában szervezett, hierarchikus intézmény (pl. minisztérium, hatóságok) és a „*testület*”-ként szervezett, amely nem-hierarchikus (a testület tagjai együttesen jogosultak döntést hozni). Az igazságszolgáltatás eleve *hierarchikus* a jogorvoslati rendszer miatt, de *nem „hivatal”* formájában szervezett. (Ellentétben pl. a szintén hierarchikusan szervezett ügyészséggel; a „legfőbb bíró” – nem létezik, mint „főbíró” sem, csak tréfás, vicces újságírók élcelődő szóhasználatában fordul elő, eléggé gyakran –, helyesen tehát a Legfelsőbb Bíróság elnöke, vagy bármelyik bíróság elnöke bírói döntés meghozatalában egyetlen bírót sem utasíthat, miként más sem.)

Viszont, ha a bíróság tanácsban jár el (első fokú eljárásban most nem ez az általános), aligha kétséges, hogy a bírói döntés *testületi döntés*. A bírói szervezet igazgatási szempontból lényegesen különbözik a többi állami fő hatáskör (funkció) gyakorlásának szervezeti szabályaitól: az államigazgatás körén kívül esik, továbbá azon a körön is, amely pl. a köztestületek (pl. ügyvédség) szervezeti autonómiájaként ábrázolható.

A bírói hatalom, vagy az igazságszolgáltatás *autonómiája* olyan mértékben törvényi szabályozás kérdése, amely kimondottan ezen a szabályozási szinten kö-

veteli meg a szabályozottságot, mert a *szervezet* önállósága *eljárási jogi* (közjogi) garanciák kérdése egyúttal. Szakirányú működés ezúttal törvénnyel, szervei működés annál alacsonyabb szintű jogszabállyal is rendezhető. Kimondottan *igazgatási* kérdések – ezek hozzávetőlegesen azonosíthatók a „szervi” működéssel – rendeleti szinten is szabályozhatók. Tárgyanként, külön-külön előírva, s a tulajdonképpeni fő feladatnak, a független ítélkezésnek szempontjához viszonyítva.

Látszólag mindez ésszerű működés kérdése – közvetlenül nem hozható összefüggésbe a bírói függetlenséggel, amely az *érdemi* ítélkezést érinti –, ezért igazgatási (szakigazgatási) módszerekkel rendezhető. Valamennyi bírónak vannak pl. *szolgálati viszonyából* következő kötelezettségei, amelyek nincsenek összefüggésben a bírói függetlenséggel, s alapvetően igazgatási kérdések. Ezeket a bírói szervezet rendesen maga igazgatja: az egyes bíróságok elnökei hagyományosan igazgatási tevékenységet is ellátnak, s így az igazságügyi „szakigazgatás” fórumai.

Ezzel az igazságügyi igazgatás a maga terjedelmén vagy keretein *belül* van, s ebből a szempontból látszólag egyetlen jelentős kérdés marad nyitva: az, hogy az *igazságügyi igazgatás csúcán* milyen állami hatáskör jelölhető meg. Hangsúlyozottan igazgatási kérdésekben, amelyek elvileg nem érinthetik magát az ítélkezést, vagyis a „szakirányú” működést, csakis a „szervi” (adminisztratív-szolgálati) működést.

Az elhatárolás „*érdemi ítélkezési*” és igazságügyi *igazgatási* kérdések között látszólag jól elvégezhető. Szakigazgatási kérdés és mégis szervei működés (az angolok ezt *general administration*-nek, azaz általános igazgatásnak nevezik) kérdése pl. az, hogy hol, hány helységben, településen indokolt bíróságot működtetni, s milyen létszámmal. Az, hogy *hol* működjék bíróság, igazgatási kérdés, ami jogi szabályozással rendezhető, s alig van köze a bírói függetlenséghez. Az, hogy egy bíróságon *hány* bíró alkalmazható, ehhez hasonlóan látszik. Szakigazgatási kérdés. Adminisztratív szervezési intézkedéssel megoldható.

## I. Igazságügyi igazgatás tágabb és szűkebb értelemben

Igazságügyi igazgatás lehet az igazságszolgáltatással, illetve a bíróságok *szervi*, ill. *szakirányú* működésével összefüggő feladatok megszervezése, ellátása, s ugyanezek ellenőrzése. *Szervezési szempontból* már a kiegyezés (1867) után – amikor a modern bírói szervezet kialakult, 1869. évi IV. tc. –, „*tágabb*” és „*szűkebb*” értelemben vették azt figyelembe. A *szűkebben vett* igazságügyi igazgatás és szervezet az állami bíróságoké, s alapvetően az, ami peres és nem peres eljárásokhoz tartozik. Törvénykezés mint ítélkezés (*iuris dictio*), továbbá a nem-peres ügyekben hozott érdemi bírósági döntések nem tartoznak az igazgatáshoz. Ezek eljárási joggal szabályozott tárgykörök, amelyekben az *érdemi*

döntés *anyagi jog és eljárási jog* (ritkábban csak eljárási jog) alapján bírói hatáskörben hozható, megítélhető, s az közvetlenül *nem szervi működés* kérdése, hanem hatáskörben eljárva teljesíthető „szakirányú” kérdés.

A *tágabb értelemben vett igazságügyi igazgatás* az igazságszolgáltatással összefüggésben álló szervezetek *szervezetszerű* működésére, működésének irányítására és felügyeletére (törvényességi felügyelet) terjed ki. (Annak idején e körbe tartoztak pl. az ügyvédi kamarák, közjegyzői kamarák, közjegyzők és közjegyzőjelöltek nyugdíjintézete, a Kincstári Jogügyi Igazgatóság, az országos büntetőintézetek, a dologházak, a fiatalkorúak fogházai, a javító intézetek, az igazságügyi orvosi tanács, az országos bírósági vegyészeti intézet, az igazságügyi országos megfigyelő és elmeorvosintézet, s az országos Börtönügyi Múzeum, amelyet 1910-ben létesítettek. Külön említhetők a *kir. ügyészségek*.) A magyar igazságügyi igazgatást a 19. sz. utolsó harmadában korszerűen alakították ki; az is lehet, hogy időszerűen akkor volt a legjobb.

Az igazgatási jogosítvány alapja akkor a magyar *király* főfelügyeleti joga – amelyet az *igazságügy-miniszter által* gyakorolt az 1871. évi VIII. tc. értelmében – azok *ügyvitelére s gazdasági működésére* felett, mint azok *adminisztratív* felsősége – írta *Kmety Károly* 1897-ben –, *érdemi beavatkozás nélkül* a bírói joghatóságba, a peres és peren kívüli jogügyek független elintézésébe, s a közjegyzői és ügyvédi kamarák autonóm ügyeibe. A felügyeleti hatóság a *szervi* működést, s a *gazdálkodást* utasítással is rendezhette. A felügyeleti hatóság az alatta állókat nyilatkozat tételére, a szükséges iratok és adatok felterjesztésére kötelezhette, személyesen vagy kiküldöttei által azok működését megvizsgálhatta, de a kiküldött a vizsgálandó hatóság főnökénél alsóbb rangú nem lehetett, továbbá bíróságok ügyvitelének vizsgálatából az ügyészek kizárattak.

Az említett, „*tágabb értelemben vett igazságügyi igazgatás*” jogi rendszere logikus. Megkülönbözteti az *érdemi* igazságszolgáltatást, amely a bírói szervezet *autonómiáját* jelenti, továbbá azon autonóm szervezeteket is, amelyek az igazságszolgáltatásban résztvevők (ügyvédség, ügyészség), vagy másodlagosan (közjegyzők, igazságügyi szakértők), vagy harmadlagosan (végrehajtók, büntetés-végrehajtási intézetek) azok. E szisztéma nem magyar specialitás: Európában a 19. sz. végén, a 20. században több hasonló igazgatási intézményrendszer létezik. (Érdekesség, hogy ezt annak idején annyira „logikus”-nak tartják, hogy pl. a bíróságok igazgatását figyelemre méltó elképzelés újítani sem törekszik: *szinte magától értetődő* a bíróságok vonatkozásában az, hogy az ítélezés ill. bírói döntéshozatal független – annak eljárási jogi alapjai és garanciái egyértelműek –, de az is, hogy ugyanennek *általános adminisztratív* feltételeként a szervi és részben szervezeti működést az *igazságügy-miniszter* rendezheti, felügyelheti, miként akkor Ausztriában is.)

Az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköre a kezdettől, azaz 1848-tól annyira „*tradicionális*”, hogy azt nálunk a legkésőbb rendezték alakilag, jogsza-



bállyal. Azaz, már régen jogszabályok írták elő az egyes miniszterek feladat- és hatáskörét, amikor ez az igazságügy-miniszterre külön szabályként nem létezett. (Az Alkotmánybíróság amikor „tágabb értelemben vett” igazságügyi igazgatást említett [53/1991. (X. 31.) AB hat.] – értve ezen a bírósági határozatok intézményes végrehajtását, szakértői hálózat fenntartását, továbbá közjegyzőkkel és ügyvédekkel kapcsolatos igazgatási feladatok ellátását is – nem új fogalmat határozott meg.)

Az igazságügyi igazgatás problematikája *politikailag* bármikor újra gondolható, különösen politikai-filozófiai szempontból. Ezen az alapon 1989 után ténylegesen csakugyan el lehetett gondolkodni. A bírói függetlenség a II. világháború után nálunk erősen sérült, olykor el is tűnt, majd folyamatosan sokat visszaszerzett abból, ami a bíraskodásnak lényege. A bírói függetlenség azonban közvetlenül nem szervezetrányítási kérdés, még a hatóság függetlensége sem. Ha intézményesített eljárás nem korlátozza, a bíróság ill. a bírák függetlensége érvényesülhet. Pozitív jogi értelemben, ha a perrendtartás *nem írja elő* azt pl., hogy a bírót az egyes ügyek megítélésében utasíthatja főnöke vagy más személy (pl. ügyész „felügyeleti” jogon), hogy milyen tartalmú ítéletet hozzon, akkor lehet, hogy az *ítélkezés „független”*, mert abba kényszerítően senki sem szólhat bele.

Más kérdés, hogy a független bíró, ill. bíróság is hozhat olyan ítéletet, amely nem igazságos, nem jogszerű, nem méltányos, nem ésszerű, nem meggyőző, nem elfogadható stb. – vagyis rossz ítéletet. Minden „rossz” ítélet alapkérdés abban az értelemben, hogy lehetősége a véletlenre, vagy az ítéltetés feltételeire vezethető-e vissza. Egyedi (eseti) vagy rendszer-hiba az oka?

Az államhatalmi ágak következetes „elválasztása”, az igazságügyi igazgatás újítása – ki tudja hányadszor – nem 1989-ben, hanem később „ért be”. Már csak ez hiányzott a jogállamisághoz, politikai-filozófiai értelemben. Az 1997. évi LIX. tv. módosította az Alkotmányt: megszüntette a „végrehajtó hatalmi ágba” tartozó igazságügy-miniszternek a bíróságok igazgatásával kapcsolatos néhány jogosítványát, úgy hogy létrehozta az *Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot*. „A bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács végzi, az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek” [Alk. 50.§ (4) bek.] Azaz *miniszteri* szakigazgatás helyett „bírói” (?) szakigazgatás, „bírói önkormányzati szervek”(?) közreműködésével.

A bíróságok ugyan autonómak, de *nem önkormányzatok*. Az autonómia nem ugyanazt jelenti, mint az önkormányzatiság. Mert, ha a bírói autonómia talán legnyilvánvalóbb megjelenése a *bírói függetlenség*, az közpolitikai értelemben vett autonómiának a legkevésbé nevezhető. Jogi alapfogalmakat nem mindig lehet egybevágó módon megfeleltetni politikai eszméknek. Növelhető a foga-lomzavar, ha pl. a bíróság autonómiáját demokráciának értjük.

## II. Igazgatási autonómia

Lehet, hogy tudálékoskodásnak, esetleg pedantériának hat, mégis az *autonómia* fogalmából célszerű kiindulni. E görög szó szótári alakja szerint *többjelentésű* fogalom. Ezúttal *három* jelentéstartalom számít; *autonóm* mint *a)* független, önálló, *b)* öngazgatás, önkormányzatiság, *c)* öntörvényű, ami lehet önhatalmúan, a maga hatáskörében megállapított szabályozás, önszabályozás. Első rátekintésre, általánosan az igazságszolgáltatásra *mindhárom* jelentés használható, azaz van ilyen vonatkozása vagy összefüggése. A háromféle jelentés *egymásra vonatkoztatása* pedig *különbségeket* mutathat ki: korántsem egységes, „monolitikusan” egybefogott e háromféle jelentéstartalom. (Logikailag még az is felvethető, hogy miért kellene *egyaránt* kifejlesztettnek lennie egy olyan szervezetrendszeren belül – ez az állam –, amelyben nem mindhárom elem egységessége, vagy egyformán fejlettsége az általános).

*Ad a)* A bírói hatalom függetlenségét, önállóságát a bírói szervezet igazgatása, adminisztrációja *érinthesi*, ám „normális” esetben – azaz demokratikus államban vagy jogállamban – nem feltétlenül. Vagyis nem állítható az, hogy a bírói függetlenség korlátos, nem valósulhat meg csak akkor, ha annak szervezését, szervei igazgatását nem az igazságügy-miniszter irányítja és felügyeli, hanem a bírácoknak valaminő újszerű demokratikus fóruma. Ez abszurd kijelentés lenne, tekintettel arra, hogy Európa elég sok államában ez az igazgatás az *igazságügy-miniszter hatásköre*: következésképp feltételezhető lenne, hogy ott a bírói függetlenség nem kifogástalanul valósul meg. Konkrétabban, a modern magyar bírói szervezet s igazságügyi igazgatás az Osztrák-Magyar Monarchiában jött létre a 19. sz. végén, lényegében azonos modell alapján. Ausztriában ma sincs OIT, ill. annak megfelelő szervezet. Nem valószínű, hogy Ausztriában emiatt a bírói hatalom gyakorlása sérelmet szenvedne, vagy önkényes lenne.

(A magyar történelmet illetően kizárható az a feltevés, hogy a kiegyezés után, vagy a két világháború között a mindenkori igazságügy-miniszter – mint a kormány tagja – befolyásolta vagy befolyásolhatta volna a bírácokat ítélezésükben, hogy pl. az igazságügy-miniszter ítéleteket „rendelhetett” volna meg bírácoktól, vagy nyomást gyakorolhatott volna pl. a Curia elnökére. Ezek abszurd ötletek, amelyek legfeljebb abból a szellemi és fizikai nyomorból származhatnak, amelyek az 1940-es évek végétől, s az 1950-es években is jellegzetesek a diktatúrában, a „konceptációs perek” osztályharcos-terrorisztikus világában. Egyébként, akkor sem a miniszter „dirigált”, megvolt annak a „sajátos” rendszere.)

*Ad b)* A bírói hatalom szervezetének öngazgatása, önkormányzatisága azt jelenti, hogy az előző pontban említett tevékenységet a bíróságok *öngazgatással* oldják meg. A 19. sz. végétől nálunk ténylegesen a bírói szervezet igazgatása

– egyszerűsítéssel – kétszintű: *országosan* és központosan az *igazságügy-miniszternél* összpontosított, a *területi*, helyi igazságügyi igazgatás pedig a *törvényszékeknél*, (megyei bíróságoknál), s azok működése kereteibe helyezett. Ezek – hangsúlyozottan nem az érdemi bírói tevékenységet érintően, miként azt pl. *Kmety* és sok más szerző mindig kiemeli – az igazságügyi szakigazgatás, mint *szervi* működés adminisztrációját *hierarchikus* igazgatási szervezeti formában látják el, a bírói szervezet *tényleges* felépítésének megfelelően. A bírói szervezet hierarchikus felépítése az *eljárás jogi jogintézményekből* következik, s nem az adminisztráció szervezéséből. Ez annyira nyilvánvaló, hogy ezzel a régi magyar szerzők nem is foglalkoznak, csak a perjogi hierarchiát ismertetik. A bíróságok igazgatása *ugyanarra* a hierarchiára épül, amit a *procedurális jog* törvényi szinten részletesen szabályoz. Tehát, mindeddig még véletlenül sem hoztak létre másféle igazgatási egységeket és szervezeteket (amelyeknek semmilyen értelme nem is lett volna): a szervezést, adminisztrációt *ugyanarra* a szervezeti egységre bízák, amely az igazságszolgáltatást hierarchikusan, hatáskörként gyakorolja.

Most végezzük el azt a műveletet, amelyre eddig egyetlen komoly közigazgatási szakteknitely sem vállalkozott régebben, egyszerűen azért, mert az értelmetlen, azaz inkább magától értetődő volt. Milyen *típusú* igazgatási *szerv* a bíróságok vonatkozásában az igazságügyi minisztérium s az egyes bíróságok? Elvi választási lehetőségek: centralizált és decentralizált; a központosított (*centralizált*) belül pedig *koncentrált* és *dekoncentrált* (azaz összpontosított és szétponosított) szerv lehet. A bíróságok igazgatása az igazságügy-miniszter irányításával, felügyeletével megvalósított, vagyis a bírói szervezetek igazgatása *dekoncentrált*, szétponosított igazgatás.

Ebben – ha központos – decentralizáció, helyi területi önkormányzatiság magától értetődően *nem* érvényesülhet. Az irányítási *központ*, centrum (miniszter) állapítja meg az igazgatási feladatokat, amelyeket a területi, helyi igazgatási szervek (bírói elnökök) végrehajtanak. A bíróság igazgatásáért – a bíróság működésének szervezeti fenntartásáért – az *elnök* felelős, s nem valamilyen testület (pl. az ott dolgozó bírák értekezlete). Az egyes bíróságok igazgatási, szervei működésében „önkormányzatiság” *nem érvényesül*: egy dekoncentrált igazgatási egység az adminisztráció számára nem lehet „autonóm”: a központ irányítását tartozik követni. Még a bírói szervezetben is. Mindaddig, amíg az adminisztráció szisztémája és struktúrája dekoncentrált, abban öngazgatásról, önkormányzatiságról *csak módjával* lehet beszélni. *A bíróságok ma sem* „önkormányzatok” igazgatási szempontból, s efféle e hatáskör gyakorlásában nincs is szükség.

Az önkormányzat valamely *rész, részterület* közös *érdekeit* érvényesíti; ezzel szemben a bíróságok állítólag egységesen azt, ami *országos* hatályú törvény. Ami a területi közigazgatási szervek oldalán fennáll területi önkormányzatisá-

guk, öngazgatásuk szempontjából, épp az hiányzik a terület illetékes bíróságának oldalán: az ítélkezés *országosan egységes*, s nem *területi* sajátosságok önkormányzati érvényesítéséhez fűzhető, s a szervei működés is ehhez igazított.

Ezek után kérdés, mi változik azzal, ha a bírói szervezetet *igazgatási szempontból* nem az igazságügy-miniszter, hanem *testület* – az Országos Igazságszolgáltatási Tanács – irányítja és felügyeli? Öngazgatás, önkormányzatiság összefüggésében csak az lenne, hogy az igazgatási szervezet élén nem miniszter, hanem *testület* áll. Változott-e ezzel az igazgatás szisztémája és struktúrája? Azaz, *igazgatásszervezési szempontból* a bíróságok adminisztrációja decentralizált, vagy centralizált? A válasz egyértelmű: a struktúrán belül *nincs* lényeges változás. A bírói szervezet igazgatása változatlanul centralizált, s a *dekoncentrált* modell szerint épül fel, ám e *hierarchia csúcsán* nem miniszter, hanem *testület* áll: az OIT. Az igazgatás szisztémája tehát ugyanúgy hierarchikus – és *nem* „öngazgatás” –, mint annak előtte; az igazgatás *csúcsán* *testület* áll, *területi* szinten pedig nem *testület*. A központi irányító „*testületileg*” az „*önkormányzatiságon*” (annak hiányán) túl sokat *nem változtat*. (Az, hogy e *testület* összetételében mennyiben specialitás, külön tárgyalást igényel).

*Ad c)* A bírói hatalom működésének szempontjait érintheti gyakorlásának *szabályozottsága*, szervezeti, igazgatási, adminisztrációs szempontból. Az igazságügyi és rendészeti *miniszter* feladat- és hatásköréről szóló 164/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet szerint a miniszternek a bírói szervezet működésével kapcsolatosan több feladata van: *szabályoz, összehangol, biztosít, kialakít*, vagyis az igazságszolgáltatás igazgatását illetően a *rendeletekkel való szabályozás lehetősége adott*. Az igazságügyi szervezetre irányadó *szabályozás joga* (rendeletalkotás) változatlanul az igazságügyi minisztert illeti meg – részletkérdés, hogy azt az OIT véleményezi –, annak végrehajtásáról hozhat (technikai) döntést az OIT, azaz *szabályzatot* alkothat. Ennek megfelelően pl. a *miniszter* előírja a bírósági ügyvitel szabályait (14/2002. (VIII. 1.) IM rend.), a *tanács* pedig a bíróságok egységes iratkezeléséről szóló szabályzatot (4/2002. OIT Szabályzat), amelyek azért nem azonos szabályozási szintek.

A bírói szervezet igazgatási működése a legkevésbé nevezhető önszabályozónak, „öntörvényűnek”: amiről dönthet, azt nemcsak törvények, de rendeletek is meghatározzák, leginkább az igazságügyi és rendészeti miniszternek a *rendeletei*. A miniszter hatásköréből *nem tűnt el* az igazságügyi igazgatás irányítása és felügyelete, csak átalakult. Irányítani normatív és operatív döntésekkel lehet. A jogi szabályozás: normatív irányítás. A felügyelet: műveleti intézkedési jogosultság, azaz az operatív irányítás köréhez tartozik.

A miniszter előkészíti „[...] a bíróságokról, az ügyészségekről, [...] a bírák jogállásáról, a választott bírászkodásról, az ügyészek jogállásáról, az ügyvédek-ről, a közjegyzőkről, a jogtanácsosokról, a bírósági végrehajtókról, az igazság-

ügyi szakértőkről, [...] szóló jogszabályokat, továbbá e tárgykörökben törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri *rendeleteket adhat ki*”. [164/2006. (VII. 28.) Korm. rend. az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatásköréről, 3.§ (2) bek.]; továbbá: *irányítja* a pártfogó felügyeletet, a jogi segítségnyújtást, az igazságügyi és büntügyi szakértői feladatokat ellátó állami szerveket. Törvényességi *felügyeletet* gyakorol a közjegyzők, az ügyvédek, a jogtanácsosok, a bírósági végrehajtók és az igazságügyi szakértők kamarái felett, a mondott rendelet 4.§-a alapján.

A rendelet szerint a miniszter felelős az igazságszolgáltatással összefüggő kormányzati feladatokért, az igazságügyi képzésért, (8.§), kialakítja az igazságügyi statisztika rendszerét, meghatározza a bírósági és ügyészségi fogalmazók, közjegyzőjelöltek, ügyvédjelöltek, jogi előadók és más munkakörben dolgozó jogászok jogi szakvizsgájának, egyéb szakmai továbbképzésének, valamint a végrehajtók és a végrehajtási ügyintézők szakmai vizsgájának alapvető szabályait és feltételeit. Vagyis, a *tágabb értelemben vett igazságügyi igazgatás továbbra is a miniszter szabályozási hatáskörébe tartozik*.

Mennyiben választható le erről a „szűkebb” értelemben vett igazságügyi igazgatás, amely kizárólag *bírói* szervezetekre összpontosít? Úgy tűnik, nehezen. Az ötlet nem hazai, a megoldás itthon nem konzekvens, a külföldi példák utánzása hasznot hajtó is lehetne, ha mögötte más nem lenne felismerhető. A szervezeti reform *elméletileg* egyáltalán nem tiszta. Ettől függetlenül akár javíthatja is a törvénykezés minőségét, szakmai színvonalát.

Az OIT létesítése nem a három fő állami hatalmi ág elválasztásának „következetesebb” módja, hanem ténylegesen az igazságügy-miniszter és a Legfelsőbb Bíróság elnökének az igazságügyi szervezet működtetésére irányuló feladatainak hatásköri „tisztítása”, még csak nem is feltétlenül „hatáskör-tisztítás”, hanem a feladatok elosztásának módja. Igazgatási feladatok ésszerűsítésének megoldása, közpolitikai díszítményekkel és filozofikus dekorumokkal ellátva.

Az előzmények az 1980-as év végétől figyelhetők meg. Határozott pártpolitikai törekvés volt néhány perccel a rendszerváltás előtt a *bírói függetlenség* helyreállítására. Egy elképzelés arról, hogy a bíróságok igazgatása legyen független a kormányzástól, legyen az öni igazgatás.

A bírói függetlenség, s az igazságszolgáltatás autonómiájának megerősítése 1991-ben lényegében megvalósult. Nem változott az igazgatás szisztémája és struktúrája. A bírói függetlenség – nagyjából korábban is – érvényesült. Már az 1980-as években sem állítható, hogy bírókat felvilágosított volna bárki, hogy milyen ítéletre számít. (Jelentékeny részben ez felesleges lett volna. Elég sok bíró volt a párt tagja, így bármiféle – külső-vagy belső – beavatkozás, sugalmazás nélkül is tudták azt, hogy bizonyos [politikailag érzékeny] ügyekben mire számít pártjuk és kormányuk.) Még kevésbé képzelhető el utasítás arról, hogy valamely ügyben milyen ítéletet kell hozni. Változtatásra 1997-ben ill. attól fog-

va került sor. A bírói szervezet igazgatása ma sem jellemezhető tényleges „önigazgatásként”. (Más kérdés, hogy ebben önkormányzatiságra, önigazgatásra lehet-e szükség.)

### III. Az államhatalmi ágak elválasztása szakigazgatási kérdés?

A bírósági szervezeti (bírósági igazgatási) reform elrendelésének *tizedik évfordulója* alkalmából ünnepélyes értekezlet volt a parlament épületében. Szinte mindenki ott volt, aki kezdeményezte, végrehajtotta a reformot, meg azok is, akik az érintett körben vezetők, tisztségviselők. Nyomatásban olvasható az ott elhangzott értékelés: mindenki nagyon elégedett volt. A szép és boldogító *reform* laudációja nem tért ki olyan prózai szempontokra, hogy ez a közpolitikai-közjogi *ajándék* – amit a lakosság és a bíróság kapott – kinek hiányzott így, s mire jó, továbbá a mondott értekezleten résztvevőkön túl még ki örül annak.

Nem állítható, hogy állampolgárok tömegesen követelték volna a bírói hatalomnak a kormányzástól való erőteljesebb elválasztását, azaz hogy a bíróságok igazgatását ki kellene venni az igazságügyi miniszteri igazgatásból. Nem okozott válságot a bíróságok működésében sem ugyanez a nemes gondolat. Miután megismertették az elképzelést a bírakkal, egy részük úgy vélte, hogy az igazgatásban valaminő önkormányzatiság demokratizmusa érvényesülhetne. (Persze félreértve az egészet: csak véleményt nyilváníthatnak együtt, de nem dönthetnek érdemben igazgatási kérdésekben. Azaz olyan kérdésekben, amelyek „*igazgatási* kérdéseknek” minősítettek.)

Kétszeresen is *idealizmus* volt azok részéről, akik jelentős változásra számítottak. Egyfelől szakigazgatás-politikai kérdésekben gondolták azt, hogy érdekeltként, érdekérintettként érdeket érvényesíthetnek a bírák. Másfelől nem mérlegelték alaposan azt, hogy a bíróságok igazgatása mint törvényi szabályozás tárgya az országos politika játéktere, ahol a szabályozás magyarázata foglalkozhat a *bíróságok* helyzetével, az új szabályozás alapjai azonban egészen más természetűek.

Elvi politikai célkitűzés volt az államhatalmi ágak elválasztásának következetesebb érvényesítése. Ennek során különösen az, hogy a bíróságok igazgatása kikerüljön a „végrehajtó hatalom” köréből, azaz az igazságszolgáltatás autonómiájának megerősítése. Gondolattársításként ettől az várható, hogy javul az ítélkezés színvonala, s ezáltal nyilván a bíróságok és a társadalom kapcsolata. Ez a gondolattársítás pusztán elképzelés, ötlet. Ha csakugyan lényeges az eltérés valamely szervezet „szervi” és „szakirányú” működése között, akkor ezeknek igen laza összefüggése, kapcsolata lehet. Ha a „szervi” működés mégis jelentősen javíthatja, ill. ronthatja a „szakirányú” működést, akkor a szervezet működésében olyan szintű zavarok mutatkoznak, amelyek a szétesés előzményei. Ha

a „szervi” működés lényeges tényező a „szakirányú” munka ellátásában – azzal esetleg egyenlő jelentőségűvé vált –, akkor ez a „szétesés”, a „válság”, a „működésképtelenség” esete. (Pl. ha azért nem lehet tárgyalást megtartani, mert a bíróságnak nincs pénze az idézések és értesítések szabályszerű postázására, vagy a bíróság képtelen törvényes időben tárgyalási jegyzőkönyvet átadni az érdekelt feleknek, akik arra igényt tartanak, az érdemi ítélezést hátráltathatja, azaz: „érdemtelen” eljárási-technikai gyakorlat.)

Az OIT most a bíróságok igazgatásának csúcsszerve, de egyúttal nem az igazságügyi igazgatásé. Feladat- és hatásköre tehát a „szűkebb” értelemben vett igazságügyi igazgatást érinti. E feladat- és hatáskör megosztása az igazságügyi miniszter és az OIT között önmagában jelzi azt, hogy a bírósági igazgatás *nem függetlenedik* a miniszteri hatáskör gyakorlásától, csak a feladatoknak egy részét veszi át a tanács. Abban az értelemben, amely szerint igazságszolgáltatási (bírói) szervezeteknek, szervezeteknek önálló szervezeti igazgatásuk lehet.

Azok a feladatok, amelyeket az OIT lát el, túlnyomórészt és közvetlenül a bírói szervezet igazgatásának körébe tartoznak: jórészt a szervei működést, ritkábban a szakirányú működést, esetleg mindkettőt érintik. Az a tárgykör, amelyben szervei és szakigazgatási kérdések összefonódnak – jellegzetesen ilyen a bírák kinevezése, elmozdítása, a bírák teljesítményének vizsgálata, bírósági vezetők kinevezése, tevékenységük vizsgálata, stb. – a személyzeti igazgatás körét alkotják, s ebben csak az OIT-nak van hatásköre. Az OIT legtöbb határozata személyzeti ügyről szóló döntés.

Az OIT személyi összetétele érdekes. A bíróságok szakigazgatásának kérdéseiről döntő tanácsban szavazati joggal közreműködnek nem bírák is. Hivatalból tagja a legfőbb ügyész. Bizonyára nem abból a szocialista-kommunista megfontolásból, amelyet egykoron az ügyészségről szóló 1953. évi 13. tvr. úgy tartalmazott, hogy az ügyészségek a bíróságok működése felett „törvényességi felügyeletet” gyakorolnak. A „kapcsolat” nem kölcsönös: az ügyészi szervezetben nincs egyetlen fórum sem, amelyben bíró – akár a *Legfelsőbb Bíróság elnöke* – szavazati joggal részt vehetne.

Hivatalból tagja a testületnek az *ügyvédi kamara elnöke*. Az ügyvédség köztisztületi autonómiájában – természetesen helyesen – nincs semmilyen bírói képviselő szavazati joggal. Tagja a testületnek az *igazságügyi miniszter*, aki a tanácsban bármiről szavazhat, a saját hatáskörében az igazságügyi igazgatásról viszont önállóan alkothat rendeletet, természetesen felhatalmazás alapján. A tanács tagja még hivatalból *két országgyűlési képviselő* az Országgyűlés alkotmány- és igazságügyi bizottsága és költségvetési és pénzügyi bizottsága képviselőjében. Ők bizonyára legjobban ismerik a képviselők közül a bírósági szakigazgatás alkotmányossági és pénzügyi-költségvetési problémáit, ám csak egyetlen szavazattal rendelkeznek.

A testület többi tagja bíró. Vitatható, hogy tisztségüket hogyan – milyen önkormányzati elv alapján – nyerik el, ám ez részletkérdésként itt elhagyható. A testület bíró tagjai együtt bármikor leszavazhatják a nem-bíró tagokat. Ez helyes. Csakhogy ezzel az a kérdés, hogy a nem-bíró tagok miért szavazhatnak, ha realiztikus értelemben csak *tanácskozási joguk* van. Miért nincs a tanácsban pl. közjegyzői, igazságügyi szakértői képviselő? Majdnem ugyanezen az alapon lehetne képviselője az OIT-ben a büntetés-végrehajtási intézeteknek, a bírósági végrehajtóknak, a bírósági szóvivőknek, bírósági ügyekkel foglalkozó oknyomozó újságíróknak, a börtön-orvosoknak, a börtön-lelkészeknek, bíróság-szociológusoknak, a fogva tartott elítélteknek, továbbá a büntetett előéletű személyeknek, ha épp szabadlábban vannak, s hazai televíziós adásokban akár együtt is felléphetnek, mint kiváló szakácsok, így tehát *a nagy Lewin tanítványai* is lehetnének, egy *sziporkázó demokráciában*, amelyben mindenki önmagát valósítja meg, mert joga van hozzá.

Mi indokolja az igazságügyi miniszter tagságát azután, hogy egyúttal rendészeti (rendőrminiszter) is? Hagyományos magyar közjogi koncepcióban a rendőrség soha nem „igazságszolgáltatási szerv”, miként a vámórség, a pénzügyőrség, a határőrség, az elhárítás, a nemzetbiztonsági szolgálatok sem.

E funkciók igazságszolgáltatás-jellegét kommunista pártállamok egynemelyike próbálta bizonyos időszakban elfogadtatni, hogy igazságszolgáltatásként *együtt* emlegesse a bíróságokat, meg a „dolgozók társadalmi bíróságait”, az ügyészséget és a rendőrséget, s más rendvédelmi szervezeteket. A Szovjetunióban persze egy időben egyáltalán nem létezett igazságügy-miniszter, OIT-nak megfelelő szervezet pedig sohasem. E szokatlan hatáskör-párosítás – igazságügyi és rendőrminiszter –, amely mondjuk Norvégiában elmegy, nálunk nagyon rendhagyó excentrikus bohóc-mutatvány a mindenre képes *dilletantizmus* önhitt magabiztosságaként. Az OIT vonatkozásában sem megfelelően elrendezett vízió.

A tanács személyi összetétele kétségessé teszi azt, hogy igazi bírói autonómiát reprezentálna. Más kérdés, ha ez a személyi összetétel az igazságszolgáltatás autonómiáját nem veszélyezteti. Legfeljebb zavarja azt, aki úgy találja, hogy más a *látszat*, s más a *lényeg*.

Az iménti mondattal jellemezhető az a kérdés is, amely a bírói szervezet igazgatásának *gazdasági* szempontja. Minden önálló igazgatásnak a fenntartása, fejlesztése, visszafejlesztése közpénzügyi tervezéssel és döntésekkel jár.

A pénzügyi feltételek megszabása *közvetlenül*, vagy *közvetetten* bármely közszervezet működésének befolyásolására alkalmas. A bírósági igazgatás költségvetését nem a miniszter, hanem az OIT tervezi. A költségvetésben tehát nem a minisztérium keretei között, hanem önállóan szerepel. Miként az ügyészség is. Ez vívmány, látszólag. Nincs olyan szabály, hogy az OIT által elfogadott javaslatot nem lehet korlátozni. A bírósági szakigazgatás ebben az értelemben



nem autonóm döntéshozó, csak egyszerű javaslattevő. E javaslatnak vannak jogi biztosítékai, ám tény, hogy mindeddig – egy év kivételével – kevesebbet kapott a *bírói igazgatás* a költségvetésből, mint amennyit az OIT javasolt. A javaslatról az Országgyűlés dönt a Kormány s a pénzügyminiszter véleménye alapján. A bírósági igazgatás *financiális autonómiája* ezzel *szimbolikus*, nem tényleges, végeredményben kormányzati diszkrecionális joghoz kötött. A mindenkori bírói létszám megállapítása, bíróságok létesítése, bírák és igazságügyi dolgozók javadalmazása egyszerűen a központi költségvetéshez igazított. Mivel a mai időkben a gazdasági *hasznosság, célszerűség és hatékonyság* szinte minden állami feladatot ural, nem kivétel ez alól a bíróságok igazgatása sem. A kifizetődőség, a gazdasági hasznosság, a termelékenység, a gyorsaság „mérőszámokká” válnak akár az igazságosság és helyesség ellenében is. Ez a szemlélet, ha eluralkodik az igazságszolgáltatás igazgatásában, veszélyes: a teljesítmények hajszolása önmagában is elértektelenítheti az igazságszolgáltatás lényegét, azt a döntéshozatalt, amely társadalmilag elfogadható, az anyagi igazságot juttatja érvényre, s mellesleg végérvényes is.

Következhetnek „nehezebb” kérdések. Az imént jelzett igazságszolgáltatási elvárások teljesítésének alanya egyénileg a bíró. Hallatlanul fontos a bírói feladatra való alkalmasság, amely részben szakmai felkészültség, intelligencia és tudás szerint ítéltető meg, részben a hivatás felelős tudatosságával.

A bírósági *igazgatásnak* talán leginkább összetett területe, amely nem egyszerűsíthető „*személyzeti politikává*”, pedig mégis az. Személyzeti politika a bíró kiválasztása, munkájának minősítése, szakmai képzése és továbbképzése, stb. Mindezen ismeretek számonkérése, fejlesztése, tudás, képességek figyelembevétele.

*A hivatás felelős tudatossága* nem ez: nehéz definiálni, pedig olykor lényegesebb, mint az eddig mondtak. Ez jellem, emberi tartás, s más effélék kérdése. Ehhez kidolgozott mechanikus módszerek nem állnak rendelkezésre. Egy primitív példa esetleg igazolhatja ezt. Az *igazi bíró* olyan a munkavégzés szempontjából, mint a tudós. Hogy milyen a tudós? Olyan kutató, aki felismer egy problémát, amelyet meg akar oldani, s folyton azzal foglalkozik. Nem kell ösztökélni, nincs szükség főnökre, „hajcsárra”, aki számon kéri azt, hogy naponként mit tett a megoldás érdekében. Amíg nem talál megnyugtató megoldást, nem nyugszik. Önmaga „hajcsárja”. Az igazi bíró is ilyen, persze *valódi* megítélést igénylő ügyekben, s nem olyanokban, amelyekben a szakszerűség egy blanketta kitöltésében álló látszat. A bíró sajátos embertípus. Nem minden jogász alkalmas bírónak. Azt az embert, aki tudása, és intellektualitása, jelleme, stb. folytán bírónak igazán alkalmas, nem könnyű megtalálni. Az OIT-nak ez lehetne az egyik fontos feladata, mert döntéseinek jelentős része végeredményben ezzel kapcsolatos.

## IV. Igazgatás és bírói teljesítmény

Elvi és gyakorlati fenntartások, ellenvetések mellett, vagy ellenében tény a bírósági igazgatás folyamatos és zökkenőmentes működése. Egyfelől a tanácsé, másfelől az igazgatás területi szerveivé. Az OIT *Hivatala* nem egyszerű titkársági feladatokat lát el a tanács mellett: feladatköre „mintegy minisztériumszerű”.

A bírósági igazgatásnak vannak olyan *technikai kérdései*, amelyek *szinte állandósultak*. Igazgatási szempontok szerint gondolkodó vezetők, bürokraták e szerint értékelnek és fogalmazznak. Nem bírák, *csak bíróságok vezetői*. Vagyis: adminisztrátorok. Ilyen pl. az ítékezés „időszerűsége”, az „ügyhátralék”, az ügyek elintézési ideje, amelyek ugyan igazgatási kérdések, de csaknem függetlenek attól, hogy a bírósági igazgatás csúcsszerve minisztérium, vagy bírói testület. Ezek a bíróságok számával és a bírói létszámmal összefüggésben értelmezhetők. Abban az összefüggésben, hogy a bíróságok igazgatása milyen mértékben képes érvényesíteni elképzeléseit, terveit a mindenkori központi költségvetésben. Az ügyhátralékkal küzdő bíróságoknak való „besegítés”, átcsoportosítás alkalmi, tüneti kezelés. Kifejezetten ellenszenves megoldás, ha a „többletteljesítmény” ügydarabok száma szerinti premizálással jár (cégügyek intézésében fordult elő). Az arányos „ügyteher elosztás” bírák között igazgatási kérdés. Amely nem tehető mechanikussá. Rossz szignálással, azaz túlterheléssel és alulterheléssel akár egy bírói pálya tehető tönkre. Mindezek felmérésére elsősorban a bírósági elnökök lehetnek alkalmasak. Következésképp, a bírósági elnökök kiválasztásában, pályázatuk elfogadásában többféle szempontnak kell érvényesülnie, mint a bírák kiválasztásában. A *gépi szignálás* – pl. a korrupció leküzdésére (!) – leleményes gondolat kíváltképpen akkor, ha a döntéshozatal is géppel történik.

A bírósági vezető alkalmas igazgatási feladatainak megoldására. Olykor ez abban áll, hogy képes megkeseríteni az általa igazgatott bírák életét. A bírósági elnökök a népi demokrácia idején mintegy „külön kasztot” képeztek a bírák között. Ritkán szakmai tudásuk alapján (azt rendesen valamelyik helyettes képviselte), de feltétlen lojalitásuk, s teljesítményt hajszólo kérlelhetetlenségük miatt. Ez mára sokat finomodott, de csak részben kopott ki a gyakorlatból. A múlt ma is kísért: a statisztikai számszerűségek hajszólása olykor elragadhat bírósági elnököket, akik esetleg az ítékezés minőségét háttérbe helyezik a „befejezésekhez képest”, létszámnövelés helyett ügyek befejezésének „normáit” forszírozzák, vagy a bírák közérzetének javítása érdekében „csengető órát” alkalmaznak, amely regisztrálja a bíró érkezését és távozását a bíróság épületébe most 2010-ben. Nem rossz teljesítmény, bár az 1960-as években már nem létezett ilyesmi a bíróságokon.

Ha a bíróságok működésében abból keletkezik zavar, „hátralék”, hogy a szervezet azt önmagában nem képes kezelni, nem a „többlet teljesítmény” elvárása

a magától értetődő, s nem is az átcsoportosítás. A bírói hatalom önállóságának zavaraira mindaddig számítani lehet, amíg a reális létszámigények helyett a teljesítményfokozás elképzelése általános. A megállapítás természetesen „valódi”, öntudatos bírákat feltételez, nem „munkavállalókat” hivatástudat gyenge fokán, akik mondjuk épp most ugyan a bíróságon dolgoznak, de csekély elhivatottsággal. Akik nem hivatásuk „szolgái”.

A bírói hivatás szolgálat, elkötelezettség, hivatástudat, öntudatosság, amelyre nézve már az is megszégyenítő, ha a bírósági vezető alkalmat találhat, hogy emlékeztessen arra. A bíró egyedül dönt, vagy tanácsban, ám mindig függetlenül. Nem találhat azon kifogásolnivalót az igazgatás sem, mert a bíró ismeri ennek az igazgatásnak a szempontjait is. Az nem kényszer számára, csak feltétel. Ha mégis kényszerre válna, két eset lehetséges: *a)* a bíró nem igazi bíró, csak jogász végzettségű munkavállaló, *b)* az igazgatás, s az adminisztratív irányítás elhibázott, önakaratú, kártékony. A bíró képes annak megítélésére is, hogy a bírósági igazgatás követelménye jogos, vagy méltánytalan és jogszerűtlen. Ez ajánlható minden bírósági igazgatási fórum figyelmébe.

A bíróságok igazgatásának változtatása óta eltelt 13 év. Mi változott akkor, s azóta? A *bírák* függetlensége 1997 előtt is megvalósult; lényegi változás nincs abban. A bírák „szabadabbnak” érzik magukat most, mint pl. 1996-ban? Esetleg 2010-ben, az előző évhez képest? Az ítékezés társadalmi feltételei talán változtak: növekedett és kritikussá vált a társadalmi elvárás, ez azonban elsősorban politikai és szociológiai kérdés. Összefügg a politikai pártok társadalmat megosztó politizálásával, törvényalkotás és kormányzás pártszempontú kölcsönös hiteltelenítésével, s azzal az egészségtelen „versennyel”, amely mintha a bíróság és jogalkotás között folya. Nem javult a jogalkotás színvonala sem, az eljárási törvényeké sem. Ezek nem közvetlenül, de közvetve érintik a bírói ítélezést, amelynek ideálképe a függetlenség, s a politikától való függetlenség (érintetlenség) is. Nem könnyű a közvéleményt meggyőzni erről, kiváltképpen akkor, ha politikusok, szociológusok, a sajtó, stb. szinte minden bírósági ügyben a pártpolitikai szempontot fürkészi, s annak érvényesülését véli felfedezni. (Kit támogat a bírói döntés: a kormányt, vagy az ellenzékét. Az, hogy mi felel meg a jogi igazságosságnak, szinte senkit sem érdekel a bírakon kívül.)

A *bírói szervezet* pillanatnyilag politikailag befolyásolt, kondicionált közvélemény-formálás feltételei között működik. Lehetőség szerint a maga elvárásaihoz tartja önmagát a bíróság: jogszerűséghez, törvényességhez, igazságossághoz, demokráciához. A bíró is; ez azonban nem ugyanazt jelenti, mint az előbbi. Mindkettő egyre többször szorul „magyarázkodásra”. Nem feltétlenül döntései helyessége vagy helytelensége miatt, hanem inkább azért, mert a társadalomban olyan szemlélet vált általánossá, amely az ítékezés iránti bizalmat is új szempontok szerint értékeli. Ezeket a *közpolitika* – esetleg akaratán kívül – táplálja, vagy szabadon engedi: individualizmust, haszonelvűséget, gátlástá-

lanságot, irigységet, szabadosságot, stb., amelyek utak a korrupcióhoz és bűnözéshez. E társadalmi légkörben kellene a bíróságnak pártcéloktól függetlenül ítélni. S ha csakugyan ettől függetlenül ítélnének, ez nem biztosíték arra, hogy működésüket pártok, sajtó, közvélemény, s az emberek tényleg így is értékeli. A bírói ítélet nem párt- vagy kormányzati programokhoz mérhető, de a társadalom mindenkori „megállapodottságához”, hosszú életű „igazságokhoz”, – a jogrendszer alapjaihoz – s nem aznapi politikai természetű véleményekhez.

Az 1997-es szabályozás átrendezte a bírósági igazgatást – amely akkor nem volt válsághelyzetben –, bár a bíróságok tényleges működésén keveset változtatott. Demokratikusan, hogy a bíróságok igazgatása ne tartozzék az igazságügyi miniszter hatáskörébe: e feladatot testület, a nálunk soha nem volt OIT látja el. A hatáskör megosztott, s nem teljesen elkülönített egymástól.

A szervezet működését egyaránt szabályozhatják; a miniszter *rendeletekkel*, az OIT *szabályzatokkal*. Az utóbbi gyakorlatilag a „miniszteri utasítás” szintje. Ha e szabályozás hierarchikus – márpedig az –, akkor az OIT szabályozási szintje hierarchikusan jelenleg is alárendelt a miniszteri szabályozás szintjének. Az önállóság e tekintetben korántsem teljes: rendelettel lehet *irányítani*, normatív utasítással (ez az OIT szabályozási szintje) *végrehajtani*. Az önállóság tehát csak a végrehajtás önállósága a kormányzati irányításhoz képest.

Az OIT elnöke hivatalból a Legfelsőbb Bíróság elnöke. A Legfelsőbb Bíróság igazgatása nem tagozódik az OIT igazgatásába: a Legfelsőbb Bíróság igazgatási elkülönültsége az OIT-tal nem változik. (Elképzelhető, hogy változtatását felesleges erőltetni).

Az OIT *testület*, amely a bírói szervezet szervei működésében rendelkezik hatáskörrel elsősorban. Testület, amely *nem testületeket* irányít.

## V. Befejezés

A mai bírósági szakigazgatási szervezet meghatározásában a bírói hatalom politikai függetlensége részben igaz, részben csak közpolitikai díszítmény. Amiatt, hogy a bírósági szakigazgatás csúcán nem az igazságügyi miniszter, hanem az OIT áll, a közjogi helyzet inkább elméletileg változott, a gyakorlatban nem jelentősen. 1997-től ez a testület irányít. Összetétele és eljárási szabályai alapján „*demokratikus*”, ám ott érvényesít demokráciát, ahol annak csak általános, teoretikus értelme lehet, vagyis *ahol a demokrácia gyakorlatilag értelmetlen*.

A bíróságok nem központi – azaz területi igazgatása – nem tanácsszerűen megoldott, alapvetően megyei elnöki feladat. A megyei bírósági elnökök irányító munkáját tanácsadó-véleményező fórumok támogatják (bírói tanács, kollégiumok). Végül az „önkormányzatiságnak” még kezdeti elemei sem mutathatók föl a *helyi bíróságok* igazgatásában: ott csak hierarchia érvényesül. Az

iméntiekből nem következik, hogy pl. a helyi bíróságok igazgatási szerepének növelése szükséges lenne. Szintén nem következik, hogy, az OIT-ban a megyei bírósági képviselőt minden más háttérbe szorító súlya megváltoztatandó lenne. Ez tényleges gyakorlatként alakult ki, nincs szabály, amely a változást előírná. Kimondottan értelmetlen lenne olyan korlátozás bevezetése, hogy az OIT tagok között pl. hány megyei elnök szerepelhet. A bíróság igazgatásának 1997-es megújítása több szabályozási kérdést hagyott nyitva, amelyek ma sem megnyugtatóan megoldottak.

Ilyen a bírói hatáskör, vagy az állami fő funkció alapvető alkotmányos rendezése, amely egyértelműen meghatározhatná annak közjogi lényegét, továbbá a többi fő államfunkciók gyakorlásához köthető viszonyát.

Az Országgyűlés és a kormányzás vonatkozásában mi az, amit a bírói hatalom gyakorlása a maga autonómiáján belül jogszerűen érinthet?

Mi a bírói hatalom (hatáskör) gyakorlásának tényleges terjedelme az Alkotmánybíróság hatáskörének gyakorlásához viszonyítva? Elképzelhető, hogy ezt nem alkotmánybírói hatáskörben kellene „rendezni”.

Mennyiben tényleges, vagy reális a bírói hatalom gyakorlásának elkülönültsége, függetlensége a mindenkori központi költségvetéstől: létezik-e a bírói szervezet „gazdasági” függetlensége?

Mennyiben képzelhető „önkormányzatnak” a bíróságok szervezeti igazgatási működése, az irányításban miért szembeötlő a megyei bíróságok meghatározó szerepe?

A bíróságok igazgatásának megoldásában politikai-filozofikus elképzelések érvényesültek az utóbbi húsz évben, s nem gyakorlati problémák. Ennek vannak elméleti alapjai, amelyek esetleg tetszetősek. A többi államhatalmi ágtól való elkülönítés csak neoliberais jelszó volt az átalakításhoz.

*A reform folytatása* és bizonyára méltó megkoronázása – ezúttal a *miniszter reformálásaként* – az igazságügyi és rendészeti miniszteri tárca létrehozatala volt. E hatalommegosztásban a miniszter egyaránt szabályozhatja rendelettel az igazságügyi igazgatást és rendészetet, továbbá szavazati joggal vehet részt az OIT ülésein. A jogszabály-előkészítésben az igazságügy-miniszter nálunk hagyományos szakmai feladatköre is átalakult – feltehetően a hatalommegosztás újszerű értelme szerint –, azaz e feladatok részben a Miniszterelnöki Hivatalhoz kerültek. Érdekes újítások, bár nem kimondottan Montesquieu doktrínája alapján állnak. Inkább a hatalom elosztását példázhatják, *Lear király* módszerével, persze, némi túlzással: Lear király a saját birodalmát osztotta el az ismert módon. Az igazságügy-miniszter hatáskörének változásai természetesen nem kizárólag a miniszter döntései.

# AZ ÜGYÉSZSÉG IGAZGATÁSA ÉS HATÁSKÖREI

VARGA ZS. ANDRÁS  
egyetemi docens (PPKE JÁK)

## I. Rendszerváltás az ügyészségen

A felületes – és főleg nem jogász – szemlélő számára könnyen úgy tűnhet, hogy az ügyészség az egyetlen jelentős állami intézmény, amely változatlan jogállással és feladatkörökkel lépett át a szocialista népköztársaságból a visszaállított<sup>1</sup> jogállamba.<sup>2</sup> Csak csekély mértékben változott ugyanis az alkotmányos szabályozás, változatlanul az 1972. évi V. törvény (Ütv.) rendelkezik a státuszáról, továbbra is jelentős büntetőjogon kívüli hatáskörökkel rendelkezik, és igen nagy a legfőbb ügyész szervezet- és működésirányító szerepe. Valóban: ha megnézzük a szabályozás legmagasabb szintje, az Alkotmány 1989. október 23-a előtti és utáni szövegét, igen kevés változást olvashatunk. A Népköztársaság helyébe természetesen a Köztársaság lépett.

Ezen túlmenően egyrészt megfordult (és közben valamelyest módosult, kiterjedt a védendő jogalanyok köre, és a védelem nem az *állam*, hanem az *ország* értékeire irányul<sup>3</sup>) a legfőbb ügyész és az ügyészség feladatait meghatározó szabály (Alkotmány 51.§ (1)) felsorolásának sorrendje. Immár nem a bűncselekmények üldözését követi az állampolgárok jogvédelmének kötelezettsége,<sup>4</sup> hanem: „*A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény*

1 ZLINSZKY JÁNOS: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest: Szent István Társulat, 2005, 3.

2 Így látja ezt az igen sok felsőoktatási intézmény által használt alkotmányjogi tankönyv, ld. FÜRÉSZ KLÁRA: *Az ügyészség*. In KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest: Osiris, 2002, 509.; de a PPKE JÁK jegyzete is: HAJAS BARNABÁS: *Az ügyészség*. In KILÉNYI GÉZA – HAJAS BARNABÁS (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Budapest: Szent István Társulat, 2008, 177.

3 A szövegváltozás magyarázatáról ld. VARGA ZS. ANDRÁS: *Az ügyészség*. In JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég, 2009, második kiadás, 1855–1898.

4 Az eredeti szöveg szerint: „*A Magyar Népköztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik a társadalom törvényes rendjét, az állam biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről, az állampolgárok jogainak védelméről.*”

*következetes üldözéséről.*” Ezzel összefüggésben változott a nyomozást érintő jogosultságok megfogalmazása: „*felügyeletet gyakorol*” helyett „*törvényben meghatározott jogokat gyakorol*” (Alkotmány 51.§ (2)). Egyszerűsödött továbbá a nem büntetőjogi feladatkör leírása: a törvények megtartására „*az állami, a társadalmi és a szövetkezeti szervek, valamint az állampolgárok*” helyett immár „*mindenki*” köteles (Alkotmány 51.§ (3)).

Másrészt – és itt szembetűnőbb a változás – a legfőbb ügyészt az Országgyűlés nem az első ülésén a következő Országgyűlés első üléséig terjedő időszakra választja. A rendszerváltozás óta hatályos szabály csak annyit mond, hogy a legfőbb ügyészt „*a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, a legfőbb ügyész helyetteseit a legfőbb ügyész javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki*”. (Alkotmány 52.§ (1)). Elmaradt továbbá a szövegből a bekezdés korábbi második mondata, mely szerint az Országgyűlés a legfőbb ügyészt visszahívhatta. Harmadrészt az Alkotmány megtiltotta az ügyészek párttagságát és politikai tevékenységét (Alkotmány 53.§ (2)).

A változások – a látszat ellenére – igen jelentősek, tény azonban, hogy a legfőbb ügyész választása, az Országgyűléssel szembeni felelőssége, és a Kormány „*távoltartása*” az intézménytől<sup>5</sup> megmaradt. Annak ellenére történt így, hogy még a kerekasztal-tárgyalásokat megelőzően, az állampárti alkotmányreform-törekvések körében felmerült az ügyészség alkotmányos helyzetének (és hatásköreinek) megváltoztatása.<sup>6</sup> A lehetséges modellek két alapvető kérdést érintettek, mégpedig az Országgyűlésnek való felelősség felváltását az igazságügy-miniszter felügyelete alá rendeléssel, illetve a büntetőjogon kívüli (akkori szóhasználat: „*Afel*”) tevékenység megszüntetését. Említést érdemel emellett, hogy a legfőbb ügyész mandátumának elválasztását az Országgyűlés megbízatásától (lényegében meghosszabbítását) már ezek a koncepciók szükségesnek tartották. A Nemzeti Kerekasztal ellenzéki oldala nem kívánt időtálló alkotmányt létrehozni,<sup>7</sup> és a résztvevőktől eredő köztudat szerint közös meggyőződés volt, hogy az új alkotmány visszaállítja a korábbi jogállammal együtt elvetett Királyi Ügyészség napóleoni modelljét.<sup>8</sup> Ezt a meggyőződést erősíti,

5 Az ügyészségnek az legfontosabb alkotmányos intézmények közül egyedül a Kormánnyal nincs formális kapcsolata. Ld. VARGA (2009a) i. m. 1870–1871.

6 Ld. például SZEDER GYULA: *A jogállamiság államszervezési összefüggései; az ügyészség helye és szerepe a szocialista jogállamiság megvalósulásának folyamatában.* Budapest: MTA – Államtudományi Kutatások Programirodája, 1988.

7 Ld. TÖLGYESSY PÉTER: Ajánlás. In JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmánykommentárja.* Budapest: Századvég, 2009, második kiadás, XII.

8 Ld. NYÍRI SÁNDOR: Az ügyészségről. Budapest: BM, 2004, 9–10.; J. P. PETER TAK (ed.): *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States.* Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004, 3–15. Érdemes itt megjegyezni, hogy a Királyi Ügyészséget létrehozó 1871. évi 33. tc. megszavazása során igen szoros volt a kormány-alárendeltségben működő (végül győzedelmes) és a független ügyészséget pártolók aránya. Ld. erről: NÁNÁSI LÁSZLÓ: A magyar királyi ügyész-

hogy az első kormány-ciklusok idején mindvégig napirenden volt, habár eredmény nélkül, az ügyészség közjogi reformja.<sup>9</sup>

## II. Ügyészség és alkotmányosság

### *1. Az Alkotmány-reform hatása az ügyészségre általában*

A rendszerváltó alkotmány-reform legfontosabb hatása az ügyészségre a jogvédelmi feladat kiemelése (első helyre sorolása). Ez a hatás azonban általános, nem csupán az ügyészségre vonatkozó szabályok szöveg-módosításában jelenik meg, hanem áthatja az Alkotmány egészét. A Magyar Köztársaságban az ember alapvető jogainak védelme az Alkotmány 8.§-ához igazodik. A jogvédelem az állam elsőrendű kötelessége, következésképp minden állami – alkotmányos vagy alacsonyabb szintű jogszabályban létrehozott – szervezet és tisztségviselő kötelessége is, amely az egyéb állami feladatok mellett, sőt azokhoz képest elsősorban megjelenik. Az általános jogvédelmi kötelezettség azonban saját feladataikhoz igazodva mást jelent az egyes intézményekre nézve.<sup>10</sup>

Az ügyészségi jogvédelem terjedelme tehát az Alkotmány egészéhez igazodik, a jogok körét tekintve általános, de nem az ügyészség privilégiuma, hanem a tényleges teendőket konkrét hatásköreinek teljesítése során kell ellátnia. A konkrét feladatok a működését szabályozó törvényekben – Ütv., Be., Bvtvr., Ptk., Ket., Szabs. – megjelölt intézkedések során teljesíthetők.

Az alkotmány-reformnak ez a hatása tehát az Alkotmány 8.§-ából következik, és lényegében akkor is érvényesülne az ügyészség esetén, ha az Alkotmány 51.§-ának (1) bekezdése nem utalna rá. A feladatsor szövegváltozása mégis bír jelentőséggel. Kiemeli és vitathatatlaná teszi ugyanis, hogy semmilyen más alkotmányos elv, érték, érdek vagy szempont nem nőhet a jogvédelmi feladat fölé, azaz a büntetőeljárás és egyéb hatáskörök gyakorlása során egyaránt parancsoló követelmény a jogvédelem szem előtt tartása. Ennek további hatása, hogy ha bármilyen későbbi alkotmánymódosítás esetén a jogvédelmi feladat eltűnne az ügyészségre vonatkozó szabályok közül (sőt akkor is, ha az ügyészségre vonatkozó szabályok kimaradnának az Alkotmányból), ez nem egyszerűen a feladatkör módosítása lenne, hanem a jogvédelem intézményrendszere szegényedne.

Az Alkotmány szövegváltozása természetesen ennél konkrétabb hatásokkal is járt, amelyek érintették az ügyészség jogállását, büntetőeljárás, magánjogi és

---

ség. In HORÁNYI MIKLÓS (szerk.): *Fejezetek az ügyészség 130 éves történelméből*. Budapest: Legfőbb Ügyészség, 2002, 40.; ld. még NÁNÁSI LÁSZLÓ: Magyarország ügyészségnek vázlatos története a kezdetektől 1953-ig. *Ügyészek Lapja*, 2001/1, 23–34. és SZENDREY GÉZA: *A magyar ügyészség évszázadai*. Budapest: Rejtjel, 2005.

9 Ld. FÜRÉSZ i. m. 510–511. és HAJAS i. m. 176–177.

10 Ld. erről VARGA (2009a) i. m. 1859.



közigazgatási jogi (törvényességi felügyeleti) hatásköreit egyaránt, és amelyek jelentését és jelentőségét az Alkotmánybíróság határozatai emelték ki (és tették erga omnes kötelezővé). Mindemellett az ügyészségi jogállást és feladatokat nemzetközi dokumentumok fényében is érdemes megvizsgálni.

## 2. Az ügyészség alkotmányos jogállásának változása

Amint már utaltunk rá, az alkotmány-reform következtében kialakult szöveg-módosítás már nem tartalmazza a legfőbb ügyész megbízatásának időtartamát, megszüntette továbbá a legfőbb ügyész visszahívhatóságát. A változás – a legfőbb ügyész szervezetben betöltött megkülönböztetett helye miatt<sup>11</sup> – megváltoztatta az ügyészség jogállását is. A változás nem volt szembetűnő (nem véletlen, hogy sok szerző nem is figyelte fel rá<sup>12</sup>).

A változás mélységének észlelését az váltotta ki, hogy a köztársaság második legfőbb ügyészét, Polt Pétert<sup>13</sup> már a 2002. évi országgyűlési választások előtt is, azután pedig különösképpen heves támadások érték az Országgyűlés kormánypártjai részéről. Az interpellációk száma 2000 és 2006 között 52 volt (140 írásbeli kérdés mellett). Az interpellációk zömét az váltotta ki, hogy az ügyészség szokványosan, a büntetőeljárás szabályai szerint járt el az új kormányoldal által (egészen pontosan az erre a célra létrehozott államtitkárság által)<sup>14</sup> a korábbi kormány több tagját, illetve kormányzati intézmények vezetőit érintő feljelentések ügyében, ami a politikai diskurzusban úgy csapódott le, hogy az ügyészség nem engedett a nyilvános politikai törekvéseknek. A leszavazott interpellációk egyrészt azzal fenyegettek, hogy a kormánypárti többség erre hivatkozva – akár jogszabályváltozás útján is – elmozdítja a legfőbb ügyészt, másrészt felmerült, hogy a Házasabály (117.§) által előírtak szerint végső soron intézkedési terv kötelezheti a legfőbb ügyészt az elvárt magatartásra. A legfőbb ügyész ezért – élve az Ütv-ben (5.§ (2) bekezdés j) pontja) biztosított jogkörével – indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a jogállására vonatkozó

11 Megkülönböztetett helyzeten azt értjük, hogy az Alkotmány az alkotmányos feladatokat a legfőbb ügyészre és az ügyészségre telepíti, vagyis az egyéb alkotmányos intézmények esetén tapasztaltaktól eltérően nem a testület, illetve nem a közjogi tisztségviselő kapta a feladatokat, hanem azokat *együtt* látják el. Az Alkotmány tehát összekapcsolja az ügyészséget, mint intézményt, és a legfőbb ügyészt, mint közjogi szerep hordozóját – ennek a kapcsolatnak pedig kiemelt jelentőséget tulajdonít. Az ügyészség nem egyszerűen a legfőbb ügyész munkaszervezete, a legfőbb ügyész pedig nem pusztán primus inter pares.

12 Ld. 2. lábjegyzet. Arra, hogy az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek, kevés szerző utalt, elsőként Petrétei. Ld. PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyar alkotmányjog II.* Budapest–Pécs: Dialóg-Campus, 2001, 253.

13 Polt Pétert az Országgyűlés 2000. május 16-ával választotta meg (36/2000. (V. 5.) OGY határozat), az első legfőbb ügyész, Györgyi Kálmán 1990 és 2000 között látta el a tisztséget.

14 Közpénzügyi Államtitkárság.

szabályok, valamint az interpellálhatóságáról rendelkező Alkotmány 27.§-ának (absztrakt) értelmezésével döntse el, hogy

- „1. Az országgyűlési képviselők által a legfőbb ügyészhez intézett interpelláció vonatkozhat-e az ügyész által a jogalkalmazás körében, konkrét ügyben meghozott döntésre, illetve foganatosított intézkedésre?
2. Az interpelláció, az interpellációra adott válasz elutasítása, vagy az Országgyűlésnek az interpelláció tárgyában kialakított egyéb állásfoglalása tartalmazhat-e a jogalkalmazás körébe tartozó közvetlen vagy közvetett utasítást a legfőbb ügyész számára?”<sup>15</sup>

Az Alkotmánybíróság megválaszolta mindkét kérdést: minden interpellációra köteles választ adni, válaszában azonban az Alkotmányból levezethető, tartalmi korlátai vannak. Így köteles tiszteletben tartani az Alkotmány rendelkezéseit és az alapjogokat, valamint a válaszadás nem veszélyeztetheti az Alkotmányban meghatározott feladatainak teljesítését. Ami pedig az interpelláció leszállásának közvetlen következményeit illeti: a legfőbb ügyész és az ügyészség egyetlen más szerv vagy közjogi méltóság által sem utasítható. A legfőbb ügyész, és rajta keresztül az ügyészség fölött semmilyen más szerv, vagy közjogi tisztséget betöltő személy (így pl. az Országgyűlés) nem rendelkezik irányítási jogosítványokkal; sem közvetlenül, sem közvetve nem kényszeríthető meghatározott tartalmú döntésre vagy az attól való tartózkodásra.

A válaszhoz azonban az Alkotmánybíróságnak szilárd alapra és érvekre volt szüksége, ezért a jogállást tágabb keretek között kellett értelmeznie. Ez pedig meglepő következményekkel járt. Az Alkotmánybíróság ugyanis határozatának rendelkező részében jelentette ki, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve, továbbá feladatainak ellátása során hozott egyedi döntéséért nem tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek. Ennek következtében – és ezzel az Alkotmánybíróság válaszolt a ki nem mondott mögöttes kérdésre is –: „a hozzá intézett interpellációra adott válaszában el nem fogadása nem érinti közjogi helyzetét. A legfőbb ügyész alkotmányos helyzetéből és az interpelláció funkciójából következően az interpellációra adott válaszában el nem fogadása esetén nem vonható felelősségre.”<sup>16</sup>

A határozat indokolása még tovább ment. Az ismert volt korábban is, hogy az Ütv. 20.§-ának (5) bekezdése értelmében (vagyis nem az Alkotmány, hanem csak törvény által „biztosítva”) az ügyészség független. Az Alkotmánybíróság azonban kijelentette, hogy „az ügyészség független, igazságszolgáltatási funkciót ellátó szervezet”, „Az Alkotmány jelenlegi szabályai szerint a legfőbb ügyész és az ügyészségi szervezet nincs alárendelve más alkotmányos szervnek”, a függetlenség pedig kiterjed a legfőbb ügyészre is („az ügyészség és a legfőbb

15 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48, 49.

16 Uo.

ügyész független”). Ezért: „Az országgyűlési képviselő, illetve az Országgyűlés arra kérhet magyarázatot, hogy az adott ügyben rendelkezésre álló adatok alapján meghozhatta-e az ügyész a kifogásolt döntést; arra azonban nem kérhet magyarázatot, hogy a döntés milyen szakmai viták, megfontolások és érvek alapján született meg az adott formában. Ha tehát az interpellációban kifogásolt döntésnek a jogi alapjai megvannak, a legfőbb ügyész a konkrét döntést egyéb szempontok alapján a továbbiakban nem köteles indokolni.”<sup>17</sup>

A meglegyetések ezzel nem értek véget. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ugyanis a legfőbb ügyészre vonatkozó – egyszerű többséggel elfogadott – törvényi szabályok megváltoztatása csak az Országgyűlés alkotmányozó hatalmának gyakorlása során lehetséges: „Az Országgyűlés tehát csak egyféle módon, a törvényhozó hatalmán keresztül befolyásolhatja az ügyészség tevékenységét; e körben azonban – alkotmányozó hatalmának gyakorlásával akár arra is lehetősége van, hogy a legfőbb ügyész és ügyészség közjogi, alkotmányos helyzetét megváltoztassa.”<sup>18</sup> Az ügyészségre vonatkozó, egyszerű többséggel elfogadható törvények egyes, a legfőbb ügyész jogállására vonatkozó rendelkezéseit tehát az Alkotmánybíróság lényegében alkotmányos szabály rangjára emelte.

### 3. Büntetőjogi szabályok (ABH és EJEB)

Az ügyészség legfontosabb hatáskörei – itthon és szerte a világban<sup>19</sup> – kétséget kizáróan a büntetőeljáráshoz kötődnek, feladata ugyanis a védett jogi tárgyakat sértő vagy veszélyeztető cselekmények következetes üldözése. Ennek részletei az erre vonatkozó törvényi szabályokban olvashatók, és ezekkel kapcsolatban több alkotmánybírói határozat is született. Az Alkotmányból magából azonban ennek csak a közjogi keretei vezethetők le közvetlenül.

Eszerint az ügyésznek törvényben meghatározott szerepet biztosít az Alkotmány a nyomozással összefüggésben, a részleteket azonban nem határozza meg. Ebből következően a törvényhozónak széles mérlegelési joga van a tényleges szerep terjedelmének meghatározásában azzal, hogy a két szélső eset külön megfontolást igényel. Kézenfekvő, hogy a „nulla” szerep, az ügyész kizárása a nyomozásból, ellentétes lenne az Alkotmánnyal. Ezzel szemben a nyomozás egészének maradéktalanul az ügyészségre bízását az Alkotmány szövege nem zárja ki – törvény rendelkezhet úgy, hogy a nyomozási jogok teljességét az ügyész gyakorolja. Ebben az esetben is kizárt lenne a személyes szabadságot

17 ABH 2004, 48, 65.

18 ABH 2004, 48, 66.

19 „Crucial role in in administration of criminal justice”, 1. Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to the Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system, CoE, Strasbourg, 2000, preambulum és 5. cikk

érintő kényszerintézkedések bírói kontroll nélküli kizárólagos ügyészi rendelkezésre bízása. Végső soron tehát ez a szélső eset is alkotmányellenes lenne.<sup>20</sup>

Más a helyzet a vádemeléssel és a vádképviseléssel. A vád a büntetőeljárás központi aktusa, amely összeköti az előkészítő szakaszt, a nyomozást a büntetőeljárás érdemi szakaszával, a büntető perrel. A vádemelés az eredményes nyomozás befejezése, egyszersmind a büntető per megindításához nélkülözhetetlen, a bírósághoz címzett indítvány a terhelt büntetőjogi felelősségének megállapítására, és az arányosnak tartott jogkövetkezmények alkalmazására.<sup>21</sup> Vádemelésre általánosan, minden bűncselekményre kiterjedően, csak az állam büntető igényét az Alkotmány alapján képviselő ügyész mint közvádoló jogosult (vádmonopólium). Ebben a minőségében a sértett nevében is eljár, anélkül azonban, hogy a sértett tényleges szándékához, elvárásához, indítványaihoz kötve lenne.<sup>22</sup> Szintén kivételesen, a törvényben meghatározott esetekben a feljelentés elutasítása, a nyomozás megtagadása, vagy a vád elejtése esetén a sértett mint pótmagánvádoló jogosult a bírósághoz intézett vádindítvánnyal az ügyész helyett tovább folytatni az eljárást.

Az ügyészség alkotmányos vádmonopóliumát újra csak az Alkotmánybíróság rögzítette, ismét a politikai törekvések folytán. Úgy foglalt ugyanis állást, hogy a pótmagánvád, mint az ügyészi vádmonopólium korrekciójának közjogi, az Alkotmányon alapuló korlátja, s hogy közhatalmi funkcióval rendelkező *egyetlen állami szervezet sem jogosult pótmagánvádlóként eljárni, nem veheti át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselés közhatalmi jogkörét*. Alkotmányosan kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ezáltal az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez.<sup>23</sup>

#### 4. Ügyész a polgári perben

Az Alkotmány 51.§-ának (3) bekezdése szerint az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki megtartsa a törvényeket. Törvénytértés esetén pedig törvényben meghatározott esetekben és módon fellép a törvényesség védelmében. Az Alkotmány tehát csak absztrakt felhatalmazást adott a jogalkotónak arra, hogy törvényben meghatározza azokat az eseteket, amelyek az ügyész eljárhat.

Bár az intézmény történetének kezdetén a nem büntetőjogi feladatok voltak a meghatározók, a napóleoni modell elterjedésével ezek háttérbe szorultak, és

20 CSÁK ZSOLT: A kényszerintézkedések. In TÓTH MIHÁLY (szerk.): *Büntető eljárásjog*. Budapest: HVG-ORAC, 2006, 190.

21 SINKU PÁL: A nyomozás. In TÓTH (szerk.) i. m. 225.

22 KIRÁLY TIBOR: *Büntetőeljárásjog*. Budapest: Osiris, 2000, 155–157. és TÓTH MIHÁLY: A büntetőeljárás alanyai. In TÓTH (szerk.) i. m. 65.

23 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABK 2005. november, 707, 722.

kivételesen, nagyon szűk körben, a közérdek által feltétlenül megkívánt esetekre, leginkább a személyállapoti perek indítására (házasság érvénytelenítése, apaság vélelmének megdöntése) korlátozódtak.<sup>24</sup> Ilyen feladatok azonban ma is léteznek, mégpedig az európai államok többségében.<sup>25</sup>

Magyarországon a polgári peres hatáskörök alkotmányos korlátait az Alkotmánybíróság állapította meg az 1/1994. (I. 7.) AB határozatában.<sup>26</sup> Eszerint az „*ügyész polgári eljárásban való közreműködése a közérdek érvényesítésére más európai országok jogrendszerében is ismert és az történetileg nem idegen a magyar jogrendszertől sem.*” Az ügyész általános polgári perbeli fellépési joga – amely a közvetlenül érdekelt, ún. materiális fél akaratától függetlenül, sőt annak ellenére is általában lehetővé teszi az ügyész beavatkozását – alkotmányellenes, mert sérti a jogállamiságot és aránytalanul korlátozza az egyén autonómiáját, következésképpen az emberi méltósághoz való jogot.<sup>27</sup>

Nem alkotmányellenes azonban az ügyészi részvétel biztosítása egyes, a bíróság hatáskörébe tartozó egyoldalú eljárásokban, amelyekben egyedül az ügyészség az a kívülálló szerv, amely a törvénysértések megelőzésében, illetőleg orvoslásában szerepet játszhat, és bírósági eljárást kezdeményezhet. Külön törvény tehát nem általánosan, hanem a konkrét jogviszonyra tekintettel biztosíthat beavatkozási jogot az ügyésznek.

### 5. Az ügyész és a törvényességi felügyelet

A szovjet modellből eredő törvényességi felügyelet tekintetében a lényeges változást a rendszerváltozás hozta, ekkor szűnt meg a felügyelet általánossága. A jogállami Alkotmány szabályozásának legfontosabb eleme az, hogy az ügyész törvényességi felügyelete közvetlenül nem terjed ki a természetes személyekre, akiknek magatartását, jogaikat és kötelezettségeiket csak közvetve, a törvényekben szabályozott jogviszonyok felügyelete által befolyásolja, ide nem értve azokat az eseteket, amikor az ügyész a jogainak érvényesítésére képtelen személy helyett jár el.<sup>28</sup>

A törvényességi felügyelet pedig sem nem általános, sem nem kizárólagos. Egyrészt csak az Ütv-ben meghatározott, illetve más jogszabály kifejezett fel-

24 VARGA ZS. ANDRÁS: Prosecutors' Competencies outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe. In *Conference of the Prosecutors General of Europe, 6th Session*. Budapest: Legfőbb Ügyészség, 2005, 43–71.

25 Ld. *Opinion N° (2008) 3 of the Consultative Council of European Prosecutors on "Role of Public Prosecutors outside the Criminal Law Field"*, adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting, CCPE(2008)3, CoE, Strasbourg, 2008.

26 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35.

27 SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001, 576–577., 585–586.

28 FÜRÉSZ i. m. 509–511.; HAJAS i. m. 220–223.

hatalmazásában megjelölt szervezetekre terjed ki. Másrészt az ügyészségen kívül más szervezetek is végeznek törvényességi felügyeletet, így korlátozottan ugyan, de törvényességi ellenőrzést végez a helyi önkormányzatok fölött a Kormány nevében az illetékes közigazgatási hivatal, a tárca feladatkörébe tartozó intézmények és a kamarák fölött az érintett miniszter stb. Harmadrészt az ügyész nem jogosult saját intézkedésével közvetlenül helyreállítani a törvényességet, hanem csak más intézménynek hatáskörébe tartozó eljárásokban működhet közre.

A törvényességi felügyelet terjedelme – elnevezésének megfelelően – csak a törvényességre terjed ki, nem érintheti a vizsgált szerv vagy szervezet gazdálkodását általában (csak abban a körben, amelyben a gazdálkodás valamely eleme egyben törvényességi kérdés is, mint például a gazdasági társaságoknak az a kötelessége, hogy csak a tevékenységi körébe tartozó területen működjenek), a gazdálkodás célszerűségét vagy általában a működés ésszerűségét. Ez alól kivételt képeznek az alapítványok, amelyek esetében a vagyon célhoz kötött felhasználása alapvető törvényességi kérdés.

A 2/2000. (II. 25.) AB határozat az ügyész beavatkozását a közigazgatási döntések sorsába önmagában nem találta alkotmányellenesnek, de úgy találta, hogy az ügyészi intézkedések hatását (időben) kiszámíthatóvá kell tenni.<sup>29</sup>

### **III. Az ügyészséget szabályozó törvények változása az ezredfordulót követően**

#### *1. Szervezeti jogállás*

Az ügyészség jogállását és szervezeti kereteit az Alkotmánybíróság már hivatkozott határozatain kívül viszonylag kevés változás érintette. A kizárólag az ügyészségre vonatkozó szervezeti és szolgálati törvényeket módosító 2001. évi XXXI. törvény tulajdonképpen a rendszerváltozás óta eltelt időszak tapasztalatai miatt szükséges szervezeti és működési pontosításokat hajtotta végre. Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény jelentősen átfogalmazta az ügyészség büntetőeljáráson kívüli feladatainak szabályait. A legfontosabb változást azonban a szintén csak az ügyészségre vonatkozó szabályokat módosító 2006. évi VII. törvény hozta, amely megváltoztatta a szervezetalakításra vonatkozó hatásköröket, de a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállására vonatkozó szabályokat is.

Jelentőségük miatt ezeket a változásokat a következő fejezetben részletesen elemezzük.

<sup>29</sup> ABH 2000, 25, 30.

## 2. Az ügyész a büntetőeljárásban

Az ügyész és az ügyészség központi szerepét jelentősebb jogalkotási változás nem érthette, mint ami közvetlenül az ezredforduló után bekövetkezett. A fél év híján harminc éves hatályt megérő eljárási kódexet (1973. évi I. törvény, Be.) felváltotta az új büntetőeljárási törvény (Be.), az 1989. évi XIX. törvény, amely 2003. július 1-jén lépett hatályba. Az új Be. már hatálybalépését megelőzően jogalkotási kuriózum volt, ugyanis elfogadását<sup>30</sup> követően nem csak az eredetileg 2000. január 1-jére tervezett hatálybalépésére vonatkozó rendelkezés változott meg, hanem a törvény szövege is. Az Országos Ítéletábrla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény az új Be. legfontosabb új jogintézményeit beemelte a Be-be, az új Be. hatálybalépését pedig elhalasztotta 2003. január 1-jére. A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény apróbb módosítást hajtott, majd a 2002. évi I. törvény lényegében átfogó novelláris revíziót hajtott végre a még hatályba sem lépett új Be-n.

Az új Be. a hatálybalépését követően sem sokáig maradt változatlan, szemléltetésül elég, ha a hatálybalépését követő első öt év változásait mutatjuk be. Az Európai Unióhoz csatlakozás miatt szükséges szabályt iktatott be az eljárási jogszabályainkat módosító 2003. évi XXX. törvény, illetve az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény. Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény a kártalanítás szabályait részben – az új Be. hatálybalépését követő naptól – megsemmisítő 41/2003. (VII. 2.) AB határozat,<sup>31</sup> a 2004. évi CXXXII. törvény a távollévő terheltenel kapcsolatos szabályokat részben megsemmisítő 14/2004. (V. 7.) AB<sup>32</sup> következtében előállt szabályhiányt töltötte ki. A 2005. évi XCI., a 2006. évi VII. és a 2007. évi XXVII törvény (utóbbi a titkos információgyűjtés szabályai mellett) az eljáró hatóságok hatáskörét változtatta meg, a 2006. évi LXXXVII. törvény a mentelmi jog eljárási következményeit pontosította. A 2006. évi LI. törvény újabb novelláris módosítást hajtott végre, többek között bevezette a harmadfokú eljárást. A 2005. évi CXXXV. törvény a jogi segítségnyújtás új szabályait, a 2006. évi CXXIII. törvény a közvetítői eljárást szabályozta. További változásokat eszközölt a 2005. évi CLXXXIV., a 2006. évi CXVIII., 2007. évi XIII. és XXXVIII. törvény. Mindeközben a felbevezetés tanácsulésen való elbírálásának szabályait részben megsemmisítette a

30 Az új Be-t az Országgyűlés 1998. március 10-én, az országgyűlési változások előtti utolsó ülésnapjai egyikén fogadta el.

31 ABH 2003, 403.

32 ABH 2004, 241.

20/2005. (V. 26.) AB határozat,<sup>33</sup> a tanácskozási jegyzőkönyv ügyész általi megismerésének lehetőségét a 11/2007. (III. 7.) AB határozat,<sup>34</sup> a titkos adatkezelés egyes szabályait pedig a 2/2007. (I. 24.) AB határozat.<sup>35</sup>

Az ügyészség működésének eljárási keretei tehát lényegében folyamatosan változtak.

### *3. Az ügyész magánjogi és közigazgatási jogi feladatai*

Ebben a vonatkozásban a jogalkotást kevésbé jellemezték viharok. Magánjogi intézkedésre – lényegében polgári bíróság előtti perindításra, avagy fellépésre – változatlanul három okból van lehetőség. Bármely perben eljárhat, ha a perindításra egyébként jogosult személy jogai védelmére képtelen. Emellett külön törvény felhatalmazása alapján járhat el mint a közérdek érvényesítője. Ezekben jellemzően egyedül az ügyészség az a kívülálló szerv, amely a törvénysértések megelőzésében, illetőleg orvoslásában szerepet játszhat, és bírósági eljárást kezdeményezhet. Végül kifejezett törvényi felhatalmazás alapján indulnak, mégis önálló esetként jelentenek a Ptké. 36/A.§-ára alapozott perek. Eszerint az ügyész keresetet indíthat a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében a szerződés semmisségének megállapítása iránt. Ezt a perindítási jogosultságot azért kell önállóan kezelni, mert – szemben az egyéb, többé-kevésbé körülírt jogviszonyokra vonatkozó jogszabályi felhatalmazásokkal – bármely esetben alkalmazható, amennyiben a semmis szerződés a közérdeket sérti. A felhatalmazás ugyanakkor ebben az esetben sem általános. Figyelemmel a Ptk. 234.§ (1) bekezdésére, mely szerint a semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség, valamint a Ptké. felhatalmazó rendelkezésében meghatározott perindítási célra, a sérelem megszüntetésére, ilyen per pusztán a semmisség megállapítása iránt nem indítható; erre csak akkor kerülhet sor, ha a per eredményeként a semmisséggel okozott sérelem megszüntethető.<sup>36</sup>

Az ügyész közigazgatási törvényességi felügyelete (amelyet törvények, így a Ptk. kiterjesztettek más jogalanyokra, így a társadalmi szervezetekre, alapítványokra, sportági országos szakszövetségekre<sup>37</sup>) már kevésbé nyugodt képet mutat.

33 ABH 2005, 202.

34 ABK 2007, 3. szám.

35 ABK 2007, 1. szám.

36 Egyetlen ilyen per kapott különös hangsúlyt, mégpedig a Legfőbb Ügyészség felperesnek az ALTUS Befektetési és Vagyonkezelési Részvénytársaság I. r. és a HUMÁN-JÖVŐ 2000 Egészségmegőrző és Oktatási Közhasznú Társaság II. r. alperesek ellen semmisség megállapítása iránt a Somogy Megyei Bíróság előtt folyamatban volt pere.

37 Ld. a Ptk.74/A–74/G.§-át, az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 14.§-át, a sportról szóló 2004. évi I. törvény 27.§-át.



Az új Be. által mutatott utat követte az Áe-t felváltó Ket. A furcsa időpontban, 2005. november 1-jén – ráadásul csak az új alapeljárásokra kiterjedően – hatályba lépő törvényt többször módosította az Országgyűlés, a két legutóbbi a 2008. évi CXI. törvény, illetve a 2009. évi CIX. törvény (az előbbi a Ket. lényegében egyetlen rendelkezését sem hagyta változatlanul).

Az Áe. – az elővezetés jóváhagyásáról rendelkező 24.§-át kivéve – még tömören utalt arra a 74.§-ában, hogy az ügyész szerepét az Ütv. szabályozza. A Ket. eredeti 118–120.§-ai már részletesen meghatározták a közigazgatási hatósági eljárás során alkalmazható ügyészségi eszközöket. Igaz, a beavatkozást csak a közigazgatási hatóság *határozatával* szemben *engedték*, a végzéssel szemben nem. Az Ütv. ugyan ilyen korlátozást nem tartalmazott, azonban az eljárás szempontjából az Ütv. az általános, a Ket. pedig a különös szabály volt, vagyis az utóbbinak kellett érvényesülnie. A végzés elleni óvás kizárása teljességgel indokolatlan volt; elég ha a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy az eljárást megszüntető, továbbá az eljárási bírságot kiszabó és az eljárási költség viseléséről rendelkező végzésekre gondolunk. Ezek a végzések ugyanolyan joghatással bírnak, mint a határozatok, óvásuk ezért indokolt lehetett. Nem járunk messze az igazságtól, ha arra gondolunk, hogy az óvás határozatokra korlátozása kodifikációs hiba következménye, melyet a jogalkotó nem észlelt (erre utal a Ket. indokolása is).<sup>38</sup> A 2008. évi novella átfogó módosítását követően a Ket. már újra csak arra utal arra a 120.§-ában, hogy a hatálya alá tartozó ügyben benyújtott óvásra, felszólalásra, figyelmeztetésre vagy jelzésre az Ütv-t kell alkalmazni, lehetővé teszi továbbá a végzés óvását is.

#### **IV. A szabályváltozások hatása az ügyészség szervezetére és működésére**

Az ügyészség jogállását érintő legfontosabb, vagy talán leglátványosabb fejleményt a már hivatkozott 3/2004. (II. 17.) AB határozat jelentette. A jóval nagyobb számú működési szabály változása azonban visszahatott a jogállásra is, ezért a változásokat az előző fejezethez képest fordított sorrendben célszerű vizsgálni: a működési szabályok után térünk rá a jogállás változására.

##### *1. A büntetőeljárás hangsúlyváltozásai*

Viszontagságai ellenére az új Be. végül működni kezdett, és gyökeresen új szerepet szánt az ügyésznek. A klasszikus európai – és jogállami magyar – gyakorlathoz képest a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. tv. megszüntette a vizsgálóbíró szerepkörét, az előkészítő szakaszt a nyomozás fogalma alatt egye-

<sup>38</sup> Ld. erről: PATYI ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatás II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 2007, 87–124., 386., 543–574.

sítette, és tartalmilag a büntetőperrel azonos súlyt adott neki, mivel a nyomozás során perrendszerű bizonyítást írt elő a rendőrség, illetve az ügyész számára. Ezt a rendszert tartotta fenn a Be is. Az új Be. szerint ezzel szemben a nyomozás az eljárás előkészítésének egyetlen, alárendelt szakasza, melynek célja a bizonyítékok összegyűjtése és megőrzése az ügyész rendelkezési joga mellett, miközben a perrendszerű bizonyítás továbbra sem kizárt.<sup>39</sup> Ez megfelel a büntetőeljárások európai szabályainak, amelyek fokozott jelentőséget tulajdonítanak a nyomozásnak és azon belül az ügyész szerepének.<sup>40</sup>

Az új Be. újra világossá tette, hogy a büntetőeljárás egyetlen célja a jogerős büntető ítélet. Az ügyész és a nyomozó hatóságok ezt a célt szolgálják, eljárásuknak alapvetően nincs öncélja. Ezzel az ügyészi tevékenység hangsúlyos elemévé újra a vádemelés és vádképviselő vált. A vádról az ügyész minden korlátozástól mentesen dönthet, bármilyen más hatóság engedélye vagy jóváhagyása nélkül. A törvényes vádban leírt cselekmény, a tényállás és megvádolt személye köti a bíróságot is, mivel a tényállásról és a vádlott felelősségéről mindenképpen köteles dönteni, más tényállásról (vagy a tényállásban nem szereplő mozzanatról) és más személy felelősségéről pedig nem dönthet.<sup>41</sup> Ha az ítélethozatal feltételei nem állnak fenn, a bírónak meg kell szüntetnie az eljárást, minden más esetben azonban ítéletet kell hoznia, és abban a vádlottat köteles bűnössé nyilvánítani avagy felmenteni. Az ügyész maga jogosult dönteni arról, hogy a büntető per lefolytatását indítványozza-e, vagy – ezek törvényi feltételeinek fennállása esetén – valamilyen egyszerűbb eljárást, így a bíróság elé állítást, a tárgyalás mellőzését, a tárgyalásról lemondás esetén alkalmazható bírói meghallgatást.

Az ügyész a büntető per során mindvégig rendelkezik a vádról, azt módosíthatja vagy elejtheti, bizonyítására és elbírálása érdekében indítványokat és nyilatkozatokat tehet. A bíróság első fokú, kivételesen a másodfokú ítéletét követően nyilatkozik a fellebbezésről, illetve az ítélet tudomásul vételéről, valamint a járulékos kérdésekről (lefoglalás megszüntetése, kényszerintézkedés fenntartása). A jogerős ítélet meghozatalát követően – amennyiben ezeknek helye van – dönt a rendkívüli jogorvoslatok, a perújítás vagy a felülvizsgálat igénybevételeéről. A vádképviselőt általában az ügyben illetékes bármely ügyész jogosult ellátni. Az Ütv. 5.§-a azonban a legfőbb ügyész számára tartja fenn a törvényesség érdekében benyújtható (rendkívüli) jogorvoslat, illetve jogegységi eljárás indítványozásának jogát a Legfelsőbb Bíróság előtt. A más által indítványozott jogegységi eljárásban a legfőbb ügyész felszólalhat. Szintén a legfőbb ügyész kizárólagos jogkörébe tartozik a mentelmi jog felfüggesztésének kezdeményezése (országgyűlési képviselő esetén az Országgyűlés elnökénél, bíró esetén

39 SINKU i. m. 305. A Be. eredeti szövege a perrendszerű bizonyítást még el kívánta törölni.

40 ТАК i. m. 21–28.

41 4/2002. (III. 20. ) AB határozat, ABH 2002, 101.

a köztársasági elnöknel) közvadas bűncselekmény vagy szabálysértés miatt, illetve a hozzájárulás megadása ügyész, ügyészségi titkár és fogalmazó elleni büntető- vagy szabálysértési eljárás megindításához.

Mindaddig, amíg az Alkotmány, illetve a törvény az Alkotmánynak megfelelően rögzíti a legalitás elvét, mely szerint az ügyész nem válogathat az eljárásra érdemes bűncselekmények között (sem azok súlya, sem bizonyíthatóságának bonyolultsága szempontjából), hanem köteles biztosítani minden tudomására jutott bűncselekmény következetes üldözését, a vádemelés tekintetében bármiféle korlátozás értelmetlen lenne. Ezzel együtt az új Be. egy későbbi módosítása<sup>42</sup> hozott egy nem kevés gondot okozó változást. A 2.§ szerint ugyanis akkor *törvényes a vád*, ha a vádemelésre jogosult a bírósághoz intézett indítványában meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a bírósági eljárás lefolytatását kezdeményezi. A törvényes vád fogalma korábban is ismert volt, azt a bíróság folyamatosan vizsgálta, de jelentősége elsősorban a jogorvoslati eljárásokban volt. Törvényi alapelvvé emelése azzal járt, hogy a bíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasíthatja az eljárást, ha úgy véli, hogy a törvényes vád kötelező elemei közül valamelyik ténylegesen hiányzik.

Ennél lényegesebb az ügyész nyomozási szerepének változása. A Be. hatálya alatt a nyomozás teljes értékű eljárási szakasz voltából következően a nyomozó hatóságok is önálló, saját jogon eljáró szereplői voltak az eljárásnak. Az ügyész részben nyomozó hatóságként, részben a nyomozás *törvényességi* felügyeletét ellátva vehetett részt a vádemelés előtt a büntetőeljárásban. Az új Be. egyrészt fenntartotta a hivatalbóliség (officialitás) elvét, melynek értelmében az ügyész nem várhat a sértett vagy más személy feljelentésére, ha hivatalos tudomása van bűncselekmény elkövetéséről, hanem köteles az eljárást megindítani.<sup>43</sup>

Az új Be. hatálybalépése óta azonban már *az ügyész rendelkezik a nyomozásról, nyomoztat vagy nyomoz*.<sup>44</sup> Ez azzal jár, hogy a nyomozó hatóságok immár *de iure* egyértelműen az ügyésznek alárendelt szerepet játszanak a büntetőeljárásban, az ügyészi felügyelet pedig nem korlátozódik a törvényességre, hanem teljes körű.

A törvény előírásainak megfelelő ügyészi tevékenység persze nem sokáig maradt korlátok nélkül. Ennek szemléltetésére elegendő két példát hozni.

42 2006. évi LI. törvény

43 KIRÁLY i. m. 115–119.; TÓTH MIHÁLY: A büntetőeljárás alapelvei. In TÓTH (szerk.) i. m. 39–40. Ez alól a büntető anyagi jogszabályok határozzák meg az egyetlen kivételt, mégpedig az elsősorban az emberi méltóságot érintő bűncselekmények esetén, amelyek csak a sértett magánindítványára, vagyis az elkövető megbüntetésre vonatkozó kifejezett kérésére üldözhetők – könnyű testi sértés, bizonyos nem erkölcs elleni bűncselekmények. Ld. KIRÁLY i. m. 312–313.; SINKU i. m. 306–307.

44 Ld. az új Be. 28.§-ának (3) bekezdését és 165.§-ának (1) bekezdését.

A nyomozás során a Be. hatálya idején is ismert volt, az új Be. hatálybalépését követően pedig természetes volt az úgynevezett *fokozott ügyészi felügyelet*, amelynek bejelentése esetén a nyomozást végző hatóság rendszeresen köteles jelenteni a tervezett nyomozási cselekményeket, illetve azok eredményét, azaz ebben az esetben az ügyész ténylegesen irányítja a nyomozást. Enélkül is joga van az ügyésznek bármikor bekérni a nyomozás iratait, azokat felülvizsgálni és instrukciókat adni az eljárás folytatásának módjára. A nyomozás határidejének lejártakor, ha annak meghosszabbítása szükséges, a nyomozó hatóság fordul az ügyészséghez, amely ilyenkor is felülvizsgálja az eljárás addigi eredményét, és utasítást adhat az eljáró hatóság számára. Az ügyész utasításait a nyomozó hatóságok kötelesek teljesíteni.<sup>45</sup> A 2009. évi LXXXIII. törvény 24.§-a 2009. augusztus 13-i hatállyal beiktatott az új Be-be egy új rendelkezést, a 165/A.§-t, amely törvényi szintre emelte, ezáltal jelentősen korlátozta a fokozott felügyelet bejelentésének lehetőségét (a törvény egyéb rendelkezései is ebbe az irányba hatottak).

A másik példa az ügyész rendelkezéseivel szembeni korlátozott ellenállás joga a nyomozó hatóságok részéről. Ezt már a Be. hatálya idején is megszüntette az Országgyűlés. Az Útv. 7.§-ának (4) bekezdése ugyanis úgy rendelkezett, hogy a nyomozó szerv vezetője az ügyészi utasítás ellen felettes szerve útján (nem halasztó hatályú) előterjesztést tehet a felettes ügyészhez. A rendelkezést a 2001. évi XXXI. törvény 30.§-ának (3) bekezdése hatályon kívül helyezte. Az új Be. 2009. évi módosítása ezt a sem az Alkotmánnyal, sem az ügyész számára az új Be-ben biztosított szereppel össze nem egyeztethető lehetőséget állította vissza.

Ha a korlátozások indokát keressük, nyomban kínálkozik az a sejtés, hogy politikai okok állnak a háttérben. A 2002 után hivatalban lévő kormány jelentős tagjai, illetve a nagyobbik kormánypárt meghatározó vezetői ugyanis folyamatosan nemtetszésüket fejezték ki az ügyészi döntések miatt.<sup>46</sup>

45 SINKU i. m. 299–302.; NYÍRI i. m. 52–55.

46 A Legfőbb Ügyészség felperesnek Kovács László (akkori MSZP pártelnök és külügyminiszter) alperes ellen személyhez fűződő jog megsértésének megállapítása iránt a Fővárosi Bíróságon 19.P.630.634/2003. számon indult perében a Fővárosi Ítéletábla megállapította, hogy az alperes az MSZP által szervezett Hajdú-Bihar megyei falunapon elhangzott azzal a kijelentésével, miszerint „*Elvárható lenne, hogy az ügyészség a sok százmilliós pénzek elherdálásával kapcsolatos ügyekben ne a nyomozás megszüntetésével, hanem vádemeléssel vegyen részt az igazságszolgáltatásban. Az ügyészség nem bűnüldözést folytat, hanem bűnpártolásnak látszó módon foglal állást különböző ügyekben*”, megsértette a felperes jóhírnevét.

A Legfőbb Ügyészség felperesnek dr. Szabó Zoltán (MSZP képviselő) alperes ellen személyhez fűződő jog megsértésének megállapítása iránt a Fővárosi Bíróságon 19.P.631.478/2003. számon indult perében a Fővárosi Ítéletábla megállapította, hogy az alperes sajtótájékoztatóján elhangzott azzal a kijelentésével, miszerint „*igen öröndetes, hogy a Fidesz felügyelte ügyészség a fogvatartottak emberi jogai iránt is ilyen messzemenő figyelmet tanúsít*”, megsértette a felperes jóhírnevét.

A Legfőbb Ügyészség felperesnek a Népszava napilapot kiadó Editorial Kft. és társai alperes-

## 2. Ügyész a büntetőeljárásról kívül

Változatlanul az Ütv. tehát a Ket. szabályait kitöltő jogszabály. Az Ütv. pedig első megközelítésben erős pozíciót biztosít az ügyésznek, mivel főszabályként óvás minden közigazgatási hatóság döntésével szemben benyújtható, az Ütv. 14.§-a szerint ennek lehetőségét csak törvény zárhatja ki. Mindazonáltal van, és nem is kevés olyan ügytípus, amelyben az óvást törvény kizárja.<sup>47</sup> Ezzel pár-

---

sek ellen személyhez fűződő jog megsértésének megállapítása és kártérítés iránt a Fővárosi Bíróságon 12.UP.633.728/2005. számon indult perében a bíróság megállapította, hogy az alperesek azzal a kijelentéssel, miszerint „Egy megyei rendőrkapitány egy titkos nyomozás adataira hivatkozva azt javasolta a fideszes irányítású ügyészségnek, hogy kezdeményezzék egy ismert fideszes politikus mentelmi jogának felfüggesztését...”, megsértették a felperes jóhírnevét.

A Legfőbb Ügyészség és társa felpereseknek dr. Kende Péter és társa alperesek ellen személyhez fűződő jog megsértésének megállapítása és kártérítés iránt a Pest Megyei Bíróságon 12.P.21.121/2006. számon indult perében a bíróság az elsőfokú – nem jogerős – ítéletében megállapította, hogy az alperesek *Az igazi Orbán. A Viktor* című könyv negyedik, *Az ügyészség blokkol...* – „Ég az arcom” című fejezetében, melyben a Magyar Köztársaság ügyészségének több büntetőügyben folytatott eljárását elemzik, annak állításával, hogy az ügyészség a Fideszt érintő egyes eljárásokban részrehajlóan járt el, megsértették a felperes jóhírnevét.

Ilyen előzmények után ismételte meg a politikai elhajlás vádját először a *Népszava* 2009. február 19-i számában megjelent *A jövő elkezdődött* című írás, amely szerint az ügyészek „csak a szocikat (s az eszdezeseket) viszik láncon – immár zsinórban”. Ezt követően Gyurcsány Ferenc miniszterelnök a Magyar Szocialista Párt 2009. március 21-én tartott tisztújító kongresszusán úgy fogalmazott, hogy „Az állam egyes intézményei, különösen a bíróságok és az ügyészségek bizonyos döntései azt az érzést keltik, hogy a döntéshozók egy része a Fidesz érdekei, kimondott vagy sugallt elvárásai szerint járnak el. Mentik a Fideszhez kötődő disznóságokat, másrészt meg időnként azt a gyanút keltik, hogy részrehajlóan eljárás alá vonják, büntetik a Fidesz ellenfeleihez tartozókat vagy annak véltéket (taps). Mindezek nyomán nem egyszerűen a magyar baloldal, hanem a harmadik Magyar Köztársaság demokratikus normalitása került és kerül veszélybe. El lehet dönteni, drága barátaim, ilyen Magyarországot akartunk? Tessék megkérdezni Magyarországot polgárait, szerintük ez így rendben van? Azt gondoljuk, hogy továbbra is szó nélkül és csendben, hezitálva vagy éppenséggel visszavonulva engedni kell, hogy Magyarországon ez legyen a norma? Magyarország úgy akar viselkedni, mint aki nem veszi észre, hogy itt valamivel, talán a legszentebb dologgal játszanak és űznek belőle csúfot?” (Ld. [http://index.indavideo.hu/video/A\\_bukas\\_vagatlan\\_verzio\\_3?action=video\\_site&video\\_title=A\\_bukas\\_vagatlan\\_verzio\\_3%3Ftoken%3Dbf0a0c6004cc0ef86cb871138b6464e9](http://index.indavideo.hu/video/A_bukas_vagatlan_verzio_3?action=video_site&video_title=A_bukas_vagatlan_verzio_3%3Ftoken%3Dbf0a0c6004cc0ef86cb871138b6464e9))

Az új Be. módosítását betervező miniszter Draskovics Tibor volt.

Meg kell persze jegyezni, hogy a büntetőeljárások a mindenkori kormányokhoz közel állónak tartott sajtóból váltottak ki felhőrdülést, így a Legfőbb Ügyészség felperesnek a Magyar Nemzet napilapot kiadó Nemzet Lap- és Könyvkiadó Kft. és társai alperesek ellen személyhez fűződő jog megsértésének megállapítása iránt a Fővárosi Bíróságon 19.P.29.685/2004. számon indult perében a Fővárosi Ítéletábrla megállapította, hogy az alperesek kijelentéseikkel, mely szerint „az ügyészség engedett a politikai zsarolásnak”, „kitapintható a politikai megrendelés”, „az ügyészség (...) emberek ellehetetlenítését szolgálja”, „ügyészek (...) részt vettek ezekben a koncepciós ügyekben”, „asszisztál (...) az ügyészség Keller László paranóis ámokfutásához”, „az ügyészség olyan vádakat karol fel, amiket talán még Andrej Januarjevics Visinszkij is visszadobna”, „nyomoz Keller Lászlónak”, „a Magyar Nemzet tud példát mondani (...) sok van belőle és nyomasztóak”, megsértették a felperes jóhírnevét.

<sup>47</sup> Így a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi

huzamosan az Országgyűlés – élve az Ütv. 13.§-a (1) bekezdésének utolsó fordulatóban biztosított lehetőséggel – az Ütv-ben fel nem sorolt új jogalanyokat is az ügyészi törvényességi felügyelet hatálya alá vont, mégpedig a társasházakat, pontosabban a társasházak szerveit (közgyűlés, közös képviselő, intézőbizottság, számvizsgáló bizottság). A törvényjavaslat előterjesztője ezt a társasházak nagy számával, a tulajdonosi felelősség megerősítésének szükségességével, valamint azzal indokolta, hogy a lakásszövetkezetek törvényességi felügyeletét ellátja a cégbíróság, míg „a társasházak működésénél ilyen segítség egyáltalán nincs.”

A magyarázat nyilván több mint elégtelen. Nem kizárt, sőt valószínű, hogy a társasházak működésében nem ritkák a súlyos zavarok, ezért működésük segítése akár közfeladatként is felfogható. A közfeladatok ellátása azonban a végrehajtó hatalom, közelebről a közigazgatás feladata. A kiemelt ügyészi törvényességi felügyelet hatályának kiterjesztése elsősorban nem a kereskedelmi forgalom alanyaiként megjelenő (tehát harmadik személyek számára az átláthatóságot fontos kritériumként hordozó) magántulajdonosokra ennél jóval komolyabb indokokat igényel. Enélkül a közhatalmi beavatkozás a tulajdonjog gyakorlásába akár alkotmányellenes is lehet.

Mindazonáltal a Ket-nek van egy, az ügyész korlátlan fellépését lehetővé tevő szabálya. A 121.§-a (1) bekezdésének d) pontja szerint ugyanis a közigazgatási hatóság döntését meg kell semmisíteni, ha a közigazgatási döntés tartalmát *bűncselekmény befolyásolta*, feltéve hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki (hanem egyéb a büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok). A semmisséget minden jogorvoslati vagy hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárásban, így az ügyészi óvás során is alkalmazni kell, mégpedig időbeni korlátozás nélkül, feltéve, hogy jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint. Ha tehát az eljárás bármely résztvevője nem volt jóhiszemű, és a döntést bűncselekmény befolyásolta, az ügyész időben korlátlanul óvhat. A két kizáró feltétel hiányát pedig ki ismerné jobban, mint az ügyész.

Mindeközben a jogalkotás eredményeként nem volt érzékelhető sem az Emberi Jogok Európai Bírósága ügyészi diszkréciót érintő rendelkezéseinek hatása,<sup>48</sup> sem azok az elmúlt évtizedben a nemzetközi szakmai (és tudomá-

---

LXXXIII. törvénnyel módosított egyes törvények szerint a Magyar Szabadalmi Hivatal mintaalalmi, mikroelektronikai félvezető termékek topográfia-oltalmi, iparjogvédelmi, védjegy és a földrajzi árujelző-oltalmi, formatervezési minta-oltalmi döntései ellen nincs helye ügyészi óvásnak (egyébként fellebbezésnek, újrafelvételi, méltányossági és felügyeleti eljárásnak sem).

48 E.g. *Brumarescu v Romania* (28342/95), *Nikitin v Russia* (50187/99), *Grozdanoski v FYR Macedonia* (21510/03), *Rosca v Moldova* (6267/02), *LM v Portugal* (15764/89), *P. v Slovak Republic* (10699/05).

nyos) érdeklődést is kiváltó kérdések,<sup>49</sup> hogy milyen büntetőjogon kívüli feladatok bízhatók az ügyészségre, illetve milyen együttműködésnek kell lennie a szakágak között. Ez utóbbi szempontok röviden úgy foglalhatók össze, hogy a büntetőjogon kívüli hatásköröket a közérdek védelmezésére kell alapítani, gyakorlásuk során pedig szerephez jut az ügyészségnek az igazságszolgáltatásban betöltött különleges szerepe.<sup>50</sup>

### 3. Jogállás és belső igazgatás

a) A rendszerváltozástól az ezredfordulóig az ügyészség Dr. Györgyi Kálmán legfőbb ügyész vezetése alatt működött. Ez az időszak az ügyészség alkotmányos jogállását illetően nyugalomban telt, ugyanakkor az ezredfordulóhoz közeledve – az elfogadott és kihirdetett, de hatályba nem lépett új Be., illetve a közeledő EU-csatlakozás miatt – ez a kérdés is áttekintést igényelt. Az új legfőbb ügyész, dr. Polt Péter – azelőtt és azután is szokatlan módon – hivatalbalépését követően egy önálló kiadványban nyilvánosságra hozta elképzeléseit<sup>51</sup> (ugyan ezt megismételte megbízatási ideje közepén is, immár valóban az új Be. hatálybalépése és a csatlakozás küszöbén<sup>52</sup>).

b) Ezt követte a 2001. évi XXXI. törvény benyújtása, majd elfogadása. A törvénynek három lényeges, az Ütv-t érintő új szabálya volt. Egyrészt előre vetítette a fokozott (s elkerülhetetlen) nemzetközi szerepvállalást; másrészt vitathatatlanul kijelentette, hogy a legfőbb ügyész a nyomozását bármely hatóságtól az ügyészség hatáskörébe vonhatja, illetve lehetővé tette, hogy más nyomozó hatóságok tagjait igénybe vegye. Harmadrészt tisztázta, hogy a titkos információgyűjtés eszközeit az ügyész is használhatja. Végül – negyedrész – kötelezett minden szervet, amellyel szemben a törvény az ügyésznek utasítási jogkört biztosít, hogy az utasításnak tegyen eleget, illetve világossá tette, hogy az ügyész törvényben szabályozott eljárása során az eljárással érintett szerv, személy rendelkezése alatt álló területre, helyiségbe igazolványa felmutatásával beléphet. Ez a módosítás tehát lényegében az Alkotmányban az ügyészség számára előírt feladatok teljesítésének eszközeit biztosította.

49 CPGE (2005)02, CPGE (2005)Concl., CPGE (2006), CCPE-Bu (2008) 4 rev, CPE (2008) 3 and CCPE(2008)3, Coe, Strasbourg

50 CCPE-Bu (2008) 4 rev, Coe, Strasbourg

51 *Az ügyészség a harmadik évezredben: a szervezeti reform.* Budapest: Legfőbb Ügyészség, 2000.

52 *Magyar ügyészség az Európai Unióban: a működési reform.* Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2003.

c) Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény közjogi szempontból jelentős, de minden szenzációt mellőző változásokkal járt. Lényegében az Ütv. szövegét az Alkotmány szóhasználatához igazította (például az „állampolgár” fogalom mellőzésével). Hozhatott volna azonban szenzációt. Közvetlenül a betérjesztése előtt az átmeneti és záró rendelkezései még tartalmaztak egy olyan fordulatot, amely az Ütv. 20.§-ának (5) bekezdéséből – „Az ügyészség független és csak a törvénynek van alárendelve” – hatályon kívül kívánta helyezni a *független* jelzőt. Az időben észlelt – és a törvény egyéb szabálynak fényében bízvást kalandorakciónak nevezhető – törekvés végül nem vezetett eredményre, de jól szemlélteti azt a helyzetet, amelynek kezeléséhez a már idézett két alkotmánybírószági határozatra is szükség volt.

d) Ilyen előzmény után akár meglepő is lehet, hogy a kizárólag az ügyészségre vonatkozó szabályok módosítása tárgyában meghozott 2006. évi VII. törvény ésszerű, és az ügyészség alkotmányos helyzetével összeférő szabályokat hozott.

A rendszerváltozást követően az ügyészség szervezetét a legfőbb ügyész utasítással szabályozhatta azzal a megkötéssel, hogy ügyészi szerv létesítéséről, megszüntetéséről és székhelyének áthelyezéséről nem volt jogosult közvetlenül rendelkezni, hanem ezeket előterjesztésére a köztársasági elnök rendelte el (Ütv. 19.§). A legfőbb ügyész előterjesztői (döntés-kezdeményezői) és a köztársasági elnök döntési jogát azonban korlátozták a jogszabályi előírások, ebben az esetben az Ütv. 18.§-a, amely meghatározza az ügyészi szervezet tagozódását, az ügyészi szervek lehetséges típusait (Legfőbb Ügyészség, fellebbviteli főügyészségek és katonai fellebbviteli ügyészség, megyei főügyészségek, Fővárosi Főügyészség és katonai ügyészségek, helyi ügyészségek).

Az Ütv. 2006. január 12-én hatályba lépett módosítása a köztársasági elnök döntési jogát megszüntette, és a legfőbb ügyész szervezetalakítási jogát részben szűkítette, részben bővítette. A hatályos szabályozás szerint a Legfőbb Ügyészség és a Katonai Főügyészség a törvény erejénél fogva létezik, a fellebbviteli főügyészségek, főügyészségek és katonai ügyészségeket az Országgyűlés törvénnyel hozza létre (ezek felsorolását az Ütv. mellékletei tartalmazzák), a helyi ügyészségeket és az összes ügyészi szerv belső szervezetét a legfőbb ügyész jogosult utasítással létrehozni, megszüntetni, illetve átalakítani.

Az ügyészi szervezetet tehát az Országgyűlés által törvényben meghatározott *típuskényszer*, illetve az Országgyűlés által magának *fenntartott* szervezetalakítás keretei között a legfőbb ügyész jogosult kialakítani, illetve az egyes szervek illetékességét meghatározni. A törvény egyrészt a bírósági szervezetekhez igazodó területi tagolást, másrészt funkcionális elv szerint működő ügyészi szervek létrehozását írja elő. Az utóbbi elv alkalmazásával az ügyészségi



nyomozás, továbbá indokolt esetben más ügyészségi feladatok ellátására önálló helyi ügyészség vagy önálló főügyészség létesülhet, és az Ütv. melléklete tartalmazza is az országos illetékességű Központi Nyomozó Főügyészséget.

Ugyanez a módosítás biztosította az ügyészek számára, hogy ha egy már elért beosztást elérték (fellebbviteli vagy legfőbb ügyészségi ügyésszé nevezték ki őket), akkor bármilyen későbbi beosztás esetén a már megszerzettthez járuló jogosultságokat megőrzik. A legfőbb ügyész (és helyettesei) számára pedig megbízatása megszűnésének legtöbb esetére biztosította az áthelyezést a Legfőbb Ügyészségre, vagy kérésére alacsonyabb szintű ügyészségre más, lehetőleg vezetői ügyészi munkakörbe. Ha az áthelyezéshez hozzájárul, szolgálati viszonya fennmarad azzal, hogy megilleti a címzetes legfőbb ügyészségi főtanácsosi cím és az ennek megfelelő címpótlék.

Az utóbbi szabály által lehetővé tett szakmai visszavonulás szinte kivétel nélküli Magyarországon. Az országgyűlési biztosok, alkotmánybírák, és más magas közjogi tisztségek betöltői a társadalmi presztízs, a közszolgálati (vagy kvázi-közszolgálati) jogállás és az anyagi juttatások tekintetében egyaránt kiemelt helyzetűek. A mandátumuk megszűnését követően megszűnik a presztízs, a közéleti információkhoz való különleges hozzáférés, a lehetőség az ország életének befolyásolására, és persze a megszokott juttatások rendelkezésre állása. Mindösszesen két választott közjogi tisztségviselő, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész számára adott, hogy szervezetében maradhasson, mégpedig megbecsült státuszban, ezzel is kiemelve, hogy első emberként is szakmai és nem politikai vezető. Ez a lehetőség társadalmi szemszögből is csökkenti a pazarlást: szakmai vezetők (vagyis nem választott politikusok) komoly tapasztalatai így nem maradnak kihasználatlanul. Nyilván nincs helye most a parttalan ötleteknek, de a megoldás lehetőségét – hacsak nem térünk át az „életfogytig” tartó megbízatások rendszerére – valamiféle előre garantált közjogi státuszban lehetne a legkönnyebben (és persze a leghasznosabban) megtalálni.<sup>53</sup>

e) Nem változott tehát jelentősen a legfőbb ügyész jogosultsága a szervezet kialakítására. Ha megtekintjük az ügyészség nyilvános szervezeti és működési szabályzatát<sup>54</sup> igazán szembeötlő változás csak a Legfőbb Ügyészség korábbi integrált igazgatási rendszerének (vagyis a nem szakmai, hanem funkcionális főosztályok egységes irányításának, illetve felügyeletének) megszűnése, amivel visszaállt (sőt a gazdasági egység közvetlen legfőbb ügyészi alárendeltségbe helyezése folytán ki is bővült) a korábbi dikasztériális igazgatási modell.

53 Ld. erről: VARGA ZS. ANDRÁS: Valóban védtelenül? Hozzászólás Szabó Máté „Védtelenül? Ki őrzi az őrzőket?” c. írásához. *Közjogi Szemle*, 2009. március, 70–72.

54 A legfőbb ügyész 25/2003. (ÜK. 12.) LÜ utasítása a Magyar Köztársaság ügyészsége szervezetéről és működéséről

f) Gyakorlati következményekkel járt, habár nem kellett volna érintenie az ügyészség jogállását, a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény (Kszjt.). A törvény megváltoztatta a költségvetési szervek szervezeti egységeinek államháztartási helyzetét, és ennek megfelelően többféle lehetőséget biztosított arra, hogy egyes szervek, illetve szervezeti egységek jogi személyiséget kapjanak. Létrehozhatók önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervként, önállóan működő költségvetési szervként, illetve – az irányító költségvetési szervhez fűződő kapcsolatukat nagyobb részt megtartva – jogi személyiségi szervezeti egységgé alakíthatók. Mindemellett maradhattak jogi személyiség nélküli (egyszerű) szervezeti egységek, mint amilyen korábban a Legfőbb Ügyészségen kívül az összes főügyészség és ügyészség volt. A Pénzügyminisztérium apparátusa nem ismert módon azonban elérte, hogy minden költségvetési fejezet jogi személyiségű költségvetési szervvé alakult.

Ennek hatására – kifejezett jogszabályi előírás nélkül, az államháztartási mintát követve – a legfőbb ügyész a Legfőbb Ügyészség alapító okiratát 2009 júniusában úgy módosította, hogy a költségvetési szerv neve ettől kezdődően nem Legfőbb Ügyészség, hanem a Magyar Köztársaság Ügyészsége. Ezt követően megjelent az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet, amely 3.§-ának (3) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy a költségvetési fejezet önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik. Következésképpen az Alapító Okirat 2009. évi módosítása előtti állapotot vissza kell állítani, újra a Legfőbb Ügyészség lesz a költségvetési szerv neve. Mindez gyakorlati következményekkel kizárólag az ügyészség elleni polgári perekben járt, ahol a fél (alperes, ritkábban felperes) névváltozását be kellett és kell jelenteni.

A Kszjt. hatálybalépése után felmerülhetett a főügyészségek, esetleg ügyészségek felruházása jogi személyiséggel. Következésményei ennek is az ügyészség elleni polgári perek útján váltak volna nyilvánvalóvá. Míg az eddigi (és mostani) helyzetben az egységes költségvetési szerv perelhető csak, ezzel szemben a Ptk. és a Pp. szabályai szerint a más ügyészségi szervezeti egységek (bármilyen formájú vagy terjedelmű) jogi személyisége szükségszerűen maga után vonná az önálló perelhetőséget. Ennek következményei pedig elsősorban az ügyészség büntető szakági munkájában jelennének meg: egy főügyészségek perlése kizárását vonná maga után a perrel érintett ügyből, azaz a nyomozási, nyomozás-felügyeleti és vádképviselési feladatokat más ügyészségnek kellene ellátnia. Ez nem távoli veszély, mert már ma is vannak ilyen próbálkozások, amelyek kizárólag az önálló perelhetőség hiányára tekintettel háríthatók el.

g) Az ügyészség perelhetőségének kérdése szintén az utóbbi években vált hangsúlyossá. Államigazgatási, bírósági, ügyészségi jogkörben okozott kár miatt a Ptk. hatálybalépése óta lehetett kártérítési pert indítani, de az utóbbi

évekig ezek száma az ügyészséget illetően annak ellenére elenyésző volt, hogy az állami intézmények perlése nemcsak alapvető jog, hanem más jogok érvényesülésének biztosítója is.<sup>55</sup> A kártérítési perek egyre növekvő száma mellett egyre népszerűbb a személyhez fűződő jogok megsértése miatti per, amit az ügyészség esetén megkönnyít az a körülmény, hogy a rendeltetésszerű működés a személyhez fűződő jogokkal kapcsolatos, az érintettre nézve hátrányos cselekmények, illetve nyilatkozatok sorozata.

A perlések száma viszont azzal a következménnyel jár, hogy a büntetőeljárás – különösen eredménytelensége, az eljárás megszüntetése, vagy a vádlott felmentése esetén – igen gyakran nem ér véget az új Be. alapján végzett utolsó eljárási cselekménnyel, hanem ezt követően a polgári bíróság előtt kell az ügyészségnek védekeznie. Belátható, hogy ezzel egyrészt az ügyészi feladatok köre bővült, másrészt igen komoly felelősség-többlet hárul az eljáró ügyészre, illetve az irányító felettesre. A külföldi tapasztalatok birtokában bátran kijelenthető, hogy a perlési arány, illetve annak visszahatása az ügyészség működésére fokozódni fog.<sup>56</sup>

## V. A második évtizedre készülve

a) Alkotmányos helyzetére támaszkodva az ügyészség alkalmasnak bizonyult arra, hogy minden – időnként a jogalkotás köntösébe burkolt – brutális politikai támadás ellenére megakadályozzon kizárólag politikai leszámolást célzó büntetőeljárásokat, miként arra is, hogy a kormányzó hatalmi háttértől függetlenül nyomozást folytasson és vádat emeljen akár kormányhatalom-közei politikusokkal szemben is. Ez a képesség nyilván befolyásolható a jogállás változásával, de alapjaiban nem törhető meg.

b) Ennek oka mindenképp előtt a büntetőeljárásban érvényesülő legalitás-elv: a bűncselekményeket válogatás nélkül üldözni kell. A legalitás elvének következménye, hogy sem a független, sem a politikai végrehajtó hatalom irányítása esetén eleve nem adható negatív utasítás az ügyésznek. Egy ilyen utasítást ugyanis az ügyész csak büntetőjogi jogkövetkezmény fenyegetésével teljesíthetne, de ugyanez vonatkozik az utasítás kibocsátójára is.

c) A pozitív utasítás, vagyis a nyomozás vagy vádemelés kikényszerítése az eljárást enélkül befejezni kívánó ügyésztől (nem független ügyészség esetén)

55 Ld. VARGA ZS. ANDRÁS: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának hatása jogszemléletünkre. A közhatalom perlése mint alapvető jog. *IAS* V. 2009/2, 103–126.

56 Csak példaként: PAUL CRAIG: *Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 2008, 931–1018., vagy TOM CORNFORD: *Towards a Public Law of Tort*. London: Ashgate, 2008.

elvi akadályba nem ütközne, ilyet mégsem érdemes adni. A nyomozás/gyanúsítás/vádemelés ugyanis csak az eljárás kezdeti, illetve közbelső cselekménye. A befejezés – jogállamban – már nem az ügyészen múlik. A bíróságok függetlensége következtében az ügyész által ismert bírói gyakorlat ellenére lehetséges a vádat kikényszeríteni, de ennek többféle következménye van: a felmentéssel járó presztízavesztés mellett a perelhetőség miatt a vádhatóságot, végső soron az államot fizetési kötelezettség és polgári jogi elmarasztalás is fenyegeti.

d) Ráadásul a külső befolyásolás lehetősége világszerte csökken (a modellek közötti tényleges különbség szűkül), az egyedi ügyben eljáró ügyészi döntés pártatlansága egyre kevésbé törhető át.<sup>57</sup>

e) A külső befolyásolás lehetőségének felvetése az ügyész nyomozási szerepének újragondolását is szükségessé tenné. A jelenlegi kettős szerep – egyrészt a nyomozás ura, másrészt jogorvoslati fórum – együtt nem lenne fenntartható. A nyomozás valamelyes befolyásolása a vádemelésre (mint az ügyésztől el nem vonható aktusra) tekintettel végső soron nem zárható ki. A jogorvoslat azonban nemcsak elvonható, de szükséges is lenne, hogy a legalitáson kívül egyéb irányítói szempontot is követő ügyész helyett a függetlenségét ebben az esetben is megőrző bíróság gyakoroljon jogorvoslatot.

f) A büntetőeljárások zömében a végrehajtó hatalom oldaláról érkező befolyásolás igénye nyilván fel sem merülne. Ennek szükségessége – a rendőrség miniszteri irányításának eddigi tapasztalatai szerint – akkor kerül előtérbe, ha valamely, a társadalmat különösen felbolygató bűncselekményt követnek el. Ilyenkor a büntetőpolitikáért politikai felelősséget viselő miniszterben felmerülhet, hogy felháborodását, a sértettekkel való együttérzését, és nyilván fontosságát is jelezve utasítást adjon a hatékony nyomozásra, amely persze enélkül is folya. Ennek egyik – immár komolyabb – változata a társadalmat szintén irritáló korrupciós és más, a közhatalom gyakorlásával összefüggő bűncselekmények eredményes üldözését célzó beavatkozás. A már leírtak szerint az eredményes, azaz jogerős ítélethez vezető eljárás nem az ügyészség (vagy más, a büntetőeljárásban eljáró intézmény) jogállásának változásával, illetve a jogalkalmazói és a politikai szerepek összemosásával javítható. Sokkal inkább alkal-

<sup>57</sup> *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to the Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system*, CoE, Strasbourg, 2000.; *Bordeaux Declaration: "Judges and Prosecutors in a Democratic Society"*, drafted by the Working Groups of the CCJE and the CCPE in Bordeaux (France) and has been officially adopted by the CCJE and the CCPE in Brdo (Slovenia) on 18 November 2009, adopted in official form as Opinion 12. of CCJE and Opinion 4. of CCPE, Coe, Strasbourg, 2009, Paris-Conference 2009, of the Network of Public Prosecutors or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union.

mas lenne erre az elkövető, mint speciális alany terhelti pozíciójának árnyaltabb szabályozása. Nem lenne példanélküli annak kimondása az új Be-ben, hogy (legalább) az ilyen bűncselekmények miatti eljárásban a terhelt megtagadhatja ugyan a vallomást, de ha ezt nem teszi, akkor köteles igazat mondani. Nyilván szükséges ehhez az anyagi jogi alap, a hamis tanúzás büntetével (esetleg minősített esetével) fenyegetés, és kiterjeszhető az igazmondás kötelezettsége akár a polgári eljárásra (a félként vagy képviselőként tett nyilatkozatra) is.

g) Nem jogi, inkább politológiai-szociológiai kérdés, mégis érdemes megemlíteni, hogy a független ügyészség előnyöket is hordoz a mindenkori kormány számára: az eredménytelen eljárások miatti felelősséget a kormánynak nem kell egészében magára vállalnia. Ha viszont az ügyészség irányításában szerepet kap, a felelősséget is hordoznia kell.

h) Érdemes lehet viszont változtatni a büntetőjogon kívüli hatáskörökön, ezekre ugyanis nem vonatkozik a büntetőeljárás legalitás-elvhez hasonló szabály, ezért lényegében korlátlan az ügyészi diszkréció. Ez a kérdés nyilván alaposabb előkészítést igényel, de felmerülhet az egyes jogági eljárások egymásra-hatásának szabályozása, így akár óvás bejelentésének előírása, ha az ügyésznek hivatalos tudomása van arról, hogy közigazgatási határozat meghozatalát bűncselekmény befolyásolta. Vonatkozik ez a magánszemélyektől származó kérelmekre is, nincs ok indokolási kötelezettség nélkül lehetővé tenni az eljárás megtagadását, ha a kérelem alaposnak látszik, alapjogot, illetve nyilvánvaló közérdeket érint, és nincs más jogvédelmi vagy jogorvoslati eszköz, amit alkalmazni lehetne. Hasonló szabály felmerülhet a magánjogi beavatkozások vonatkozásában is.

i) Végül – éppen az előzőekben írtakra tekintettel – mindenképpen átgondolásra vár a rendszerváltozás előtti büntetőjogi és büntetőjogon kívüli (törvényességi felügyeleti és magánjogi) szakterületek, illetve a büntetőjogi szakterületen belül a nyomozás-felügyeleti és büntetőbírói tevékenység merev szervezeti szétválasztása. Ennek lehetett logikus indoka akkor, amikor ez általános felügyeletet, nyomozás felügyeletet és a bíróságok feletti felügyeletet jelentett, de jogállami körülmények között, amikor az ügyész központi szerepet lát el a büntetőeljárásban, ezen kívül pedig a közérdek védelmezőjeként kell fellépnie, már idejétmúlt.

# MÉRLEGELÉS, ALAPELVI JOGALKALMAZÁS ÉS JOGILAG KÖTETLEN DÖNTÉSHOZATAL A HATÓSÁGI MŰKÖDÉSBEN

MOLNÁR MIKLÓS  
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

## I. A mérlegelési hatáskör jellemzői

A mérlegelési jog, illetve a mérlegeléses jogalkalmazás a magyar közigazgatási jogtudomány egyik legsokoldalúbban feldolgozott vizsgálati tárgyköre. Az elmúlt évtizedekben több hullámban zajlottak gondolatgazdag szakmai viták a jelenségről, számos kiváló közigazgatási jogász fejtette ki álláspontját a kérdésben, a legkülönbözőbb összefüggésszerezetekbe helyezve azt.<sup>1</sup> A gazdag hazai tudományos feldolgozottság egyik eredménye a mérlegelés részletesen kimunkált fogalomkészlete, cizellált fogalmi dogmatikája. E hatalmas szakirodalmi anyag vázlatos áttekintése is messze meghaladná rövid tanulmányunk műfaji és terjedelmi kereteit. Feladatunknak csupán annak jelzését tekintjük, hogy a mérlegeléses jogalkalmazás és az erre való felhatalmazás egyre inkább a közigazgatás és a jog viszonyát meghatározó tényezők közé tartozik.

A mérlegeléses hatósági jogalkalmazás egy jól definiálható hatásköri felhatalmazás-típuson alapul. E felhatalmazás, az ún. mérlegelési hatáskör, több formálisan jogszerű választási lehetőséget biztosít a közigazgatási hatóság számára az ügy megoldását illetően. A mérlegeléses hatásköri szabályozás egyik lényeges fogalmi jegye az, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek a tényállásra történő alkalmazása során több, formális megközelítésben egyaránt jogszerű döntési alternatívát biztosít a jogalkalmazó szerv részére. A másik lényeges fogalmi elem, hogy a jogszerű alternatívák közötti választás lehetősége világos hatásköri korlátok közé szorított. A hatásköri felhatalmazás biztosítja a jogszerű alternatívák közötti választás lehetőségét, de csak a jogi szabályozás által meghatározott, zárt szegmensben. A mérlegelési hatáskör által biztosított döntési mozgáster, autonómia jogilag erősen körülhatárolt. A két fogalmi elem

---

<sup>1</sup> A rendkívül gazdag hazai szakirodalomból néhány példa: MADARÁSZ TIBOR: *Közigazgatás és jog*. Budapest: KJK, 1987, 299–307.; KILÉNYI GÉZA: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest: KJK, 1970, 87–95.; KISS LÁSZLÓ: *Mérlegelés és méltányosság az államigazgatásban*. Budapest, 1984.; „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata” c. kutatási főirány Programirodaja.

egyenértékű, egyformán lényeges: a mérlegelési hatáskör centrális tartalma a jogilag körülhatárolt, zárt döntési mozgástér biztosítása, több jogszerű döntési alternatíva meghatározása révén.

A mérlegelési hatáskör vonatkozásában az alternatívák jogszerűsége formálisan értendő, annyit jelent, hogy a döntési lehetőségeket a hatásköri szabályozás tartalmazza, illetve meghatározza. A jogszerűségnek e megközelítésben nincs köze az anyagi igazsághoz, ahhoz a kérdéshez, hogy ezt melyik alternatíva választása biztosítja, vagy hogy az anyagi igazság köthető-e bármelyik, a hatásköri szabályozásban szereplő alternatívához.

A mérlegelési hatáskör fogalmából vezethető le a mérlegelés fogalma, amely összetett jogi és logikai művelet-együttesnek tekinthető. E művelet sor a hatásköri szabályozás által tartalmazott alternatívák közötti választás köré rendeződik.

A mérlegelési hatáskör gyakorlásának eredménye az a jogalkalmazói döntés, amely a hatásköri szabályozás létrehozta alternatívák közötti választást tükrözi.

A mérlegelési hatáskör rendeltetése az, hogy lehetőséget teremtsen az egyediesítésre, a jogszabályi rendelkezések egyediesítő, az eset sajátosságait leginkább figyelembe vevő alkalmazására.<sup>2</sup> Ez egyben a hatósági jogalkalmazás viszonylagos rugalmasságának is biztosítója az adott ügycsoportban, illetve a szabályozás időtállóságának egyik komponense, szembeállítva ezt a szigorú döntésszabályozás gyakori revíziós igényével.

A hatásköri szabályozás többféle módon biztosíthat jogilag zárt mozgástérrel a jogalkalmazó számára. Az egyik lehetőség, hogy erre a hatásköri szabályozás normáinak hipotézisében kerül sor, többféleképpen értelmezhető kifejezések beépítésével. A hipotézis vagy hipotézisek fogalmi szerkezetében olyan kifejezések jelennek meg, amelyek értelmezési tartománya többféle megoldást tesz lehetővé. E jelenség lényege a jogilag körülhatárolt általánosság, egy jogilag korlátozott értelmezési mozgástér.<sup>3</sup> Az értelmezési mozgástér jogi körülhatároltsága megkülönböztethetővé teszi e kifejezéseket az ún. határozatlan jogi fogalmaktól, amelyek tényleges jogi jelentéssel nem rendelkeznek, üres fogalmi héjaknak tekinthetők. Mérlegelés esetében az értelmezési szabadság korlátos, következésképpen, az esetre nézve értelmezendő kifejezések megragadható jogi jelentéstartalommal bírnak. A hatásköri keretek között végzett mérlegelés ilyen esetben a körülhatárolt értelmezési lehetőségek közötti választásban rejlik.

A másik alapvető lehetőség, hogy a hatásköri szabályozás normáinak hipotézisében hoz létre mérlegelési mozgástérrel a jogalkotó. Erre különböző diszpozíciós szerkezeti megoldások révén van mód. Jellegzetes szerkezet ezek közül a megengedő diszpozíció, amely – a vonatkozó feltételek megléte esetén – köz-

2 VARGA ZS. ANDRÁS: Arendeltetésszerű joggyakorlás elve. In PATYI ANDRÁS (szerk.) *Közigazgatási jog II.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 2007, 95–98.

3 VARGA CSABA: Jogalkalmazás. In *Állam- és jogtudományi enciklopédia.* Budapest: Akadémiai, 1980, I. 807.

igazgatási hatósági aktus kiadására hatalmazza fel a hatóságot, anélkül azonban, hogy ezt kötelezővé tenné. Ennek iskolapéldája a mérlegeléses hatósági engedélyezés-szabályozás. Egy másik tipikus szerkezeti megoldás a magyar szakirodalomban sokat vizsgált diszjunktív diszpozíció, amely több, különböző tartalmú aktus kiadására vonatkozóan jelent vagylagos felhatalmazást. A megengedő és a diszjunktív diszpozíciós szerkezetek kombinálhatóak is egymással. További tipikus diszpozíciós megoldás a mértékrendelkezés, amely szintén hangsúlyosan jelent meg a hazai szakirodalmi forrásokban. A mértékrendelkezés az aktus mennyiségi vonatkozásai tekintetében enged választási lehetőséget. Jellegzetes példát jelentenek az általában felső határ megszabásával korlátozott bírságolási hatáskörök, amelyek keretei között az adott esetben konkrétan kiszabott bírságösszeg meghatározása jelenik meg a mérlegelés eredményeként.

A mérlegelési hatáskör lényeges része, összetevője a mérlegelési szempontok meghatározása, amelyek egyrészt vezérlik a közigazgatási hatóság mérlegelését, másrészt kontrollálhatóvá teszik azt. Lényeges leszögezni azt, hogy a mérlegelési szempontok a hatásköri szabályozás alkotóelemei, a felhatalmazás részei. A mérlegelési szempontok olyan, a hatásköri szabályozásban – esetleg súlyozottan vagy fontossági sorrendben – meghatározott körülmények, amelyek figyelembevétele a hatóság számára kötelező. Ilyen értelemben a jogalkotó által meghatározott mérlegelési szempontok a hatásköri korlátok közé tartoznak. Olyan keretek tehát, amelyek kiszámíthatóvá, átláthatóvá és a későbbiekben felülvizsgálhatóvá teszik a mérlegelési hatáskör gyakorlását.

A mérlegelési szempontok szabályozása a jogalkotó kötelezettsége, a jogalkalmazó hatóságé pedig az, hogy megfelelőképpen figyelembe vegye ezeket. A mérlegelési szempontok figyelembevételét és az egyediesítés követelményét alapelvi szinten szabályozza a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.). (Ket. 1.§ (1) bek. 2. mondat)

A mérlegelés és jogi szabályozásának vizsgálata egyre átfogóbb kontextusba kerül. Ma már nemcsak a szűkebben értelmezett hatásköri szabályozás a vizsgálatok tárgya, bár kétségkívül ez képezi a mérlegelés jogi rezsimjének központi elemét. A hatásköri szabályozáson kívül azonban, a mérlegelés jogi szabályozásának van egy – szintén meghatározó jelentőségű – eljárási jogi dimenziója. Sőt, a mérlegelés jogi rezsimjében szerepelnek a jogrendszer távolabbi elemei is: az alkotmányjog rendelkezései, az anyagi büntető, sőt polgári jog szabályai szintén lényeges, meghatározó összetevői a jogi szabályozásnak. Említhető e körben az alapjogok és a közigazgatás kapcsolatrendszer, a hivatali bűncselekményekre vonatkozó anyagi büntetőjogi szabályozás, stb. Némi túlzással elmondható, hogy a mérlegeléses jogalkalmazás az egész jogrendszer rezsimje alatt áll, ami a közigazgatás törvény alá rendelésének egyik fontos összetevője.



A mérlegeléses közigazgatási jogalkalmazás az aktusok jogi kötöttségének vizsgálati szempontja szerint jogilag kötött aktuskiadásnak minősül.<sup>4</sup> A jogi kötöttséget az teremti meg, hogy a hatásköri szabályozás világos korlátok között tartja a közigazgatási döntési autonómiát. A jogi kötöttség elméleti kritériumai természetesen a jogi szabályozással és ezen belül is a hatásköri szabályozással szembeni követelmények. A jogi kötöttség követelményrendszerét a hazai szakirodalomban meghatározónak tekinthető vélemények alapján a következő kritériumokba látjuk sűrítethetőnek: Az aktuskiadásra felhatalmazást adó hatásköri szabályozás rögzítse az aktus típusát, lehetséges címzetti körét, az aktuskiadás feltételrendszerét és az aktus jogi tartalmát. E feltételek kapcsolata konjunktív, egyidejűleg kell fennállniuk.<sup>5</sup>

Az egyediesítés lehetőségét biztosító döntési mozgástér nem zárja ki a jogi kötöttséget, feltéve, hogy a hatásköri szabályozás megfelelően körülhatárolja a mérlegelési jogkört.

Ennek a hazai közigazgatással szembeni uniós követelményrendszer szempontjából is hangsúlyos a jelentősége. Az Európai Közigazgatási Térség közigazgatási alapelvrendszerében lényeges és meghatározó elem a megbízhatóság és kiszámíthatóság alapelve.<sup>6</sup> A többi uniós közigazgatási alapelvhez hasonlóan, meghatározó mértékben ezt is az Európai Bíróság munkálta ki. A megbízhatóság és kiszámíthatóság alapelvének fontos összetevője a jogi kötöttség, az, hogy a hierarchián kívüli közigazgatásban és így a hatósági igazgatásban is a közigazgatási működés, illetve döntéshozatal jogilag kötött aktusok útján történjen. Ennek döntően a kiszámíthatóság, az előre látható közigazgatási fellépés szempontjából van jelentősége, amely szorosan kapcsolódik a jogállami követelményrendszer központi részét képező jobbiztonsághoz.

A jogi kötöttséghez kapcsolódó fontos követelmény a mérlegelési hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának elve.<sup>7</sup> Ez elsősorban azt fejezi ki, hogy a mérlegelési jogkör gyakorlásának, a jogszabályi rendelkezésekben meghatározott célok figyelembevételével, az egyediesítést kell szolgálnia.

Következésképpen a mérlegelési hatáskör más célok érdekében történő alkalmazása – pl. az ügyfélre történő hatósági nyomásgyakorlás, stb. – a mérlegelési jogkörrel való visszaélésnek minősül. A mérlegelési hatáskör és az annak gyakorlását jelentő mérlegelés rendeltetése nem más, mint az adott hatósági ügyre vonatkozó jogszabályi rendelkezések legmegfelelőbb, az eset egyedi sajátosságaihoz leginkább igazodó egyediesítése. Az ettől eltérő célok szolgálataiba állított mérlegelés a hatáskörrel való visszaélés tilalmába ütközik. A Ket.

4 MADARÁSZ i. m.

5 MADARÁSZ i. m.

6 JÓZSA ZOLTÁN: Az Európai Közigazgatási Tér összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás* 2003/12, 723.

7 Ld. VARGA i. m.

a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlásának követelményét, amely más oldalról a hatáskörrel való visszaélés tilalmaként fogalmazható meg, az alapelvi katalógus körében szabályozza.

A mérlegelés jelensége kapcsán a tudományos vizsgálatok hagyományosan a hatásköri szabályozásra, illetve a mérlegelési műveletre irányultak, lényegesen kevesebb szó esett a probléma eljárás jogi vonatkozásairól. E tekintetben kétségtelenül jelentős pozitívuma a Ket-nek az, hogy a mérlegelési hatáskör gyakorlására vonatkozó legfontosabb követelményeket – rendeltetésszerűség, egyediesítés, mérlegelési szempontok figyelembevétele – az alapelvek körében szabályozza. Ezek az alapelvek alapvetően anyagi jogiak, bár rendelkeznek erős processzualis vonatkozásokkal is. A Ket., több ország korszerű hatósági eljárási kódexéhez hasonlóan, alapelvi katalógusában részben anyagi jogi, részben eljárási jogi alapelveket szerepeltet. Megjegyzendő azonban, hogy a mérlegelési jogkör gyakorlásával összefüggő alapelvek nem merítik ki a kérdés eljárási jogi vetületét. A mérlegelési hatáskörben meghozott hatósági döntés eljárási vetületei közül e helyen két elemet emelünk ki: a tényállás-tisztázás és a felülvizsgálati mechanizmusok jelentőségét.

A megfelelő tényállás-tisztázás a mérlegelési jogkör helyes gyakorlása szempontjából is döntő. Jogszerű döntést csak a valóság hű tényállásra alapított mérlegelési hatáskör gyakorlása eredményezhet. A tényállás feltárásával, tisztázásával összefüggő, a közigazgatási jogtudomány által vizsgált problémák a mérlegelés tekintetében is relevánsak. Megfelelően intézményesített, hatékonyan működő felülvizsgálati mechanizmusok nélkül a mérlegeléses hatósági jogalkalmazás közigazgatási önkénybe fordulhat át. E tekintetben különös jelentőséggel rendelkezik a bírósági felülvizsgálat intézménye.

A hatósági közigazgatás jogában a mérlegelési hatáskör-szabályozás térhódító jelenség. Ennek magyarázata jelentős részben az, hogy a mérlegelési hatáskör előnyös kompromisszumnak, középútnak tűnik a teljes normatív pontosságra törekvő szigorú aktusszabályozás és a jogilag kötetlen döntéshozatali hatáskörök között. A jogilag körülhatárolt mozgástér számos vonatkozásban egyesíthetővé teszi az említett szélső-értékek előnyeit, képes ugyanakkor a hátrányok (merev kazuisztika, garanciális hézagok, stb.) kiküszöbölésére. Ez nem jelentheti természetesen azt, hogy a szigorú hatósági döntésszabályozás minden esetben felváltható lenne mérlegelési jogkörrel. A hatásköri szabályozás megoldása csak az adott hatósági ügy szakmai sajátosságainak mélyreható vizsgálata, a korábbi jogalkalmazói tapasztalatok, a hatósági gyakorlat, a nemzetközi szabályozási tendenciák, stb. alapján alakítható ki megfelelően a jogalkotói oldalon. Ezzel együtt viszonylag könnyen prognosztizálhatónak tűnik az, hogy az új évezredben a jogalkalmazásos hatósági tevékenység jogában fontos szerepe lesz a mérlegelési jogköröknek.

A mérlegeléses hatósági jogalkalmazás jövőbeni szerepére vonatkozó elméleti képet azonban két jelenség különösen zavarja. Az egyik az alapelvi mérlegelés megjelenése, a másik a jogilag kötetlen hatósági döntéshozatal reneszánsza.

## II. Az alapelvi mérlegelés jelensége

A hatósági tevékenység jogában az alapelvek olyan, a pozitív jog formájában megjelenő törvényi rendelkezések, amelyek a konkrét jogszabályi rendelkezések alapját képezik, azokat áthatják és alkalmazásukat meghatározzák. Az ilyen értelemben felfogott jogszabályi alapelvek fő jellegzetességei a következők: egyrészt a pozitív jog formájában, törvényi szinten jelennek meg.<sup>8</sup> Olyan tételes törvényi szintű rendelkezések, amelyeket általában egy külön szabályozás-tartalmi egységben – alapelvi fejezetben, alapelvi katalógusban – építenek az adott törvény rendelkezéseinek rendszerébe. Másfelől arra szolgálnak, hogy alapot képezzenek a törvény konkrét rendelkezései, illetve az esetleges végrehajtási jogszabályok normacsoportjai számára. A konkrét rendelkezések tehát az alapelvekből következnek, azokat konkretizálják. Ennek következtében az alapelvi tartalom átjárja a konkrét szabályokat és egyben vezérli azok alkalmazását. Az alapelvek ilyen módon mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás módját, tartalmát, irányát mélyrehatóan befolyásolják.

Az alapelvek lényegi tartalma az érték-összegzés. Az alapelvek olyan érték-szintézisek, amelyek egyben mérceként és követelményként érvényesülnek. Az alapelv formájában kifejezett érték-választás követelményt fogalmaz meg a hatósági tevékenység valamely szereplőjével, pl. a hatósággal, az ügyféllel vagy mindkettővel stb. szemben, s egyben mérce, amelyhez például a hatóság döntését vagy az ügyfél eljárását viszonyítani lehet.

Az alapelvek jelentősége hazai és nemzetközi horizonton is növekszik. Jó példa lehet erre az eljárési kódexek alapelvi katalógusainak kibővülése, az eljárásrendek harmonizációjának nevezett jelenség, amely az eljárési alapelvek mentén megy végbe Európában, illetve az Európai Unió vívmányainak részét képező európai közigazgatási alapelvek rendszere.<sup>9</sup>

Az alapelvek a konkrét törvényi és esetleg végrehajtási jogszabályi rendelkezésekben nyilvánulnak meg. Bár az alapelv is a tételes törvényi szabály formájában jelenik meg, konkrét rendelkezésekben képeződik le, azokban nyer konkrét jelentéstartalmat. Ezért, az ilyen típusú alapelvek sérelme önmagában nem értelmezhető, az alapelv-sérelem szükségképpen jelenti egy vagy több konkrét

8 A Ket. alapelveinek jogi természetéről lásd: VARGA ZS. ANDRÁS: Az alkotmányosság követelménye és az eljárásjogi alapelvek. In PATYI (szerk.) i. m. 89–91.

9 LŐRINCZ LAJOS: Európai integráció-magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás* 1998/7, 402.

rendelkezésnek a megsértését is. Az alapelv megsértése csak a konkrét rendelkezés vagy rendelkezések sérelmével együtt állapítható meg.

Az alapelvek és a rájuk épülő konkrét törvényi rendelkezések fentebb vázolt kapcsolatát tükrözi a magyar Ket. is, jóllehet nem rendelkezik külön és kifejezetten e kérdésről. Az erőteljes pozitívizmussal jellemezhető hazai hatósági és bírósági joggyakorlat a Ket. hatálya alá tartozó ügyekben nagy valószínűséggel nem ad teret az önmagában vett alapelv-sérelemre alapított döntés-felülvizsgálatnak, amely elvezethetne oda, hogy annak kapcsán „csak” az alapelv sérelme kerülne megállapításra, konkrét rendelkezés megsértése nem.

Más a helyzet a hatósági működés egy speciális, külön eljárási jogi rezsim alatt álló szegmensében, a választási eljárási jogalkalmazás területén. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 77.§ (1) bekezdése szerint kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek (Ve. 3.§) megsértésére hivatkozással bárki benyújthat. A Ve. 3.§-a tartalmazza azokat az alapelveket, amelyeket a választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk.

Ezek az alapelvek a következők: a) a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása; b) önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban; c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között; d) jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás; e) a jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása; f) a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.

A Ve. 77.§ (1) bekezdése alapján a jogszabálysértés milyenségére hivatkozás szempontjából háromféle kifogás nyújtható be. Egyrészt olyan, amely a választásra irányadó valamely jogszabály konkrét rendelkezésének, illetve rendelkezéseinek megsértésére hivatkozik. A kifogások másik csoportja olyan, amely alapelv-sérelemre és konkrét jogszabályi rendelkezés megsértésére is hivatkozik. Harmadrészt a Ve. hivatkozott szabálya alapján érkezhetnek olyan kifogások, amelyek pusztán valamely alapelv megsértését állítják.

A Ve. 77.§ (1) bekezdése hatásköri felhatalmazás többek között a pusztán alapelv-sérelemre alapított kifogások elbírálására, illetve arra, hogy ennek kapcsán a hatáskörrel rendelkező választási bizottságok önmagában vett alapelv-sértést állapítsanak meg anélkül, hogy ez összekapcsolódna valamely konkrét jogszabályi rendelkezés megsértésével. E hatásköri felhatalmazás ad lehetőséget az ún. alapelvi mérlegelésre.

Az alapelvi mérlegelés kapcsán azt ítélik meg a hatáskörrel rendelkező jogalkalmazó választási szervek, hogy valamely magatartás, cselekmény, tevékenység, amely nem jelenti a választásra irányadó jogszabályok konkrét rendelkezésének megsértését, ettől függetlenül megvalósítja-e a Ve. valamely alapelvének sérelmét.

Az alapelvi mérlegelés egy szükségszerűen magas absztrakciós szinten megfogalmazott, alapelvi formában kifejezett, összegzett értéktartalomhoz viszonyít egy konkrét magatartást, cselekményt. Ez még önmagában nem feltétlenül jelent problémát. Problémát az jelent, hogy a magatartás, cselekmény ilyen esetben nem valósítja meg egyetlen konkrét jogszabályi rendelkezés sérelmét sem. Ettől függetlenül azonban, a hivatkozott hatásköri szabály alapján az alapelv-sérelem még megállapítható és a választási bizottságok joggyakorlatában számos ilyen típusú döntés született.

A kifogásban sérelmezett magatartásnak, cselekménynek az absztrakt értékszintézishez viszonyítása – a konkrét jogszabályi rendelkezések közvetítő szerepe nélkül – szubjektív és esetleges döntésekhez vezethet, illetve felvetheti a politikai mérlegelés lehetőségét is. A konkrét jogszabályi rendelkezések szabályozási szerepe nélkül, az önmagában vett alapelv-sérelem megállapítása vagy ennek mellőzése merőben szubjektív, esetleges, egyéni mércék alkalmazásától függhet, improvizált véleményalkotás tárgyává válhat. Az ilyen típusú döntések teszik leginkább támadhatóvá a választásban érintett politikai szervezetek és más résztvevők oldaláról a választási bizottságok működését, tápot adva a választási intézményrendszerbe vetett közbizalmat megingató politikai elfogultság vádjának.

A Ve. hatályos 77.§ (1) bekezdése a választási eljárásról szóló törvénynek egy módosított rendelkezése. A módosítást megelőzően a Ve. akkori szövege nem tette kifejezetten lehetővé a pusztán alapelv-sérelemre alapított kifogások benyújtását, bár kifejezetten nem is zárta ki ezt. A választási bizottságok, illetve az Országos Választási Bizottság (OVB) akkori joggyakorlata egyértelműen az volt, hogy elzárkózott – általában a hatáskör hiányára hivatkozva – a kizárólag alapelv vagy alapelvek megsértését állító kifogások elbírálásától.

Ez a joggyakorlat a Ve. módosítását követően, a kifejezett hatásköri felhatalmazás hatálybalépésétől tarthatatlanná vált. A kifejezett hatásköri szabály okán a kifogások elbírálására hatáskörrel rendelkező választási bizottságok, továbbá a felülvizsgálati jogkörrel rendelkező bíróságok rákényszerültek az alapelvi mérlegelésre.

Az alapelvi mérlegelés relativizálja a jogalkalmazást, a szubjektív mércék alkalmazása esetlegessé, kiszámíthatatlanná teszi a döntést, merőben eltérő megközelítések és gyakorlatok kialakításának kedvez mind a különböző szintű – de alá-fölrendeltségi kapcsolatban nem álló – választási bizottságok rendszerében, mind a választási bizottságok és a bíróságok felülvizsgálati kapcsolatában. A jogorvoslati fórum – akár magasabb szintű választási bizottság, akár bíróság – döntése ugyanis éppúgy szubjektív, esetleges lehet. Mindez olyan megvilágításba helyezheti a jogorvoslati fórum döntését – amely adott esetben másféle álláspontot tükröz –, hogy nem a felülvizsgált döntést korrigálta szakmai, illetve jogi vonatkozásokban, hanem egyszerűen másként mérlegelt.

Az alapelvi mérlegelés tehát szélsőségesen relativizálja, szabadossá teszi a hatósági döntéshozatalt, olyan helyzetet teremt, amelyben a jogorvoslati döntés is elveszíti a súlyát, relevanciáját, s amely feloldja azt a jelentés nélküliségben, a jellegtelenségben, a valódi mércék nélküli szubjektív közegben. Ez hátrányos a kifogást tévőre, hiszen a döntés esetleges, kiszámíthatatlan, előnytelen a döntést hozó választási, illetve bírósági szervekre nézve, mert a döntés annak szubjektív közege miatt erősen megkérdőjelezhető.

Az alapelvi mérlegeléssel összefüggő bírósági gyakorlat érthető okokból rendkívül óvatos, nagyon kevésbé aktivista. Viszonylag ritkán kerül sor az alapelvek megsértésének megállapítására anélkül, hogy az konkrét jogszabály-sértéssel összekapcsolódna. A Legfelsőbb Bíróság irányadó joggyakorlatából néhány olyan döntésre hivatkozunk, amelyek esetében a Legfelsőbb Bíróság határozottan elzárkózott az önmagában vett alapelv-sérelem megállapításától. A Kvk. III. 37. 268/2006/3. számú végzésben a Legfelsőbb Bíróság kifejezetten kimondta, hogy a zártkörű rendezvényen elhangzottak nem alkalmasak a választási eljárás alapelvi megsértésének megállapítására. A Legfelsőbb Bíróság azt is megállapította, hogy a választásra való ösztönzés nem minősül a Ve. 3.§ b) pontjában meghatározott önkéntes részvétel alapelve megsértésének, többek között azért, mert ilyen felhívást az állami vezetők is intézhetnek a választópolgárokhoz. A Kvk. IV. 37. 250/2006./2. sz. végzésében a Legfelsőbb Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem meríti ki az alapelvi előírások sérelmét az, hogy az egyik párt kampányfogatásai szélsőséges megnyilvánulásokat váltanak ki az ellenoldalon álló pártból. A választási kampány keretében elhangzó vélemény-nyilvánítás nem alkalmas a Ve. alapelveinek megsértésére. Ugyanezt fogalmazza meg a Kvk. III. 37.257/2006/4. számú végzés.

Az alapelvi mérlegelés további terjedése, esetleg a hatósági tevékenység más szféráira történő kiterjesztése nem kívánatos. Egyértelműnek tűnik az, hogy a Ve. 77.§ (1) bekezdésének jellemzett megoldása nem vált be, ennek megfelelően, célszerű lenne visszatérni a korábbi helyzethez, megszüntetni azt a lehetőséget, hogy a Ve. alapelvei a konkrét rendelkezésektől elszakíthatók legyenek.

### **III. A „kellő körütekintés” problémája – A jogilag kötetlen hatósági döntéshozatal reneszánsza**

A 2007. december 31-ig hatályban volt, általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (hatályon kívül helyezett Áfa tv.) 44.§ (5) bekezdésének értelmében a számlában, az egyszerűsített számlában feltüntetett adatok valódiságáért a kibocsátó a felelős. A számlát befogadó adóalany adólevonási joga nem sérülhet, ha az adóköteles tényállás kapcsán a termékértékesítés, illetve szolgáltatásnyújtás körülményeit figyelembe véve, kellő körütekintéssel járt

el. A ‘kellő körütekintés’ fogalma a szabályozásban úgy jelent meg, mint az általános forgalmi adó levonási jog feltétele, anélkül azonban, hogy e követelmény tartalmi elemeit a jogalkotó meghatározta volna. Ennek eredményeként az olyan adóhatósági ellenőrzések során, amelyek az általános forgalmi adóra vagy arra is irányultak, az adóhatóság akkor nem vitatta az általános forgalmi adó levonását, ha megállapíthatónak tartotta, hogy az általános forgalmi adó tartalmú számlát befogadó adóalany az adóköteles tényállás kapcsán kellő körütekintéssel járt el.

A hatályon kívül helyezett Áfa tv-nek e hivatkozott rendelkezését, illetve ebben a kellő körütekintés fogalmát, törvény, illetve más, mindenkire, így az adózókra nézve is kötelező jogszabály nem értelmezte. Az ominózus jogszabályi rendelkezés értelmezési tartományának behatárolására ugyan születtek jogi iránymutatások – a 7003/2002. (PK. 21.) PM-irányelv, illetve a 7012/1997. (AEÉ 13.) APEH-irányelv –, ezek azonban nem voltak erga omnes jogszabályok. Autentikus jogértelmezés hiányában az adóhatóságok maguk alakították ki a kellő körütekintés megállapításához szükséges követelményrendszert, amelynek megsértése az Áfa-levonási jog megkérdőjelezését és ennek kapcsán adóhiány, illetve adóbírság és késedelmi pótlék megállapítását jelentette. E probléma az adóhatósági revíziókkal érintett bizonyos ágazatokban – építőipar, fémhulladék-feldolgozás, stb. – rendkívül jelentőssé vált, mert a kellő körütekintés hiányára hivatkozó nagy súlyú, sokszor milliárdos adóhatósági megállapítások száma megsokszorozódott. A kellő körütekintés hiányára alapított sok százmilliós vagy éppen milliárdos súlyú adóhatósági megállapítások számos adózó gazdasági társaság – általában felszámolási eljárás keretében történő – megszüntetését eredményezték.

Az adóhatóságok különösen az ún. láncvizsgálatok során alkalmazták a kellő körütekintés szabályát jelentős súlyú megállapítások megalapozása érdekében. Ezek során az általános forgalmi adó tartalmú számlákat befogadó adóalany számlakibocsátó beszállítóit, illetve sokszor azok beszállítóit is vizsgálták. Amennyiben az ellenőrzés a számlakibocsátó beszállítók vagy azok beszállítóinak oldalán olyan körülményt tárt fel, amelyet az adóhatóság problematikusnak értékelte, a számlát befogadó általános forgalmi adó levonási jogát megkérdőjelezte, és ennek minden jogkövetkezményét alkalmazta. A kellő körütekintés szabályának alkalmazása kapcsán a jogilag kötetlen hatósági döntéshozatal reneszánsza bontakozott ki.

Az adóhatóságok a számlabefogadó kellő körütekintésének megállapításához nem elégedtek meg azzal, hogy az adóköteles tényállás vonatkozásában a vevőként szereplő adóalany ellenőrizte azt, hogy a beszállító rendelkezik-e a tevékenység folytatásához szükséges hatósági engedélyekkel és a szükséges cégjogi dokumentumokkal.

A kellő körütekintés fogalmának hatósági értelmezése körében az adóhatóságok láncvizsgálati logikája tipikusan a következő, a számlabefogadó beszállítóival kapcsolatos körülményeket értékelte az adólevonási jog megkérdőjelezésére alkalmas problémaként.

Az egyik szokásos hivatkozás az volt, hogy a beszállító ugyan rendelkezett a tevékenység folytatásához szükséges engedélyekkel, rendben voltak a cégjogi iratai, de valójában nem rendelkezett telephellyel, és a vevő ezt nem ellenőrizte. Számos esetben megjelent az az érvelés, hogy a beszállító nem igazolta az áru eredetét, illetve a vevő nem ellenőrizte azt. Előfordult az is, hogy az adóhatóság azért tagadta meg a számlát befogadó esetében a kellő körütekintés megállapítását, mert a számlakibocsátó beszállítók nem teljesítették adófizetési kötelezettségüket a költségvetés felé, illetve az utólagos revízió időpontjában már megszűntek, átalakultak, adott esetben a beszállító cég korábbi ügyvezetője a revízió számára nem volt elérhető, vagy nem volt fellelhető a beszállító iratanyaga stb. Következésképpen, a tisztázatlan tartalmú kellő körütekintési követelmény értelmezése körében kialakított adóhatósági gyakorlat olyan körülményeket kért számon a számlát befogadó adóalanytól, amelyekre annak ráhatása, befolyása nem volt, amelyekről sokszor – saját hatósági ellenőrzési hatáskörök hiányában – tudomással sem bírhatott.

A hatályon kívül helyezett Áfa tv. 44.§ (5) bekezdésének helyes értelmezési tartományát és jogalkalmazási irányait – törvényben, illetve alacsonyabb szintű, de mindenkire nézve kötelező jogszabályban foglalt értelmező rendelkezés hiányában – a Legfelsőbb Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlata határozta és határozza meg alapvetően. A Legfelsőbb Bíróság adóügyekben eljáró pénzügyi tanácsai a hatályon kívül helyezett Áfa törvény 44.§ (5) bekezdésében foglalt rendelkezések alkalmazása szempontjából viszonylag egységes és következetes ítélkezési gyakorlatot folytattak.

A Legfelsőbb Bíróság a hivatkozott törvény 44.§ (5) bekezdése szerinti rendelkezés egységes alkalmazása érdekében több határozatban fejtette ki jogi álláspontját. (Pl. Kfv. I. 35. 189/2004/4., 35.079/2005/6., 35.158/2005/5., 35.122/2004/5., 35.292/2003. sz. határozatok) A Legfelsőbb Bíróság egyik határozata sem rögzíti, hogy a számlabefogadó adóalany köteles a közhiteles nyilvántartásokban szereplő adatokon kívüli olyan adatok ellenőrzésére is, amelyek a számlakibocsátó adóbevallási, adóbefizetési, bizonylatvásárlási és vezetési kötelezettségére vonatkoznak. Egyetlen határozat sem fogalmazott meg olyan elvárást a kellő körütekintésre vonatkozó eljárás megállapíthatóságához, amelyeket adóalany nem, csupán hatóság teljesíthet.

Éppen ellenkezőleg, a Legfelsőbb Bíróság határozatai kifejezetten rögzítik, hogy „nyilvánvalóan nem tartozik a kellő gondossággal történő eljárás keretébe azoknak az intézkedéseknek a megtétele, amelyekre csak a hatóság jogosult” (KGD 2005/11. 183. számú jogeset).



Az EBH 2005/1. számában 1258. számú jogesetként közzétett határozat is kifejezetten rögzíti, hogy az adózónak az Art. 47.§ (1) bekezdés d, pontja értelmében lehetősége van arra, hogy az adózó nevére, elnevezésére, székhelyére, telephelyére, adószámára vonatkozóan az önkormányzati vagy állami adóhatóságtól információt kérjen. Ez azonban be is határolja az ilyen módon hozzáférhető információk körét.

A BH-ban, KGD-ben, EBH-ban közzé nem tett határozatok is kifejezetten rögzítik a következőket: „azok a körülmények [...], hogy a számlakibocsátó adóbevallást nem nyújtott be, adóbefizetési kötelezettségének nem tett eleget, a számlabefogadónak nem róható fel.” (Kfv. I. 35. 158/2005/5., Kfv. I. 35. 122/2004/5.)

#### **IV. Konklúzió**

Összegzésként elmondható, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem hozott olyan határozatot, amelyben a hatályon kívül helyezett Áfa törvény 44.§ (5) bekezdése szerinti rendelkezés alkalmazásához a tevékenységhez szükséges hatósági vagy más engedélyek meglétének kontrollálásán túl különböző állami szervek hatáskörébe tartozó ellenőrzési eljárások és cselekmények lefolytatását kérte volna számon a számlát befogadótól.

A kellő körültekintés kapcsán kialakított adóhatósági gyakorlat nem volt összhangban a Legfelsőbb Bíróság Áfa törvény 44.§ (5) bekezdés alkalmazására vonatkozó, meghatározó ítélezési gyakorlatával. Az adóhatósági jogértelmezés tipikusan több és szigorúbb követelményt támasztott a Legfelsőbb Bíróságnak a jogalkalmazás egészét meghatározó jogi álláspontjához képest, kiterjesztően értelmezve a hatályon kívül helyezett Áfa tv. 44.§ (5) bekezdését. Érdeemes megjegyezni, hogy az adóhatósági döntések bírósági felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező megyei bíróságok – illetve a Fővárosi Bíróság – az ügyek döntő részében helyben hagyták a röviden jellemzett adóhatósági megállapításokat tartalmazó határozatokat.

A vázolt probléma részben élő, mert szép számmal vannak még folyamatban olyan adóhatósági ügyek – akár hatósági, akár bírósági szakaszban –, amelyek utólagos revízió kapcsán a hivatkozott jogszabályi rendelkezés hatályban létének idejét átfedő vizsgálati időszakokra vonatkoznak.

A „kellő körültekintés” adóhatósági igazgatásban óriásira nőtt problémája a jogilag kötetlen döntéshozatali hatáskör riasztó veszélyeit példázza. A kellő körültekintés fogalmát intézményesítő törvényi szabály adós maradt a fogalom értelmezésével, és ezt a hiányt a törvényalkotó később sem pótolta. Nem került sor autentikus interpretációra a végrehajtási jogszabályok szintjén sem. Ennek következtében az általános forgalmi adó levonási jogot a számlát befogadó adó-

alanytól megtagadó és ennek sokszor drámai jogkövetkezményeit megállapító hatósági aktus feltételrendszerében maradt kötetlen. E kötetlenség alapján az adóhatóságok öntörvényű gyakorlata nem egyszer teljesíthetetlen, irreális követelményeket támasztott a kellő körültekintés megállapíthatóságához. Az adóhatóságok jogértelmezését és sajátos gyakorlatát – amelyet az esetek döntő többségében megerősítettek a közigazgatási perekre hatáskörrel rendelkező bíróságok is – csak jelentős fáziskéséssel, elsősorban a felülvizsgálati kérelmek kapcsán tudta a Legfelsőbb Bíróság ítélezési gyakorlata korrigálni.

A „kellő körültekintés” problémája megelőzhető lett volna azzal, hogy a törvényalkotó a határozatlan, megragadható jogi jelentéssel nem rendelkező fogalom-használat helyett a normatív egzaktság megoldását választja. Ezt megtehetette volna az adólevonási jog sértetlenségéhez szükséges feltételek pontosabb meghatározásával és a törvényszövegbe inkorporálásával. Megoldást jelenthetett volna egy – a törvény vagy a végrehajtási jogszabályok szintjén megfogalmazott – értelmező rendelkezés is. A megfelelő normatív egzaktság hiányából táplálkozó jogilag kötetlen hatósági döntéshozatal azonban ebben az esetben is jelentős társadalmi károkat okozott. E károk nemcsak az alaptalannak bizonyult láncvizsgálati megállapítások által előidézett anyagi károkból ragadhatók meg, hanem a hatóság és az igazgatotti szféra kapcsolatának a közhatalmi eszközök egyoldalú alkalmazása révén előidézett torzulásában is.

Mai tudásunk szerint a normatív egzaktság és a jogi kötetlenség szélső értékei közül az előbbi fenyeget kevesebb veszéllyel.

A kettő között lehet azonban okos kompromisszum a szigorú hatásköri korlátok közé szorított és megfelelő eljárási garanciákkal körülbástyázott mérlegelés.



# ELJÁRÁSI SZABÁLYVÁLTOZÁSOK ÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÁTLÁTHATÓSÁGA

PATYI GERGELY  
adjunktus (PPKE JÁK)

Az áttekintő résztanulmány felvezetéseként kölcsönözzünk mintát a csillagászat területéről. Feltehetően mindenki látott már a világűrbe juttatott Hubble űrteleszkóp által készített színes felvételeket csillagokról és galaxisokról. A műszer elkészítésekor a megalkotók célja az volt, hogy a végtelen messzeségből és időből érkező, a légkör által nem befolyásolt felvételeket készíthessenek. Az eszköz bekapcsolásakor azonban észlelték, hogy a fő lencse gyártási hibája folytán éles képeket készíteni sajnos nem lehetett, így a befektetett munka értelme akár megkérdőjelezhetővé is válhatott volna. A csillagászok a probléma megoldása érdekében a hiba kijavítását haladéktalanul megkezdték, és a javítással elérték eredeti céljukat. Az elmúlt tíz esztendő eljárási szabályváltozásainak és az igazságszolgáltatás átláthatóságának vizsgálata során a csillagászkéhoz hasonló feladatra vállalkozunk. Bár a vizsgált időtávlat viszonylag rövid, éles képet kapni a jogtudomány vizsgálati eszközeivel nem egyszerű feladat, s ahogyan az űrtávcső is csak egyes részletekre fókuszál, úgy a témával kapcsolatban is csak egyes kérdések felvetésére vállalkozhatunk. A jogrendszer 1989-ben bekövetkezett változásától kezdődő első tízéves időszakban döntően megteremtődtek a jogállam alapjai, így a második tízéves időtartamban inkább a kialakult működésre vonatkozóan lehetséges kutatásokat folytatni, és abból megállapításokat levonni. A résztanulmányban rövid történeti és alkotmányjogi szempontú vizsgálatot követően először a feleket talán leggyakrabban érintő egyes eljárásokkal foglalkozunk, míg a második rész a bíróságok működésének felek általi átláthatóságára összpontosít.

## **I. Történeti áttekintés**

Az igazságszolgáltatási alrendszerrel kapcsolatos bármely áttekintés történeti és alkotmányjogi megalapozásánál az államhatalmi ágak szétválasztásának

Montesquieu által megfogalmazott elvéig kell visszanyúlnunk.<sup>1</sup> A hatalmi ágak szétválasztásának elve kétségtelenül nem az eredeti elgondolásnak megfelelő formában él tovább, ugyanakkor észrevehető, hogy a hatalmi ágak közül a bírói hatalom már nemcsak az angolszász jogterületen, hanem a német jogcsaládhoz tartozó jogrendekben is meghatározó jelentőségűvé vált, a bíróságok szerepe mára általános védőhálóként jelenik meg.<sup>2</sup> A bírói hatalomnak a többi hatalmi ágtól történő elválasztása kiállta az idő próbáját, és ez igaz a magyar jogfejlődésre is. Bár a jogalkotó már az Alkotmány eredeti, 1949-es megalkotásakor is rögzítette az igazságszolgáltatás függetlenségét,<sup>3</sup> azonban, mint az közismert, valós függetlenségéről a rendszerváltásig nem igazán beszélhettünk. Habár az 1950-es években kodifikált eljárási jogszabályok<sup>4</sup> részben segítettek a jogalanyok jogérvényesítését, mindezek ellenére a rendszer nem felelt meg minden tekintetben a jogállami kritériumoknak.<sup>5</sup> Az 1989-ben bekövetkezett események alapvető változásokat hoztak a magyar közhatalmi berendezkedésben, amelyek hatására túlnyomó részben megteremtődtek a jogállami igazságszolgáltatás alapjai,<sup>6</sup> majd 1997-ben, a bírósági reform keretében, a bíróságok igazgatása is átalakult.<sup>7</sup> A bírósági reform keretében a jogalkotó többek között elhatározta az 1950-ig fennálló táblabíróságok visszaállítását. A négyszintű bíraskodás tényleges kialakítása azonban jócskán elhúzódott, s ezért ez a folyamat a rendszerváltást követő jogalkotás talán egyik legsötétebb fejezete. Az Országgyűlés 1998-ban a korábbi elképzelés szerinti öt táblabíróság felállítására helyett csak egy, az Országos Ítéletábla felállításáról határozott,<sup>8</sup> amely 2003-ban kezdte volna meg működését. Tekintettel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság a szabályozást 2001-ben alkotmányellenesnek nyilvánította,<sup>9</sup> az Ítéletáblák felállítására valójában a 2002. évi XXII. törvénnyel került sor, tényleges működésüket pedig csak 2003. július 1-jével, illetve 2005. július 1-jével kezdhették meg.<sup>10</sup> A rend-

1 KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest: Osiris, 2002, 44–46.

2 PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 2009, 41.

3 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény eredeti 41.§ (2) bekezdése rögzítette, hogy a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve, mégis születtek ítéletek politikai okokból.

4 Ld. Be., Pp., Áe.

5 TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest: Szent István Társulat, 2001, 209–212.

6 Ld. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.

7 Ld. Alkotmány módosításáról szóló 1997. évi LIX törvény.

8 Az Országos Ítéletábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX törvény.

9 49/2001. (XI. 22.) AB határozat.

10 KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest: Osiris, 2007, 571.

szerváltást követően hasonlóan megalázó helyzetbe került büntető eljárási<sup>11</sup> és a közigazgatási eljárást újraszabályozni kívánó törvényünk is. Az 1998. március 10-én elfogadott büntető eljárási törvény hatálybalépését eredetileg 2000. január 1. napjára tervezték, azonban ezt megelőzően az Országgyűlés többször is alapvetően megváltoztatta, így a véglegesnek szánt változat hatálybalépésére csak 2003. július 1-jén kerülhetett sor. A vázlatos történeti visszatekintést lezárva megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltástól napjainkig eltelt időszak, annak különösen is második fele, jogalkotási szempontból magas színvonalúnak csak nehezen minősíthető.<sup>12</sup>

## II. Alkotmányos alapok

A jogállamiság kérdéskörével az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott, és töretlen gyakorlatot alakított ki a rendszerváltás óta eltelt húsz évben. Vizsgált témánkhoz többek között azon elvi élel rögzített megállapítás kapcsolódik, hogy a jogállamiság leglényegesebb eleme a jogbiztonság.<sup>13</sup> Ezen tétel alapján megkövetelt, hogy „*az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák, meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettségeket, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.*”<sup>14</sup> Szintén kiemelkedő jelentőséggel bír azon elv is, 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 előre láthatóak legyenek, a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények kiszámíthatóságát is.*”<sup>15</sup>

A rövid történeti és elvi felvezetést követően vizsgáljuk meg közelebbről az elmúlt húsz esztendőt.

11 A Büntető eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.

12 Lásd az új polgári törvénykönyv megalkotásának folyamatát és annak jelenleg is tartó vesszőfutását, amely a fenti megállapítást szintén egyértelműen támasztja alá.

13 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.

14 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131.

15 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59.

### III. Eljárási szabályváltozások

Fókuszáljunk először a közigazgatási eljárásjogra, mint a leggyakoribb eljárás-típust meghatározó szabályrendszerre, amely alapján évente több mint tízmillió egyedi hatósági ügyet intéznek.<sup>16</sup> Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe) módosításának szükségessége és meghaladottsága az ezredfordulóra már nyilvánvalóvá vált.<sup>17</sup> Azt, hosszabb előkészítést követően<sup>18</sup> váltotta fel a 2005. november 1-jén hatályba lépett új közigazgatási eljárási törvény, azaz a Ket. Az eljárási törvény megalkotását megelőzően készült szabályozási koncepció<sup>19</sup> több megvalósítandó célt kívánt szolgálni. Így többek között célul tűzte ki, hogy az eljárási törvény teremtsen rendet a közigazgatási eljárásjog rendszerén belül, és elsődlegesen juttassa érvényre az általános szabályokat a különös szabályokkal szemben. Szabályozza megfelelően a nyelvhasználatot, alakítson ki differenciált határidő rendszert, csökkentse az ügyfelek eljárási terheit, szilárdítsa meg az állampolgári fegyelmet, tegye hatékonyvá a végrehajtást, és teremtsen meg az elektronika alkalmazásának lehetőségét a közigazgatási eljárásban.<sup>20</sup> A megalkotását megelőzően kellő időben napvilágot látott szabályozási koncepció alapján elkészített, de a kötelező egyeztetésen keresztül csak jelentős módosulásokkal átjutott szövegtervezet – annak elfogadásának idejére – már olyan mértékben változott meg, hogy még alkotó atyái sem nagyon ismertek rá többé,<sup>21</sup> így sejthető volt, hogy rövid időn belül az elfogadott törvény módosítására lesz szükség. A Ket. hatálybalépését követően – a közigazgatásban jelentkező részbeni húzódozás ellenére – már az első évben bebizonyosodott, hogy a gyakorlatban, a fentebb jelzett hányattatása ellenére is, megfelelően alkalmazható törvénnyé vált.<sup>22</sup>

16 JÓZSA FÁBIÁN: Koncepcionális változások várhatók. *Új Magyar Közigazgatás* 2008/1, 41.

17 LÖVÉTEI ISTVÁN: A közigazgatási jog kialakulása. In RÁCZ LAJOS (szerk.) *Jogtörténeti tanulmányok Nagyné Szegvári Katalin tiszteletére*. (Juratissimus Author) Budapest: ELTE ÁJK Egyetemes Állam és jogtörténeti Tanszéke és JATE ÁJK Jogtörténeti tanszéke, 2000, 81.

18 FAZEKAS MARIANNA: A közigazgatási hatósági eljárásjog változásai 1990–2006. In JAKAB ANDRÁS – TAKÁCS PÉTER (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. I. kötet. Budapest: Gondolat, 2006, 355.

19 KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás* 2002/1, 2–13.

20 KILÉNYI (2002) i. m. 6.

21 KILÉNYI GÉZA: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló törvény (Ket.), mint a magyar jogalkotás állatorvosi lova. In *A közigazgatás egyes alapproblémái. Emlékkötet Martonyi János halálának 25. évfordulója alkalmából*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem ÁJK, 2007, 59.

22 CSIBA TIBOR: A Ket. alkalmazásának tapasztalata bírói szemmel. *Magyar Közigazgatás* 2006/12, 713.

A várakozásoknak megfelelően a szükséges módosítás megtörtént, méghozzá nem is egyszer, hanem eddig immár tizenöt alkalommal! Megállapítható, hogy a jogszabály-változtatások átlagosan háromhavonta követték egymást, annak ellenére, hogy a Ket. csupán 52 hónapja lépett hatályba. Jogalkalmazó legyen a talpán, aki képes követni az ilyen gyors ütemű és nagy mennyiségű változást. Mivel a Ket. alkalmazói legalább annyira az ügyfelek, mint a hatóságok, ezért talán nem túlzás olyan következtetést levonni, hogy a jogszabály-változások fentebb jelzett gyakorisága már-már a jogállamiság és a jobbiztonság alkotmányos követelményét sértheti.<sup>23</sup> Nem vitatva a jogalkotó azon jogosultságát, hogy a jogszabályokat – szükség szerint – időről-időre megváltoztathatja, a kérdés mégis az, hogy ez esetben szakmailag lehet-e egyáltalán kellően megalapozott a jogalkotás. A törvény hatályba lépése óta eltelt időben – egyes szerzők álláspontjával egyet nem értve<sup>24</sup> – nagy valószínűséggel még elegendő gyakorlati tapasztalat sem gyűlhetett össze az eredeti változatban esetlegesen „kódolt” hibák feltárására sem, nemhogy a folyamatos változásokból következő további anomáliák meghatározására és azok javítására. Szintén nem vitatva néhány előremutató elképzelés jogszabályi tételezését – mint például az egyablakos ügyintézés megvalósításának kísérletét,<sup>25</sup> vagy a hatóság általi határidő mulasztás erőteljesebb szankcionálását –, a Ket. módosító novellája<sup>26</sup> a fentebb már röviden hivatkozott szabályozási koncepcióval lényegileg áll szemben. A jogalkotó 2009-ben jelentősen megváltoztatta a törvényt. A Ket. által korábban, az általános szabályok előtérbe helyezésével megteremteni kívánt rend már kétségtelenül nem lelhető fel.<sup>27</sup> A Ket. jelenlegi szabályai alapján még a felkészültebbnek tekinthető hivatásos jogalkalmazók sem minden esetben tudják követni, hogy az általános és különös szabályok bonyolult rendszere pontosan hogyan is viszonyul egymáshoz, nemhogy a jogban járatlan ügyfelek sokasága. Például a határidők számításának a magyar jogrendszerrel idegen módja nem minden esetben érthető megfelelően a felek számára, és feltehetően a korábban bevezetni tervezett differenciált határidő rendszer megvalósulásaként is nehezen értelmezhető a lépés. A koncepcióban szereplő végrehajtási rendszer valóban működőképessé fejlesztésétől pedig – úgy tűnik – a jogalkotó véglegesen eltekint. Az elektronikus eljárások szabályozási módjára vonatkozóan jelenleg

23 116/1992 (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77.

24 SZABÓ LAJOS: Jogalkalmazói reflexiók a Ket. Módosításához. *Új Magyar Közigazgatás* 2008/2, 39.

25 Az Európai Parlament és Tanács 2006/123 EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról.

26 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény.

27 Ld. Ket. 13–14.§.



is több beadvány<sup>28</sup> alapján folyik eljárás az Alkotmánybíróság előtt. A rövid értékelésből is leszűrhető, hogy a Ket. alkalmazása a gyakorlatban nem egyszerűsödött. A közigazgatási eljárási törvény belátható időn belül további módosítások áldozatává válhat, amely az eredendően átgondolt rendszer további erodálásához is vezethet.

Áttérve egy másik, a feleket közvetlenül és gyakran érintő eljárásrendre, irányítsuk most képzeletbeli teleszkópunkat a cégeljárások gyakorlatára. A rendszerváltást követően felgyorsult gazdasági szerkezetváltás nyomán a megelőző évtizedekhez képest óriási mértékben növekedett meg a gazdasági életben megjelenő jogalanyok száma. A gazdasági társaságok életének minden létszakaszát alapvetően meghatározó cégeljárás – követve a változó igényeket – igyekezett lépést tartani a gazdasági élet szereplőinek elvárásaival. Míg az ezredforduló táján egy korlátolt felelősségű társaság megalapításához legalább öt különböző eljárási részecselekményt, öt különböző helyen kellett intézni,<sup>29</sup> addig mára eljuttottunk oda, hogy a felek jogi képviselőinek – az elektronikus eljárás keretében – az irodájukból sem kell kilépniük. Ezt tehát akár sikertörténetnek is tekinthetnénk. Véleményem szerint azonban mégsem lehetünk maradéktalanul elégedettek a kialakult helyzettel. A felek számára szerencsére nem minden esetben válnak érzékelhetővé a meglévő problémák, azonban a jogi képviselőknek a „sikertörténet” napi alkalmazása komoly nehézségeket és gyakran jogbizonytalanságot is okoz. Tekintsünk el most annak részletekbe menő vizsgálatától, hogy az elektronikus cégeljárás erőltetett ütemű bevezetése milyen kormányzati fejlesztéseket követelt meg. Csak a követhetőség miatt említsünk példát a felek és jogi képviselőik oldaláról. A jogi képviselők számára az eljárásokban történő részvétel érdekében – a kamarai regisztrációt követően – szükséges és egyúttal kötelező is volt a gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő két szolgáltató egyikével szerződést kötni. Be kellett szerezni az elektronikus, minősített, hitelesített aláírást tartalmazó tanúsítványt, a chipkártyát és a kártyaolvasót. Megfelelő számítógépes rendszert kellett kiépíteni, és biztosítani kellett annak megfelelő minőségű csatlakozását az elektronikus térhez. Feltétlenül szükséges volt továbbá addig nem használt számítógépes programok beszerzése, és azok használatának megtanulása is. Az ügyvédi kar jelentős részének vállára komoly terheket rakott a jogalkotó anélkül, hogy a jogszabály bevezetése előtt megfelelő hatástanulmány készült volna. Tekintheznénk a folyamatra úgy is, mint egy fejlesztés szükségképpen velejárójára, azonban a napi működés számos további jogi természetű problémát okozott, és okoz jelenleg is. Az alkalmazható prog-

<sup>28</sup> Lásd például: Budapesti Ügyvédi Kamara, Magyar Ügyvédi Kamara és a Magyar Országos Közjegyzői Kamara közös beadványa 2010. február 3.

<sup>29</sup> A gazdasági kamaráknál kamarai szám, az adóhatóságnál adószám, a statisztikai hivatalnál statisztikai szám, a cégbíróságnál cégjegyzékszám iránt kellett külön-külön eljárni nem említve az illeték és a közzétételi költségterítés megfizetésének nehézségeit.

ramok kizárólag az egyébként is egyeduralgó szoftveróriás operációs rendszerét és annak csak meghatározott változatú böngészőprogramját támogatják, már ha támogatják. Így a máshol olyannyira jelentősnek tekintett piaci verseny szabadságának biztosítása mintha csorbát szenvedett volna. A felek privát autonómiáját elsődlegesen szolgáló ügyvédi titok évezredes jogintézménye is újabb arculcsapást volt kénytelen elszenvedni, mivel – ugyan nem feltételezve, hogy a rendszer e tekintetben ne lenne zárt – a jogi képviselő elektronikus aláírását biztosító szolgáltató előbb látja az elektronikusan aláírt iratokat, mint maga a cégbíró. Az már csak ‘hab a tortán’, hogy az elektronikus, minősített, hitelesített aláírás bevezetését követően, kamarai előadás<sup>30</sup> keretében értesülhettek a budapesti ügyvédek arról, hogy az Európai Unió már 2005-ben hivatalos úton tájékoztatta a magyar szerveket a bevezetés alatt álló rendszer titkosításának nem megfelelő voltáról. A titkosító rendszerről tehát köztudott, hogy az nemcsak elvi szinten<sup>31</sup> feltörhető, hanem a rendszer feltörése már ténylegesen meg is történt. Az elektronikus eljáráshoz kapcsolódó kérelmek formátumát és azok kitöltésének rendjét az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szinte naponként változtatja, ezért a feleket képviselő ügyvédek jól teszik, ha jogi tanulmányaikat kiegészítve mielőbb informatikai szakok hallgatóivá válnak. A napi problémákból szerencsére a felek ritkán érzékelnek bármit. Ha azonban igen, az általában nem kis gondot okoz. Előfordult, hogy az alakuló korlátolt felelősségű társaság bejegyzése folyamán valamilyen technikai problémából fakadóan nem kapott automatikusan adószámot. A fél és jogi képviselője pedig minden igyekezete ellenére is csak hónapok alatt, informálisan, jogszabályok teljes hiányában tudta megszerezni a társaság adószámát. Az adószám hiánya az APEH adóellenőrzésének megindulását azonban nem befolyásolta, csak a társaság működésének megkezdését. A félnek okozott kár megtérítésének pedig még a gondolata is kizárt, mivel nincs ember a földön, aki meg tudná mondani, hogy ki, mikor és hol hibázott, ki hát a felelős a probléma kialakulásáért, a bizonyítás nehézségéről már nem is beszélve.

A feleknek szintén gondokat okoz a jogalkotó költségtérítés szabályozására vonatkozó „nagyvonalúsága” is. A cégalapítás költségtérítése tekintetében a cégközlönyben megjelenő közlemények közzétételéről szóló 22/2006. (V. 18.) IM rendelet 5.§-a alapján, ha a cég a bejegyzési (változásbejegyzési) kérelmét a Ctv. 36.§-a alapján elektronikus okirat formájában küldi meg az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Céginformációs és az Elektronikus Cégeljárásban Közreműködő Szolgálatára útján a cégbírósnak, a közzétételi költségtérítés összege a cég bejegyzésére irányuló kérelem esetén 5 000 Ft. A hivatkozott szakasz harmadik bekezdése alapján azonban az egyszerűsített cégeljárás esetében

30 Magyar Ügyvédi Kamara által szervezett és a Microsec Kft. által tartott előadáson hangzott el 2009. november 9-én.

31 Közismert tény, hogy feltörhetetlen elektronikus titkosítási rendszer nem létezik.

a cég bejegyzésének közzététele ingyenes. Ugyanakkor a Gt. 3. számú melléklete szerint a szerződésmintával történő cégalapításhoz kötelező csatolni a jogszabályban meghatározott mértékű közzétételi költségtérítés megfizetésének igazolását, kivéve, ha a jogi képviselő nyilatkozott, hogy annak átutalása már megtörtént, különben a bejegyzést elutasítja a cégbíróság. Ebből a szabályozási példából is látható, hogy a jogi képviselők jól teszik, ha a mégoly egyszerűnek tűnő kérdésekben is az egyetemi tanulmányaik során megtanult jogértelmezési elveket rendszeresen alkalmazzák. A kérdés csak az, hogy a magasabb, vagy az alacsonyabb, de speciális jogszabályban foglaltakat szükséges-e követni. A cégbíróságok ugyanis mindkét lehetőséget alkalmazzák a gyakorlatban. Tény, hogy van olyan cégbíró, aki felhívja a figyelmet a költségtérítés lerovásának sürgősségére, de ha a költségtérítést leróják a felek, legtöbbször elmarad a tájékoztatás, had gyarapodjon csak a minisztérium bevétele. Nem kizárt, hogy ezen értelmezést erősíti az utalványmintát tartalmazó, úgyszintén a minisztérium által üzemeltetett honlap tartalma, amely szerint szintén a kötelező fizetésre lehet következtetni.

Az elektronikus eljárás alkalmazása egyebekben mintha elvágta volna az addig szükség szerint kapcsolatba lépni tudó jogi képviselők és cégbírók kialakult kollegialitását. Sikerült a rendszernek mára oda eljutnia, hogy cégbírót telefonon elérni gyakorlatilag lehetetlen. A tarthatatlan helyzeten a heti egyszeri telefonos ügyeleti rendszer bevezetése is csak részlegesen segít. A telefonos kapcsolattartás leginkább azért lehetetlen, mivel földi halandó számára nem lehet tudni, hogy az ügyben melyik cégbíró jár el. Már ha cégbíró jár el egyáltalán. A vizsgált időszakban bekövetezett jogszabály-változások lehetővé tették, hogy igazságügyi ügyintéző is önállóan eljárhat bizonyos cégügyekben. Ekként fordulhatott elő, hogy egy bejegyzési kérelem cégnyomtatványában a társaság elektronikus levelezési címének „eget rengető” lefelejtése miatt a cégbírósági ügyintéző felsőbb bírósági döntésre<sup>32</sup> való hivatkozással azonnali elutasító végzést hozhatott. Még eztán gondolja bárki, hogy országunk továbbra is a kontinentális jog családjához és nem a precedens rendszert alkalmazó államokhoz tartozik!

#### **IV. Az igazságszolgáltatás átláthatósága**

A jelen tanulmány második felében az igazságszolgáltatás átláthatóságának egyes kérdéseit is csak néhány kérdés felvetéssel próbáljuk megvizsgálni. Kiindulási pontként mondjuk azt, hogy a rendszerváltást követően

32 13. Cgf.44.627/2008/2.

bekövetkezett Alkotmánymódosítással,<sup>33</sup> illetve egyéb törvényekkel,<sup>34</sup> az igazságszolgáltatás új alapokra helyezése, és a bíróságok igazgatásának átszervezése 1997-ben megtörtént. Ettől kezdődően a bíróságok igazgatását az Országos Igazságszolgáltatási Tanács látja el. Kérdésként merülhet fel, hogy az átláthatósághoz kapcsolódóan változott-e bármi azzal, hogy a bírói szervezetet igazgatási szempontból már nem az igazságügyi miniszter, hanem egy testület irányítja és felügyeli. Az egyértelmű válasz az, hogy igazgatási szempontból a bírói szervezet változatlanul dekoncentrált modell szerint épül fel, a hierarchia csúcsán azonban már nem miniszter, hanem testület áll. Az igazgatás szisztémája tehát lényegében továbbra sem önigazgatás.<sup>35</sup> Az önigazgatás hiánya átláthatósági szempontból nem jelent kockázatot, ugyanakkor a hierarchikus felépítés a bíróságok szervezetét, igazgatását és működését vizsgálva – a hierarchia lényegéből fakadóan – továbbra is vethet fel problémákat. Így például kérdésként merülhet fel, hogy áttekinthető-e a felek, vagy bárki más számára, hogy a bíróságok személyi feltételeinek biztosítása, jelesül a fogalmazók, titkárok, bírók és bírósági vezetők kinevezése ténylegesen mi alapján és hogyan történik? Az egyes ügyekben a bírói oldalon felmerülő személyes képességek hiánya esetén a bírósági eljárásokban résztvevők mely jogszabályok alapján és milyen eredménnyel léphetnek fel? A teljes alkalmatlanság esetén van-e megfelelő fellépési lehetősége a feleknek? Vannak-e az eljárások elhúzódásának megakadályozásra reális eszközök? A példalózás szintjén felvetett, egymással összefüggő kérdésekre az alábbi megállapítások tehetők:

Tudományos igényű vizsgálat esetén – az általánosítás lehetőségét is alkalmazva – állíthatjuk, hogy a bíróságokon kívüli szakmai berkekben is ismert tény, hogy a meghirdetett bírói pályázatokra a legmegfelelőbbnek tartott bíró kiválasztása – akár nagyszámú jelentkező esetén is – gyakran előre tudható, az igazgatási vezetők megbízásakor pedig nyilvánvaló tény.<sup>36</sup> Az OIT átvilágítása céljából készült tanulmányhoz kapcsolódó vizsgálat során általunk áttekintett, több ezer OIT határozatban nem talákoztunk egyetlen olyan esettel sem, melyben az előterjesztéstől eltérő döntés született volna. Az előterjesztések jelentős része nyilván megalapozott, de ha egyetlen esetben sem születik eltérő döntés, mint amely a javaslatban szerepel, akkor a döntéshozó döntése bizonyára csak formális lehet. Ebben az esetben pedig a döntéshozatal ténylegesen más, esetleg alacsonyabb szinten történik, amely a hierarchia lényegéből fakad. Nem feltétlenül gondoljuk,

33 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1997. évi LIX törvény.

34 A bíróságok szervezetéről és az igazságszolgáltatásról szóló 1997. évi LXVI. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII törvény és az igazságügyi alkalmazottakról szóló 1997. évi LCVIII törvény.

35 Lásd erről bővebben TAMÁS ANDRÁS: Összefoglaló tanulmány. In TAMÁS ANDRÁS (szerk.) et al.: *Tanulmány az OIT Elnöke felkérésére*. Budapest: PPKE JÁK, 2007, 12.

36 Lásd erről bővebben TAMÁS (2007) i. m. 40.

hogy ténylegesen rátermett személyek kinevezése esetén a kialakult gyakorlat gondot okozhatna, azonban más a helyzet akkor, midőn a kinevezett kezdő bíróról a tárgyalóteremben derül ki, hogy bár szakmai szempontból minden feltételnek megfelel, és tudása is figyelemre méltó, csak éppen a szükséges élettapasztalatnak van teljes hiányában, azaz a feladata ellátására lényegileg alkalmatlan. Máskor a régóta gyakorló bíró a tárgyalás vezetése közben feledkezik meg arról, hogy esetleg a feleket is hagyni kellene szóhoz jutni, esetleg többszöri jelzésre sem képes, vagy hajlandó még a felek nevének pontos rögzítésére sem az iratokon. Továbbra is előfordul, hogy a bírósági statisztikában kedvezőnek mutatókozó helyzet ellenére sem képes egy-egy bíró éveken keresztül döntést hozni, netán az elsőfokú bíróság ítéletét a másodfokú tanács többször is hatályon kívül helyezi, mivel nem találja a bírói munkát kellően megalapozottnak.

Sejthetőek a fenti kérdésekre adható válaszok. Mint igen lényeges alapelvet, a bírói függetlenséget a magunk részéről is kiemelkedően fontos alapelvnek tekintjük. Az általunk vizsgált időszakban azonban, úgy tűnik, hogy a bírói függetlenség elvét már nem csak az egyéb hatalmi ágakhoz képest fennálló viszonyra és az egyes bírók ítélezési gyakorlatára vonatkozóva értelmezik az igazságszolgáltatási alrendszer berkeiben. A gyakorlatban egyre inkább az a tapasztalat: a bírák egy része azt gondolja, hogy következmények nélkül majdnem bármit megtehet. Nem állítjuk, hogy a bíróságok esetleg nem az eljárási és egyéb jogszabályok keretei között járnának el, azonban ha az eljárási szabályokat – esetleg a függetlenség téves értelmezése miatt – nem tartatják be kellő szigorral, akkor a felek is alappal számíthatnak rá, hogy annak sem lesz semmilyen következménye, ha az ő magatartásuk helytelen. Általános gyakorlattá vált, hogy a bíró a maga által kitűzött tárgyalási határnapot – már reggel, az első tárgyaláson is – késve kezdi meg. Hogyan akarjuk hát a felektől elvárni, hogy pontosan jelenjenek meg, ha a bíró maga is késik? Tényleg minden rendben van? Milyen alapon fogja megkövetelni a felektől a bíróság, hogy a kötelezettségeiknek megfelelő módon, határidőben tegyenek eleget? A tárgyalásra fel nem készülő, az iratokat néha még csak el sem olvasó bíró „alibizése” esetén milyen lépéseket tehetnek a felek? Történtek kísérletek a bírósági ítékezés felgyorsítására, egyszerűsítésére, de anélkül, hogy a szabályok betartását és betartatását ténylegesen, rendszeresen ellenőriznék az igazgatási vezetők, jelentős változások bekövetkezésére számítani reálsan nem lehetséges. A következmények elmaradása, azaz a szankcionálás hiánya pedig a jelenlegi helyzet kialakulásának egyik fő oka lehet. Nem megfelelő irányba haladunk hát, ideje immár változtatni!

Az egyes ügyekben a bírói oldalon felmerülő további személyes képességek hiánya esetén kijelenthető, hogy a bírósági eljárásokban résztvevők semmilyen eredménnyel sem léphetnek fel. Az első fok felett ítélező másodfokú tanácsok lennének a megmondható, hány alkalmatlan bíróval kell nekik és a feleknek

ügyekben együttműködni. Eredményre vezető lépések megtételére vonatkozó jelekkel azonban sem a felek, sem a külső érdeklődők gyakorlatilag semmilyen formában sem találkozhatnak. A másodfokú tanácsokon kívül azonban a bíróságokon rendszeresen eljáró jogi képviselők is látják a fásultság, az érdektelenség kétségtelen jeleit, még akkor is, ha véleményükre – legalábbis intézményes formában – a bíróságok vezetői nem feltétlenül kíváncsiak.

## V. Kezelés

A rendszerváltás után 20 évvel el lehetne és el is kellene jutni odáig, hogy a jogászai hivatásrendek között legyen tényleges érdemi kommunikáció, esetlegesen intézményesített formában is.<sup>37</sup> Ennek megteremtésére megoldási lehetőséget adhatna az egyes megyei ügyvédi kamarák bizonyos szintű, intézményes bevonása a bíróságok munkájának minőségi szempontú értékelésébe. Az értékelés eredményeinek visszacsatolása, és annak intézményes megteremtése a rátermett és felkészült bírók előmenetelének biztosítását éppúgy támogathatná, mint a teljességgel alkalmatlanok kiszűrését. A jogszabályokból egyébként is fakadó minőségbiztosítás alapvető követelményét a bíróságokon ténylegesen is élő gyakorlattá kell tenni. A valóban szakmai alapon megjelenő esetleges kritikákat a jobbítás iránti szándék megnyilvánulásának és nem valamilyen megfoghatatlan, ellenséges támadásnak kellene tekinteni. A fentebb feltárt további problémákra talán nem is kell merőben új eszközöket kitalálni és bevezetni, csupán alkalmazni kellene a korábban jól begyakorolt, működő módszereket. A visszacsatolás mellett, mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban a szakmaiság ismételt előtérbe helyezésére és a működés megfelelő ellenőrzésére van szükség. A kapkodás, a kárleletlen koncepciók jogszabályokban történő tételése, majd azok végiggondolatlan, rendszeresen bekövetkező változtatgatása immár a jogbiztonság és a működés kiszámíthatóságának rovására megy.

A Hubble teleszkóp lencséjének más eszközökkel történő javításához hasonlóan, jelen tanulmányt is az esetleges hibák, működési nehézségek feltárásának és azok kijavításának szándéka vezette annak érdekében, hogy az államiság oly kiemelkedő jelentőséggel bíró alrendszere, mint az igazságszolgáltatás, minél hatékonyabban és jobban végezhesse feladatát a jövőben, és az oly szükséges változásokhoz külső szempontokat adjon. Kezdjünk hát végre a csillagászokhoz hasonlóan a közösen észlelt problémáinkon elgondolkodni, és azok kijavítása érdekében minél előbb megoldásokat találni, különben „jogi teleszkópunk” továbbra is, sőt még inkább csak homályos képeket fog produkálni.

<sup>37</sup> Kétségtelen, hogy az OIT összetétele a felvetésre lehetőséget adna, azonban az elmúlt időszakból nem tűnik ki plasztikusan, hogy mikor és milyen előremutató kölcsönhatások történhetek.



# MAI MAGYAR RENDÉSZET

CHRISTIÁN LÁSZLÓ  
egyetemi tanársegéd (PPKE JÁK)

## I. Változó közigazgatás

Jelen tanulmány egy PhD-kutatás részeredményeit, tapasztalatait tartalmazza. Kutatásom során a rendészettel foglalkozom, azon belül is az alternatív rendészettel. Ez nem azt jelenti, hogy az állam rendészeti monopóliumának keresném az alternatíváit, sokkal inkább a meglévő rendszert áttekintve egy hatékonyabban működő rendszet megoldásait keresem.

A következőkben a közigazgatásból kiindulva sorra veszem, hogy álláspontom szerint melyek a rendszet legégetőbb problémái, milyen körülmények vezettek azok kialakulásához, és milyen megoldási javaslatok képzelhetőek el az orvoslásukra. Ez persze meglehetősen önkényes és közel sem teljes problématerkép.

Megkísérlem részletesen vizsgálni a közigazgatás és a rendszet „dinamikáját”, változásait, változtatásait mind az elmélet, mind pedig annak gyakorlati megvalósulása szempontjából.

A közigazgatás szükségszerűen folyamatos változásnak van kitéve, de nem minden esetben korszerűsödik. Igyekszik alkalmazkodni a megváltozott társadalmi-, gazdasági-, politikai és egyéb feltételekhez, sőt olykor maga megy elé ezen változásoknak.<sup>1</sup>

Mínthogy a rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jogi tevékenység,<sup>2</sup> a rendvédelem szervei központi államigazgatási szervek, továbbá a rendszet és közigazgatás kölcsönhatásban működnek, így a rendszet reformja nem képzelhető el a közigazgatás átalakítása, a közjog reformja nélkül. Éppen ezért szükségszerű, hogy először vessünk néhány pillantást közigazgatásunkra és társadalmi változások által szinte naponta megkövetelt módosítások lehetséges irányaira.

Magyary Zoltán professzor, a közigazgatás racionalizálásáért felelős kormánybiztosként, 1931-ben írt tanulmányában a következőket írta.

---

1 TORMA ANDRÁS: Adalékok a magyar közigazgatás korszerűsítéséhez. *Közigazgatás-tudományi Közlöny* 2009/1–2, 80–95.

2 Ld. Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat.



„A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a közigazgatást, amelyet megszoktunk történelmi produktumnak tekinteni, egy adott időpontban, mint eredményt, a maga egészében vesszük szemügyre és a teljesítményeinek mérlegén vizsgáljuk. [...] Közigazgatásunk megméretett és könnyűnek találtatott. [...] A nemzet bizalmát közigazgatása iránt visszaadni, csak a közigazgatás olyan átszervezése útján lehet, amelynek eredménye az adófizető közönséggel és a külföld szakszerű kritikájával szemben egyaránt védhető.”<sup>3</sup>

Azt hiszem, egyetérthetünk abban, hogy fenti sorok mondanivalója napjainkban is fölöttébb helytálló és aktuális. A szlogenek változhatnak, de a megvalósítandó célok között nagyon gyakran találunk egyezőségeket. A közigazgatás átalakítása állandóan napirenden van, és soha nem fejezhető be, bár ez némiképp ellentmond a jobbiztonság követelményének.<sup>4</sup>

A reformok kérdése a világon mindenütt felmerül időnként, mondván, a közigazgatás költséges, nehézkes, elzárkózó, korrumpálható. Ez persze következhet abból a tényből is, hogy a módosítások túl gyorsan követik egymást, szinte lehetőséget sem adva, hogy igazolhassák a hozzájuk fűzött reményeket.

Lőrincz Lajos professzor nyomán, és a nemzetközi szakirodalmat is górcső alá véve megállapíthatjuk, hogy a változtatási szándékot akkor tekinthetjük reformértékűnek, ha a következőkben felsorolt kritériumoknak megfelel.<sup>5</sup> Realizálásához alkotmánymódosítás szükséges; átfogó változtatást igényel és a közigazgatás egészét érinti; továbbá egy olyan jól átgondolt koncepción nyugszik, amely mögött konszenzus alakul ki, és tényleges gyakorlati megvalósulás követi.

Olyan globális reformok, amikor valamennyi említett kritérium maradéktalanul megvalósul, nagyon ritkán fordulnak elő, és elsősorban politikai-társadalmi rendszerváltozásokhoz kapcsolódnak.

A közigazgatás-tudományi szakirodalom egyetért abban, hogy a modern demokratikus államok közigazgatása a 80-as évekig a porosz-francia, bürokratikus alapokon nyugvó, weberi modellt követte. Az ezredfordulóra érkezett el az idő egy új, az előző rendszertől teljesen különböző szisztéma kialakulására, amit angol terminológiával New Public Managementnek (NPM) hívnak. Ez a rendszer nyitott a magánigazgatásban bevált elvek, módszerek átvételére, alkalmazására, tehát azt is mondhatnánk, hogy a közügyeknek piaci igazgatási eszközökkel történő megoldására tesz kísérletet. Amennyiben teljesen le akarjuk egyszerűsíteni az NPM lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy fő

3 MAGYARY ZOLTÁN: *A Magyar Közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. A M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat. Budapest: Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., 1931, 3–4.

4 FINSZTER GÉZA: A rendészet rendszere. *Kriminológiai tanulmányok* 39 (szerk: IRK FERENC), Budapest, 2002, 49.

5 LŐRINCZ LAJOS: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle* 2007/3.

célkitűzései a minimalizálás és piacositás, valamint a közigazgatási szervek nyitottságának növelése.

A modern nyugati országokban megfigyelhető, hogy 15-20 évenként nagy intézményi reformok játszódnak le, Az is tény, hogy elsősorban „karbantartó” vagy „gördülő” reformokra van szükség, mert lépést kell tartani a globális fejlődés ütemével.

Szintén tendenciaként említhető az unióban az egyes tagországok közigazgatásának európaizálódása, ami részben a közigazgatás szerveinek egymáshoz történő hasonulását, részben az eljárásrendek közelítését jelenti. Az ösztönzés az EU részéről a „puha jog” eszközeivel történik, irányelvek, ajánlások formájában. „A haladást segítő közigazgatási átalakulás, ha úgy tetszik, az uniós intézményrendszernek is megfelelő modernizáció, még csak napjainkban kezdődik.”<sup>6</sup>

Ugyanakkor zárójelben azt is meg kell jegyezni, hogy nem ritkán gazdaságpolitikai, takarékosági megfontolások miatt válik szükségessé a változtatás, ami egyszerűen karcsúsítás, azonban egy politikailag sokkal könnyebben eladható reformprogramnak nevezik el. Példaként említhető Reagen amerikai elnök, valamint Thatcher angol miniszterelnök hozzávetőleg egy időben indított megszorítási akciója, amelyet a ‘kis állam, hatékony állam’ köpönyegébe bújtattak. Gyakran ilyen megszorító látszatreformoknak esik áldozatául a rendészet is, mert szinte kínálja magát a lehetőség, hogy az erőszakszervezetek előjogait, kiváltságait megnyirbálva sokat lehet megtakarítani a költségvetés számára.

Egyesek szerint a rendőrség az alkotmányos jogállam legkonzervatívabb szervezete. Amikor azonban kiderült, hogy a kontroll nélküli rendőrség veszélyesebb a demokráciára, mint a bűnözésre, akkor ez a szervezet sem kerülhette el a reformokat.

A második világháború óta három folyamat inspirálta a változásokat a rendészet területén. Az első az emberi jogok győzelme a demokratikus országokban, a második a bűnözés váratlan és tartós emelkedése, a harmadik az európai pártállami diktatúrák felbomlása.<sup>7</sup>

## II. Korszerűsítés, modernizáció, reform

Ahogy Közép-Kelet Európában, úgy Magyarországon is, a politika félreértelmezi a jog uralmának fogalmát, s különösen igaz ez a közigazgatás fejlesztése kapcsán, állapítja meg Józsa Zoltán. Szerinte hibás az a feltételezés, miszerint

6 KORINEK LÁSZLÓ: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *JURA* 2008/1. (Korinek László 2007. december 14-én elhangzott akadémiai levelező tagi székfoglaló előadásának publikálásra szerkesztett változata.) 87.

7 FINSZTER (2002) i. m. 50–52.

a modernizáció egyetlen eszköze a jogszabályalkotás, ugyanis ebben az esetben a fejlesztési stratégiák pusztán jogi keretként szolgálnak és a reform ilyenkor ki van szolgáltatva a végrehajtásnak.

Előbbiek alapján „[...] a közigazgatás modernizációja, korszerűsítése eszközök és módszerek sokszínűségét követeli meg.”<sup>8</sup>

Finszter Géza három átalakítási technikát különböztet meg egymástól, melyeknél az elkülönítési pontok a következők: a szervezet múltbeli értékelése, az átalakítás hatóköre, valamint annak célja.<sup>9</sup> Említettek alapján az első a korszerűsítés, amely elégedett a múlt teljesítményével, azt jónak ítéli, de a külső körülmények miatt belső átalakítást indukál, mint pl. új technikai lehetőségek, jobb autók, korszerűbb informatikai háttér. A korszerűsítés részleges, mert ragaszkodik a múlt hagyományaihoz, azok egy részét megtartja.

Modernizáció esetén az egész szervezet teljes átalakítására sor kerül, ideértve a szervezetet, működést és annak jogi kereteit, ugyanakkor szintén nem vitatja el a múlt sikereit sem. A modernizáció alapját nem a múlt hibái, hanem épp ellenkezőleg, a szervezet korábbi sikerei alkotják.

Reform akkor következik be, ha a társalmi tevékenység valamennyi elemét érintő változásra van szükség. Ebben az esetben a múlttal való szakítás történik, éles kritikával tekintenek vissza, a korábbi tagadásából nőnek ki az új megoldások. Új szervezet-, működés és jogi keret születik, amely a társadalom valamennyi mechanizmusát áthatja, éppen ezért nem irányulhat csupán egy-egy szegmensre.

Kilényi Géza professzor úr szerint „Reform az olyan gondosan megalapozott és az érintett szervekkel egyeztetett korszerűsítési intézkedések összessége, amelyek alapja az adott szervezetrendszerre háruló feladatok pontos meghatározása, és az elérni kívánt célok kitűzése. Mindezek érdekében a szervezeti struktúra szükség szerinti átalakítása, a szervezet hatékonyságának növelése, az adminisztratív eljárások lehetőség szerinti egyszerűsítése és meggyorsítása, továbbá a felsoroltakhoz szükséges infrastrukturális háttér, az anyagi eszközök és a jól felkészült személyi állomány biztosítása.”<sup>10</sup>

A korszerűsítés egyre gyakrabban nyer aktualitást, szintúgy a modernizációhoz sem kell „hegyeket megmozgatni”, azonban reformok csak nagyon ritkán, történelmi pillanatokban következhetnek be. Ilyen ritka pillanat volt a magyar rendészet számára a rendszerváltás. Ezt a történelmi esélyt szalasztottuk el, amikor minden adott lett volna, hogy a 40 évig hordott szűk és megkopott köntöst, új, modern, testhez álló uniformisra váltsuk, amiben büszkén állhat-

8 JÓZSA ZOLTÁN: A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közlöny* 2009/1–2, 4–19.

9 FINSZTER (2002) i. m. 50–52.

10 KILÉNYI GÉZA: Gondolatok a magyar közigazgatásról. *Közigazgatás-tudományi Közlöny* 2009/1–2, 71–75.

tunk volna állampolgáraink és a többi nemzet elé. Láthattuk, tapasztalhattuk, hogy a rendszerváltást követően valamennyi kormány előhúzta a népszerű jolly jokereket, mint pl. költségta-  
karékos közigazgatás megteremtése, a romló közállapotok felszámolásában főszerepet vállaló, megújuló, hatékony rendőrség létrehozása, a vonatkozó jogszabályi háttér deregulációja és még hosszan sorolhatnánk. Tudjuk, hozzászoktunk már, hogy a felsoroltak szinte kivétel nélkül üresen maradt ígéretek-  
ké, frázisokká lettek valamennyi ciklusban.<sup>11</sup>

A Gönczöl-bizottság vizsgálati jelentése is megállapította, hogy 1990 óta a határőrségi integrációt leszámítva, a rendőrség alapstruktúráit négy átszervezés változtatta meg.

A rendőrség életében nem következett be a várt reform a rendszerváltáskor. Lezajlottak ugyan bizonyos változások, ezek azonban nem álltak össze szervegészsé. Itt többek között a rendőrség átvilágítására, a testület hatásköreinek és funkcióinak, valamint a felhatalmazás mértékének újragondolására, továbbá a rendőrség alkotmányos struktúrában elfoglalt helyének újraértelmezésére gondolok. Ezek hiányában pedig nem beszélhetünk reformról.<sup>12</sup>

Jóval a rendszerváltás után egyértelműen látható, hogy hazánkban a korszerűsítési törekvéseknek két irányzata alakult ki. Az egyik táborba a reformerek tartoztak, akik elsősorban kutatók, elméleti szakemberek voltak, de gyakorlati tapasztalattal nem rendelkeztek a rendészeti tevékenységről. Elképzeléseik középpontjában három kulcsfogalom állt: depolitizálás, decentralizálás és demilitarizálás. Vissza kívánták állítani a századelő kiváló közjogászai által ránk hagyott elvet, miszerint a rendészet a civil szakigazgatás része, ezért joggal szerették volna rendészetünket újra a közigazgatás rendszerében látni. Az „reformerek” jórészt jogászok voltak, ezért gondoltak arra is, hogy a reformoknak meg kell teremteni a jogszabályi háttérét, lehetőségét. Szerették volna 1990-ben a Parlament elé vinni az új rendőrségi törvényt. Az elképzelések nem valósultak meg.

A mérleg másik serpenyőjében az evolúció hívei voltak, akiknek szeme előtt szintén egy modern rendőrség lebegett, ugyanakkor azt érzékelték, hogy a rendőrség elbizonytalanodik a rendszerváltás eseményei közepette. Az ő jelszavaik ennek megfelelően a működőképesség, magabiztosság és fegyelem voltak. Maradt a vasfegyelem, a professzionalizmust a vezetőktől várták el, és a beosztotti állomány legfőbb erénye szerintük továbbra is az engedelmesség és a parancs teljesítése. Ez utóbbi irányzat sok tekintetben mutat hasonlóságot a korábbi évtizedek hagyományaival. A mérleg nyelve a második, az evolúció híveinek oldalára billent, azaz nem történt gyökeres átalakítás. Elképzelésük

11 KORINEK i. m. 87..

12 LIGETI MIKLÓS: Gondolatok a rendszerváltozás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle* 2008/7–8, 144–145.

szerint a hatékonyság növelése kis lépésekkel is elérhető anélkül, hogy a szervezetet megrázó, kétes kimenetelű modernizációs program venné kezdetét.<sup>13</sup>

Mielőtt véleményt formálnánk az előzőekkel kapcsolatban, szeretnék két, általam relevánsnak vélt tény, körülményt külön kihangsúlyozni.

A rendőrség tényleges reformjának abban a periódusban nem voltak meg a jogi feltételei, ugyanis ezt sem az Alkotmány, sem a korábbi megoldásokon nyugvó, a rendészet működését meghatározó jogszabályok nem tették lehetővé. A megoldás egy új Alkotmány lett volna, ahogyan azt elképzelték és várták volna a rendszerváltást követő években. Így volt ez pl. Spanyolországban is, az 1975-ös fordulat után 1978-ban született meg az új Alkotmány.<sup>14</sup> Köztudomású tény, hogy nálunk ez nem történt meg, azóta is hiába várjuk.

Szigeti Péter szerint<sup>15</sup> az elmaradt alkotmányozásnak négy magyarázata adódik. A szerző Körösényi András egy tanulmányára<sup>16</sup> utalva az alábbi négy okot nevezi meg. 1.) A rendszerváltó erők egységének korai, már az 1990-es tavaszi választások előtti felbomlása. 2.) Szavakban majd mindenki egy új alkotmány mellett volt, valójában azonban sokan megelégedtek az alkotmány materiális megoldásaival és az „élő alkotmány” koncepciójával. Az időközben felmerülő szabályozási hiányosságokat az AB hidalta át alkotmányértelmezés útján. 3.) A legnagyobb közjogi akadályt az alkotmányos gondolkodás három eltérő megközelítésmódja képezte. Az első a liberális-jogállami radikalizmus és a konszenzusos demokrácia (A), a második a radikális demokrata felfogás, a népszuverenitás elvéből kiindulva (B), a harmadik pedig a guvernamentális felfogás, melyben a parlament elsősorban a kormányzás intézménye (C). 4.) Hiányzott az „alkotmányozási kényszer”, ugyanis a közjogi vitákban felmerülő alkotmányos hézagokat az AB az alkotmányértelmezéseivel kitöltötte, zártabbá és koherensebbé téve ezzel az alaptörvényt, egyúttal kissé gyengítve a hevenyészett alkotmányozási kényszert, fogalmaz Körösényi.

A másik jelentőséggel bíró esemény a taxisblokádtól volt. Ezt megelőzően Horváth Balázs belügyminiszter nyitottnak mutatkozott a reformokra és a rendőrség széleskörű megújítására. A taxisblokádtól fordulópontra jelentett, ugyanis alapjaiban rengette meg a közbiztonságot, a kormány pedig tehetetlennek bizonyult. Talán éppen ezért – Horváth Balázs 1990 decemberében

13 FINSZTER GÉZA: *A rendészet elmélete*. Budapest: KJK Kerszöv, 2003, 230–240.

14 Uo.

15 SZIGETI PÉTER: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008, 50–54.

16 KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Mozgékony patthelyzet, Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai 1990–2005*. In GOMBÁR CSABA – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – LENGYEL LÁSZLÓ – STUMPF ISTVÁN – TÖLGYESSY PÉTER: *Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk*. (szerk.: GOMBÁR CSABA) Budapest: Századvég, 2006, 7–49.

történt távozását követően – Boross Péter, a következő belügyminiszter igyekezett a korábban „jól bevált” módszerhez nyúlni, és a rendőrség hierarchikus felépítésének megerősítése mellett tette le a voksot. Úgy gondolom, ez a két momentum érdemben befolyásolta a „mérkőzés végkimenetelét.” Az 1949 utáni időszakban a rendészetet olyan sikeresen leválasztották a közigazgatásról, hogy oda 1990 után sem térhetett vissza. Ráadásul a rendvédelmet átalakító törekvések nem kapcsolódtak össze a közigazgatás reformtörekvéseivel.<sup>17</sup>

A rendszerváltás kegyelmi pillanatában tehát, a minőségi megújulás optimális feltételeit kihasználatlanul hagyva, a tekintélyelvű hatalomgyakorlás időszakából örökölt szervezeti és működési elvek kaptak kegyelmet. A fő jellemzők: végletes centralizáció, militarista működés, civil társadalomtól való elkülönülés, egyoldalú represszív szakmai filozófia, az erőszak-monopólium mindenáron való megtartása és a szakma alacsony erkölcsi és anyagi rangja.<sup>18</sup> Az előbbi jellemzés 2003-ban látott napvilágot, de a helyzet nem sokat változott, legfeljebb tovább romlott. Az általam is sokat idézett és különösen nagyra tartott szakértő Finszter Géza a közelmúlt rendészeti tevékenységét a következőképpen jellemzi. „A 2002-től napjainkig terjedő időszakban a rendészet kormányzati irányításának fő jellemzője az volt, hogy a cselekvés nélküli tervezés fázisait, a legváratlanabb pillanatokban a tervezés nélküli cselekvés váltotta fel.”<sup>19</sup>

### *Tervezés, stratégiaalkotás*

Már önmagában az is elgondolkodtató, hogy a rendszerváltást követően csak az ezredfordulóra alakult ki a rendvédelmi tevékenység stratégiai tervezése. Eme rendkívül kényes szakterület átfogó újjáépítése azonban már lassan húsz éve napirenden van.

A Kormány által a 2006. szeptember–októberi események kivizsgálására létrehozott szakértői munkacsoport, amelyet vezetője nyomán (Gönczöl Katalin) gyakran Gönczöl-bizottságnak hívtak, jelentésében a rendészeti stratégiaalkotással kapcsolatban a következőket állapította meg: „[...] az eddigi kormányok tulajdonképpen nem alakítottak ki átfogó kormányzati rendészeti stratégiát. Megítélésünk szerint a hatályos szabályozás elemei nem koherensek, a kormányzati irányítás és a szervezeti rendszer pedig nem felel meg a demokratikus, önvédő jogállamnak.”<sup>20</sup>

17 KORINEK i. m. 87.

18 FINSZTER (2003) i. m. 230–240.

19 FINSZTER GÉZA: Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* IX, Pécs, 2008, 51.

20 A Kormány által a 2006. szeptember–októberi események kivizsgálására létrehozott Gönczöl-bizottság vizsgálati jelentése. Budapest, 2007. február 2.

Valójában már a rendszerváltáskor felmerült a közbiztonság védelmét szolgáló távlati tervezés igénye. Ezt Déri Pál vetette fel, aki már akkor megkonstatva a vészharangot azt prognosztizálta, hogy 2000-re a bűncselekmények száma elérheti az 564 ezret, és elsősorban emiatt indokoltnak látta az átfogó korszerűsítést. Nem hittek neki.<sup>21</sup> Mint ahogyan nem figyeltek oda a rendszerváltás óta azokra a szerzőkre, akik azt hangoztatták, hogy alapvető változásokra van szükség a rendészet egész területén.

Azt gondolom, hogy szakmailag kellően megalapozott, átfogó és legalább közép, de inkább hosszú távú reformokban gondolkodó stratégiaalkotás nélkül feltett kézzel megyünk a csatába. Azt tapasztalhattuk, hogy rövid távú, tényleges szakmai megalapozottságot nélkülöző stratégia köntösébe bújtatott, egy cikluson belül megvalósítható elképzelések kerültek az asztalra. Természetesen ez könnyedén magyarázható azzal, hogy nincs kompromisszumkészség a politikai erők között, csakhogy ez nem ment fel a megoldás kötelezettsége alól.

Sokan úgy vélik, hogy a helyes kifejezés a közbiztonsági stratégia, amely kifejezi a rendészet kettős természetét, vagyis a közigazgatási és igazságszolgáltatási mozzanat együttes jelenlétét.<sup>22</sup>

A közbiztonság kihívásaira tisztességes válaszok csak tisztességes helyzet-elemzésből következhetnek – világít rá Kacziba tábornok. Egy valamire való stratégia mindenek előtt veszi a fáradtságot, és kellő figyelmet fordít arra, hogy alaposan vizsgálja a status quo-t. Az eddigiek mellőzték ezt az el nem hanyagolható szempontot. A tanulmány további része erre tesz szerény kísérletet a teljesség igénye nélkül.

Az állapotanalízis akkor eredményes, ha abban három terület világosan elválasztható, jegyzi meg Korinek professzor akadémiai székfoglalójában. Ezek pedig a rendvédelem szervezete, működése és a vonatkozó anyagi és eljárási jog.

A mindenkori kormányzatnak alkotmányból eredő kötelessége a közrend és a közbiztonság egyensúlyi állapotának fenntartása, ennek végrehajtása pedig államigazgatási eszközök igénybevételét teszi szükségessé. Ezen kötelességének úgy tehet eleget a kormány, ha a rendészet területén létrehoz és működtet egy célszerű és hatékony rendszert, és persze biztosítja az elengedhetetlenül szükséges költségvetési forrásokat. Az utóbbi években a kormányzatok gyors, kapkodó és direkt reagálást jelentettek a közbiztonság terén felmerülő zavarokra. Ezek felszínes taktikai válaszok voltak, amelyek nem határoztak meg hosszú távú célokat, represszív és szigorú fokozó eszközök kerültek előtérbe, nem fogalmazódott meg reformértékű változás igénye a szervezetet illetően.

21 KACZIBA ANTAL: A lekésett jövő dilemmái. In: *Rendőrség 2007.* (Szerk: GARAMVÖLGYI LÁSZLÓ) Budapest, 2008. 29.

22 KORINEK i. m. 87.

Kiábrándító továbbá a közöny és értetlenség, az egymás lábán tipródók tehetetlensége és a politikai feltételek hiányára való állandó utalás, mint ön-felmentő hivatkozás.<sup>23</sup>

„A rendészeti igazgatásban az erősen centralizált rendszer lehetővé teszi, hogy minden kormányzati rögtönzés azonnali végrehajtást nyerjen, anélkül, hogy szakmai kontrollt és jogi alapokat kapnának.”<sup>24</sup>

A fent említett kormányzati kötelezettség azonban nem jelent kizárólagosságot. Szembetűnő hiányosság továbbá, hogy a kormányzatok elsőbbséget biztosítottak az állami feladatoknak, és elhanyagolták a társadalmi összefogás kezdeményezését, valamint nem igényelték az önkormányzatok tevékeny részvételét a helyi közrend, közbiztonság megteremtésében és fenntartásában. Kizárólagos kormányzati felelősség olvasható ki a tárgykörben született kormányhatározatokból.<sup>25</sup>

### III. A rendészeti igazgatás szervei

A rendészetet érintő jogszabályokat fellapozva elsősorban a ‘rendvédelmi szerv’ terminus technicus megjelöléssel találkozhatunk. A rendvédelmi szervek körébe azonban korábban a különböző jogszabályok más-más testületeket soroltak. Ebből a szempontból már a 2006. évi LVII. törvény nagy előrelépésnek számít, ugyanis taxatív felsorolja a rendvédelmi szerveket.<sup>26</sup>

Talán kevésbé ismertek a rendészet rendvédelmi szerveken túli szereplői. A rendészet ugyanis korántsem szűkíthető le a rendvédelmi szervekre. A 2009-ben elkészült, de el nem fogadott rendészeti stratégia egyébiránt a polgári védelmet, valamint a tűzoltóságot a rendészet határterületeinek tekinti.<sup>27</sup> Felsorol azonban számos olyan hasonló szervet, amelyek szintén ellátnak rendészeti feladatokat.

Bizonyos értelemben rendészeti szervnek tekinthető a fegyveres biztonsági őrség is, amely a kiemelkedően fontos létesítmények, nemzeti javak, védett természeti értékek és területek, termőföldek őrzése, fokozott védelme érdekében tevékenykedik.<sup>28</sup> Ezen törvény szabályozza a természetvédelmi

23 KACZIBA i. m. 29.

24 KORINEK i. m. 88.

25 KORINEK i. m. 90–92.

26 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. tv. 1.§ (5) bek. szerint rendvédelmi szerv: a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

27 A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája. (Munkaanyag) 2009. január 15.

28 A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezeti őrszolgálatról szóló 1997.



őrség, a mezőőrök, hegyőrök tevékenységét is. Hasonló feladatokat látnak el a halászati és a hegyőrök, valamint a vadőrök is, a rájuk vonatkozó más jogszabályok szerint.

A közterület-felügyelet a közterek rendjének, tisztaságának megóvása és fenntartása, valamint az önkormányzati vagyon hatékonyabb védelme érdekében szintén bizonyos mértékű rendészeti jellegű tevékenységet végez. Közterület-felügyeletet az önkormányzat hozhat létre.<sup>29</sup> A felügyelő az említett jogszabály alapján a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás megtörésére kényszerítő eszközként testi erőt, gázsprayt, szolgálati kutyát alkalmazhat. A közterületeken megvalósuló bűnmegelőzési feladatok kiemelt prioritást élveznek az egyenruhában járőröző közterület-felügyelők munkájában. Amennyiben jogsértést tapasztal, akkor jogosult az említett kényszerítő eszközök igénybevételével a jogsértést megszakítani, megszüntetni és szankcionálni. A mindennapi munka során a felügyelet munkatársai gyakran valamely rendvédelmi szervvel, vagy más hatóságokkal közösen hajtanak végre átfogó akciókat.

Vannak olyan szervezetek, amelyek közvetlenül nem sorolhatók a rendészet szervei közé, hanem kiszolgáló, támogató feladatokat látnak el. Ilyen a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ vagy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

A közbiztonsági rendszer elemei, de nem rendészeti szervek a személyi és vagyonvédelmi, magánnyomozói cégek, vállalkozók. Vitathatatlan tény, hogy a piaci alapon működő vállalkozások nélkül képtelenség fenntartani az élet és vagyonbiztonságot. Ezért az állam szerveinek bizonyos keretek között meg kell osztania a feladatait ezekkel a gazdasági társaságokkal. A kérdés az, hogy milyen módon és mértékben.

Sajátos szereplő a rendészetben a polgárőrség, mert bár komoly jelentőséggel bír, mégsem rendészeti szerv. A polgárőrség ugyanis a szabad egyesülési joron alapuló állampolgári önszerveződés, amelyet az Országgyűlés a 2006. évi LII. törvényben elismert. A polgárőr hatósági jogkört nem gyakorol, kényszerítő eszközt – jogos védelmi helyzetben gázspray használatának kivételével – nem alkalmazhat. Központi költségvetési támogatásra akkor jogosult a polgárőrség, ha a jogszabályban taxatívum meghatározott feladatok<sup>30</sup> közül legalább hármat ellát. A polgárőrsegek megszervezésének alapvető indítéka a közbiztonság helyi feladatainak hatékony támogatása elsődlegesen preventív,

---

évi CLIX. törvény preambuluma.

29 A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény.

30 A polgárőrségről szóló 2006. évi LII. törvény 6. § (1) bekezdés.

megelőző jellegű tevékenységgel. Ennek érdekében a polgárőrség együttműködik az önkormányzattal és a rendvédelmi szervek helyi egységeivel.

Ezzel közel sem teljes a felsorolás. Számtalan olyan kísérleti jelleggel felállított szerveződést lehetne még említeni, amelyek helyet követelnek maguknak a közrend, közbiztonság fenntartásában. Ez véleményem szerint annak tudható be, hogy közjogi szabályozásunk nem tartalmaz kellő iránymutatást erre vonatkozóan, ezért az önkormányzatok és a civil szerveződések öltetszerűen próbálják betölteni a tátongó űrt. Nézzünk egy-két ilyet az utóbbi időből.

A 'polgári seriff' kezdeményezése már elnevezésében is különleges. A szókapcsolat első része a településre utal, ugyanakkor tökéletesen illik a kezdeményezés alapfilozófiájára is. Az USA-ban alkalmazott, számunkra a westernfilmekből ismert hős, a seriff, mint a legyőzhetetlen helyi rendőrvezető, általában bizalmat ébreszt az emberekben.

Vitán felül áll, hogy a helyi közbiztonság terén tátongó űrt be kell tölteni. Ebben a helyzetben az önkormányzatok a rendelkezésükre álló szerény eszközök és lehetőségek között próbálják a legjobb megoldást kitalálni. Az elképzelés szerint létre kell hozni egy közbiztonsági hálót, amely a helyi közbiztonságban résztvevő szervek együttműködésén alapul. Ennek kereteit, szabályait, prioritásait együttműködési megállapodásba foglalják. A rendszer irányítását a széleskörű helyi felhatalmazást élvező 'polgári seriffre' bíznák, akit a civilek ajánlása alapján a képviselő testület választana. A helyi közösség így sokkal inkább magáénak érezné az új koordináló szervezetet és annak vezetőjét. A helyi önkormányzat azonban rendészeti jogkört nem telepíthet, így például kényszerítő eszköz alkalmazására sem jogosíthatja fel a seriffet. Ehhez az kellene, hogy a jogalkotó ilyen hatásköröket telepítsen a helyi önkormányzatokhoz, a mostani tartalom nélküli utalással szemben.<sup>31</sup> A vázolt elképzelés jelenleg még a tervezés stádiumában tart.

Nem úgy az esztergomi városőrség, amely 2009 tavaszán kezdte meg működését. Amint az a polgármester előterjesztésében is olvasható, az imént idézett, Ötv-ben foglalt, helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatot Esztergom városa városőrség felállításával gondolta megoldani.<sup>32</sup> Ennek érdekében az Ötv-ben foglalt lehetőség szerint<sup>33</sup> a VÉDVÁR 2008 Biztonságtechnikai,

31 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdésben foglaltak szerinti „[...] gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól...”

32 Előterjesztés a képviselő-testület 2009. február 26-i ülésére, az esztergomi városőrség felállításával és működtetésével kapcsolatos szerződések megkötéséről.  
www.esztergom.hu letöltés ideje: 2009. november 21.

33 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 81. § (1) alapján: „Az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el.”

Informatikai és Vagyonvédelmi Szolgáltató Zrt.-vel (továbbiakban: Védvár Zrt.) együttműködési keret-megállapodást, valamint közszolgáltatási szerződést kötött. Utóbbi alapján a város hozzávetőleg 111 millió forintot biztosít a Védvár Zrt.-nek a városőrség működési költségeinek biztosítására. A majd kéttucatnyi városőrrel 2009. márciusában indult szervezet legfőbb célja az esztergomi utcákon járőrözve megakadályozni a személyi és vagyonbiztonság ellen elkövetett bűncselekményeket, jogsértéseket. Elsősorban preventív jellegű tevékenységet végeznek, továbbá lehetőségük szerint támogatják a rendészet helyi szerveinek munkáját is. Ugyanakkor szeretném kiemelni, hogy a városőrség előző feladatain túl nevesített karitatív, segítő tevékenységet is folytathat. Az említett szerződésekből az is kiderül, hogy a városőrség a rendőrséggel szoros együttműködésben (képzés, továbbképzés, rendszeres egyeztetések, stb.) végzi tevékenységét, hova-tovább az Esztergomi Rendőrkapitányság ahhoz is hozzájárul, hogy a szolgálaton kívüli rendőrök vagyonvédelmi feladatokat is ellássanak a Védvár Zrt.-nél.

Konklúzióként állapítsuk meg, hogy a rendészeti feladatok ellátásának szervezete hazánkban leginkább egy tarka réthez hasonlítható. A jogszabályok és az ebből következő gyakorlat színes és átláthatatlan kavalkádján igyekezett valamelyest tompítani a 2009 szeptemberében hatályba lépett „egységesítő jogszabály”,<sup>34</sup> mérsékelt sikerrel. A sikerhez, a közjog eszközeinek igénybevételével, elsősorban alkotmányos újraszabályozásra lenne szükség.

#### IV. Irányítás, felügyelet

Különösen kényes kérdés a rendészeti szervek irányításának, felügyeletének kérdésköre. A központi államigazgatási szervekről szóló törvényből világos, hogy a rendvédelmi szervek, mint központi államigazgatási szervek irányítása és felügyelete milyen jogköröket foglal magában.<sup>35</sup> A rendvédelmi szervek irányítása általában a kormány által, valamely minisztérium vagy kormányzati szerv útján valósul meg. A 2009. évi rendészeti stratégia megállapítja, hogy a kormányzati rendészeti irányítás jogi alapjai és annak gyakorlata magán viseli a rendszerváltás óta eltelt két évtized politikai viszonyainak jellemzőit, kiemelve ezek közül is a hiányzó konszenzusképességből adódó ellentmondások következményeit.<sup>36</sup>

34 A közbiztonság és a közrend védelmében, illetve fenntartásában közreműködő szervezetekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LXXXIV. Törvény.

35 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. tv. 2–4. §

36 A Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája. (Munkaanyag) 2009. január 15.

A túlzott széttagolódás okán a rendészettel foglalkozók körében felmerült egy olyan elképzelés, amely szerint hatékonyabb lenne egy kézből irányítani a legtöbb rendészeti szervet: ez a „rendészeti szuperminisztérium” víziója. Ez az elképzelés azonban olyan mértékű koncentrációhoz vezethet, amelyet a szakemberek nehezen tartanak összeegyeztethetőnek a jogállami működéssel, ugyanis szinte megoldhatatlanná válna az alkotmányos és civil kontroll megvalósítása. Sokkal inkább elképzelhető egy kormányzati felügyeleti szerv, amely átfogja a rendészet teljességét, külön figyelmet kell fordítva a kialakulófélben lévő önkormányzati rendészet irányítására, felügyeletére.

További izgalmas kérdést vet fel az ügyészség felügyeleti joga a rendészet bűnüldöző szervei felett. Az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősítette, miszerint a legfőbb ügyész nem tartozik alkotmányjogi értelemben vett politikai felelősséggel az Országgyűlésnek. Joggal merül fel a kérdés, ki az őrzők őrzője? Ezért egyesek azt állítják, elégtelenek az ügyészségi szervezet és annak vezetőjének felelősségi szabályai. Különösen igaz ez a nyomozati hatáskörre, hiszen az ügyészség általános hatáskörű nyomozó hatóságként működik, valamint felügyeli a kormány által irányított nyomozó hatóságok nyomozati tevékenységét is. A gondolatmenetet folytatva felmerülhet bennünk az is, hogy a miként érvényesülhet a kormány irányítási jogköre a bűnüldözés terén, hiszen ez már egy másik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás működésének az előfeltétele. A rendészet bűnüldöző szervei az utóbbi időben mind gyakrabban vetik fel az imént említett problémákat, de azok konszenzus hiányában sokszor még napirendre sem kerülnek.

Vessünk még egy pillantást alaptörvényünkre. Megállapíthatjuk, hogy az alkotmányunk semmiféle olyan rendelkezést nem tartalmaz, amely biztosítaná, hogy a kormányzó politikai erők rendészeti irányítói jogkörüket ne fordíthassák a politikai csatározások kriminalizálására.

## **V. A rendvédelmi szervek legégetőbb problémái és megoldási javaslatok**

A következő oldalakon kísérletet teszek rá, hogy a teljesség igénye nélkül „csokorba gyűjtssem” a mai magyar rendészet általam legaktuálisabbnak tartott gondjait, problémáit.

### *1. Elhibázott szabályozási koncepció*

A mértékadó rendészettörténeti szakirodalom egyetért abban, hogy a jogállamiság követelményeihez való igazodás folyamata egybeesett a rendészet

demilitarizálásával és rendőrség katonai jellegétől való megfosztásával.<sup>37</sup>

Meggyőződésem szerint a legtöbb probléma gyökere az elhibázott szabályozási koncepcióból fakad. A rendészetben járatos szakemberek tudják, hogy a problémák jó része a „hanyag” alkotmányos szabályozásra vezethető vissza. A megnyugtató megoldás – vitán felül – az lenne, ha alkotmányunk tartalmazná a legfontosabb rendészeti szabályokat, elveket.

A rendszerváltáskor kezdődő folyamat betetőzése az 1996-ban elfogadott szolgálati törvény (Hszt.) volt. A Hszt. „átpaszírozásával” a jogalkotás – érthetetlen módon – nem a rendszerváltáskor kívánatosnak tartott irányba indult el, azaz hogy a rendészet visszatérjen a közigazgatás rendszerébe, hanem a militarizálás és centralizáció elveinek mentén szabályozta a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyát, egy kalap alá vonva valamennyi rendvédelmi testület tagjainak szolgálatellátását. A magyar rendészet a szocializmus 40 évét leszámítva konzekvensen a német doktrínát követve fejlődött, a rendészeti hagyományok nem hagynak kétséget afelől, hogy a rendészet a közigazgatás része kellene legyen. Vissza kell térni oda, ahonnan a rendészet indult. Ez azonban csak a „rendvédelmi tömb” lebontásával kivitelezhető.

Nem pusztán kevésbé hatékony, hanem veszélyes is katonai elvek és szempontok mentén működtetni a rendvédelmi szerveket. A rendészeti szervekre, elsősorban pedig a rendőrségre vonatkozó jogszabályok a rendeltetésükben, feladataikban és működésükben teljesen elkülönülő ágazatokra azonos vezetési elveket és módokat alkalmaz.<sup>38</sup>

Itt csak említés szintjén kívánom megjegyezni, hogy a parancs feltétlen végrehajtása számtalan rendkívül kényes probléma eredője.

Véleményem szerint a legfontosabb teendő az újraszabályozás, mindenekelőtt a jelenlegi szolgálati törvény hatályon kívül helyezése. Az újraszabályozásnál figyelemmel kell lenni egy talán megvalósuló egységes közszolgálatra és annak viszonyára a rendészettel. Az új szolgálati törvénynek pusztán a közszolgálatról való eltéréseket kellene szabályozni. Itt elsősorban a szolgálat veszélyes jellegére és az alapjogok korlátozására, valamint ezek ellentételezéseként az egyenruhások többletjogosultságaira gondolok.

Fenti monumentális kodifikációs és jogalkotási munka kizárólag egy tágabb közjogi reform részeként valósítható meg.

37 SZIKINGER ISTVÁN: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest: Sík Kiadó Kft., 1998, 103.

38 LIGETI i. m. 144–145.

## 2. Rendvédelmi nyugdíjrendszer

A Hszt-ből eredő egyik, égbe kiáltó anomália a rendvédelmi szervek nyugdíjrendszere. Ki kell mondani, le kell írni, hogy a szolgálati törvény egy elhibázott nyugdíjrendszert hozott létre. Külföldi tanulmányútjaim során megdöbbenéssel hallgatták beszámolómat, hogy számtalan kolléga negyvenes éveinek elején (!) nyugdíjba vonul, ráadásul gyakran a keresetüket meghaladó nyugdíjjal. A jelenleg hatályos rendszer a pártállami elveket követve jött létre a kilencvenes években, de nem állja ki sem az idő, még kevésbé a nemzetközi összehasonlítás próbáját. A rendszer haszonélvezői kétségtelenül nagyon jól jártak és járnak, ez azonban elviselhetetlen terhet ró az államra és közvetve a társadalomra a költségvetési újraelosztás révén. A szolgálati nyugdíj jelenleg – eredeti rendeltetésével ellentétesen – menekülési útvonal az egyenruhások számára. Minden adódó alkalommal százával, ezrével kapnak az átszervezés adta lehetőségeken és vonulnak nyugdíjba a legtapasztaltabb kollégák, akikre a legnagyobb szükség lenne (lásd rendőrség-határőrség összevonása során nyugdíjba vonult több ezer egyenruhást). A veszteség szinte pótolhatatlan. Az a negyvenes évei elején járó generáció vonul ugyanis nyugdíjba, amely 25 év szakmai tapasztalattal, életbölcsessel, tudással van felvértezve. A helyükre felvettek kezdőként gyakran azzal sincsenek tisztában a felvételi elbeszélgetésen, hogy pontosan mivel foglalkozik mondjuk a Vám- és Pénzügyőrség. A legjobb indulattal és elszántsággal sem jut el hosszú évek alatt arra a szakmai szintre, amit egy nyugdíjba készülő kolléga képvisel.

A rendszer rossz, és ebben a helyzetben nem megoldás a gyakori apró módosítás, toldozgatás-foltozgatás, kizárólag alapjaiban változtatható meg a rendvédelmi nyugdíjrendszer.

A 2009. évi Hszt. módosítás első változata drasztikusan leszűkítette volna a nyugdíjba vonulás feltételrendszerét, sőt az is szerepelt a javasolt normaszövegben, hogy 55 éves kor előtt semmi esetre nem lehet nyugállományba vonulni. A módosítás végül felpuhult, és megmaradtak a kiskapuk.

A nyugdíjba vonuláshoz használt másik kiskapu az egészségügyi felülvizsgálat. Az ún. FÜV „segítségével” tucattal vonulnak nyugdíjba a kollégák, amikor éppen nincs átszervezés: pusztán néhány százalékos egészségromlást kell bizonyítani, és máris nyugdíjban érezheti magát az ember. 2006. májusa és 2008. decembere között 6500 (!) rendőr vonult nyugdíjba, közülük 4000 kihasználva az egészségügyi felülvizsgálat által biztosított joghézagot.<sup>39</sup>

39 ABLONCZY BÁLINT: A rettegés foka. *Heti Válasz* IX. évf. 7. szám, 2009. február 12. 10–12.

### 3. Egyenruha – civilesítés

A második gond az egyenruha kérdése. Valamennyi rendvédelmi szerv fogal-körömmel ragaszkodik az egyenruhához. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy örületes szakadék tátong az „egyenruhások” és a közalkalmazott munkatársak fizetése között. Ez kézzelfogható feszültséget eredményez az egyes testületek munkatársai között. Tiszta vizet kellene végre önteni a pohárba. Szinte megbecsülhetetlen azon egyenruhások száma, akik soha nem viselik az egyenruhát, munkájuk elvégzése egyáltalán nem indokolja, hogy hivatásosként dolgozzanak, pusztán azért tartoznak ebbe a körbe, mert ez jóval jövedelmezőbb.

A Hszt. 2008. január 1-jével hatályba lépett módosításához fűzött indokolás egyértelművé teszi, hogy a szervek működését biztosító funkcionális területek (pénzügy, gazdálkodás, személyügy), valamint a járulékos feladatok ellátása (egészségügy, szociális) civil munkakörnek tekintendő. Hagy azonban egy jelentős kiskaput a módosítás. Az előbbi változások ugyanis nem érintik a szerzett jogokat, azaz nem vonatkoznak az említett szakterületen dolgozó hivatásos állomány tagjaira. Üresedés esetén azonban már csak közalkalmazottakkal tölthető fel az említett területeken felszabaduló álláshely. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a hivatásos állomány átlagéletkora meglehetősen alacsony, ezért rövid távon érdemi változás nem várható, különösen nem a civil beosztások irányába.

Íme, egy megoldási javaslat a civil és egyenruhás állomány harmonikus együttélésére. Németországban a pénzügyőrség munkatársai közül csak azok viselnek egyenruhát, akiknek feltétlenül szükséges: kikötőkben, repülőtereken, határon, mobil ellenőrző csoportokban, valamint a fekete-munka elleni küzdelemben résztvevők. Azonban ott a civil és az ún. szolgálati ruhás (Dienstkleidung) állomány illetménye egy szinten van.

Azt gondolom, hogy célszerű lenne Magyarországon is egy átfogó felülvizsgálat, ami azt vizsgálná kellő körültekintéssel, hogy mely szakterületeken és milyen feladatok ellátásához van szükség az egyenruha használatára. Ilyen lehet a határ, kikötők, repülőterek, helyszíni ellenőrzéseket végzők, mobil csoportok és bizonyos értelemben a nyomozati szakterület is. Még egy körben feltétlenül indokolt lehet fenntartani az egyenruha viselésének jogát és az ezzel járó többletjogosultságokat, ez pedig a vezetői beosztás, függetlenül a szakterülettől.

### 4. Állomány összetétele

Helyére kell billenteni továbbá a végrehajtói és vezetői állomány optimális arányát. Ez alatt azt értem, hogy a hazai rendvédelmi szerveknél a bérek rendezése után drasztikusan csökkenteni kell a túlzott tiszti kar (30-35%) ará

nyát. (Nyugat-Európában a tiszti kar aránya 4-6 %.) A tisztek azonban legyenek valóban megbecsült, vezető beosztású személyek az állományon belül.

A mai helyzet kialakulásához kellett az is, hogy a Hszt. 1996-os hatálybalépésétől 2004-ig bármilyen főiskolai vagy egyetemi végzettség azonnal tiszti rendfokozatot eredményezett. Döbbenetes belegondolni abba, hogy százával, ezrével végeztek el a rendvédelmi szervek állományának tagjai olyan főiskolai szakokat (pl. vadgazdálkodás, művelődésszervező, kommunikáció), amelyek nem hasznosíthatóak a rendvédelmi munkában. Így fordulhatott elő az, hogy a rendvédelmi szervek állományának egy jelentős része, a munkájához érintőlegesen sem kapcsolódó felsőfokú végzettséggel hatalmasat ugrott a rendfokozati ranglétrán, egyúttal jóval magasabb illetményre vált jogosulttá. Ennek azonban az lett az eredménye, hogy az egyes testületek bőkezűen osztogatták a tiszti rendfokozatokat úgy, hogy közben az adott személyek szakmailag nem feltétlenül fejlődtek, gyarapodtak, és a végzettségből a munkáltató szinte semmit nem tudott profitálni. Egészen konkrétan a Vám- és Pénzügyőrségnél 2010. elején a tisztek aránya meghaladja a 40 %-ot, ami elgondolkodtatóan magas szám.

Hazánkban a katonai rendfokozatok és a vezetői beosztások egymástól történő elválasztásának az a következménye, hogy aránytalanul sok a magas rendfokozatú beosztott.<sup>40</sup> A Hszt. szabályai abszurd módon lehetővé teszik azt, ami külföldön elképzelhetetlen: a hivatásos rendőr vagy pénzügyőr, kellő türelemmel, azaz a várakozási idők elteltével eljuthat alezredesi rendfokozatig anélkül, hogy szakmai teljesítménye ezt érdemben befolyásolná. A tényleges szakmai teljesítmény másodlagos a jövedelmek megállapításánál is. A mai rendvédelmi illetménystruktúra alkalmatlan arra, hogy jobb szakmai teljesítményre inspiráljon. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a teljes közszférával egyetemben a rendvédelem is küszködik a valós és hiteles teljesítményértékelés hiányával.

Álláspontom szerint az állomány összlétszámát tekintve 10 % körüli tiszti kar aránya lenne ideális. Ennyi vezető is el tudná látni a meglévő vezetési, irányítási teendőket. Ezzel talán valamelyest vissza lehetne állítani a tiszti rendfokozatok rangját, megbecsültségét, tekintélyét. Nem feltétlenül helyes az, hogy valaki komolyabb erőfeszítés nélkül tiszt lehet és alanyi jogon eljuthat magas főtiszti rendfokozatokig. Nem csak azt kell gondos mérlegelést követően eldönteni, hogy az adott munkakör ellátásához indokolt-e egyenruha viselése, hanem legalább ilyen fontos kérdés, hogy az adott beosztáshoz milyen végzettséget írunk elő. Szintén disszonáns az, hogy bárki vámkezelhet, a középiskolai végzettségű őrmestertől, az egyetemi végzettségű főtisztig. Meg

40 LIGETI i. m. 144.



kell nézni azt, hogy az adott beosztás ellátásához milyen előképzettség és szakmai végzettség szükséges, így kiküszöbölhetőek az előbbi anomáliák.

### 5. Létszámhiány

Szinte valamennyi rendvédelmi szervnél problémaként jelentkezik a létszámhiány. Ez részben a szervezeteken belüli rossz elosztásból is fakad, de pusztán átcsoportosításokkal nem orvosolható a probléma. A legtöbb testület megállapított és tényleges létszáma között jelentős különbség van. Különösen igaz ez a kijelentés akkor, amikor százával igyekeznek a kollégák nyugdíjba, ugyanakkor 2009. nyarától létszámstop van érvényben. A rendvédelmi tömb egészét tekintve a Hszt. módosítás nyugdíjrendszert megszorító intézkedéseinek hatálybalépése előtt ezres nagyságrendben igyekeztek a kollégák kordedvezményes nyugdíjba menni 38-40 évesen, kihasználva a jogszabály által kínálta „utolsó lehetőséget”. Azok a rendvédelmi testületek, amelyek nem kaptak általános felmentést a létszámstop alól, kritikus helyzetbe kerültek, mert egyre több munkát, egyre kevesebb emberrel kell ellátni, az üres státuszok száma pedig folyamatosan növekszik. Egyes rendvédelmi szervek mélyponton vannak létszám tekintetében, és ez a probléma nem tűr halasztást, azonnali megoldásért kiált.

Nem szabad sajnálni a pénzt az állomány létszámának feltöltésére, mert csak így várható jelentős javulás a közrend, közbiztonság terén. Arra persze külön figyelmet kell fordítani, hogy az érkező új kollégák valóban oda kerüljenek, ahol a legnagyobb szükség van rájuk, és ne a túlburjánzó szakigazgatást gyarapítsák tovább. A rendőrségnél 2009 elején az említett létszámkülönbözöt kb. 3000 főre rúgott. Említést érdemelnek a Vám- és Pénzügyőrség nyomozati szakterületének szűkös létszámadatai is. Ne felejtjük el, hogy ez a szakterület immár majd' 30 büntető törvénykönyvi tényállás nyomozásáért felel, hozzávetőleg 1200 fős állománnyal, így fordulhat elő, hogy akár 30-40 ügye van párhuzamosan egy nyomozónak.

El kell oszlatni ugyanakkor azt a gyakran felmerülő téveszmét, miszerint a rendőrség létszáma és infrastruktúrája egyenes arányban áll az adott országban fennálló biztonsági helyzettel. Sőt az is igaz, hogy a rendőrség helye és szerepe az állam szervezetében nem a közbiztonság kihívásaira adott válaszok, hanem sokkal inkább az államfelfogás és a konkrét történeti szervezetfejlődés következménye.<sup>41</sup>

### 6. Hatáskörök újragondolása, új típusú rendészet

Szintén hozzá kell látni azoknak a feladatoknak a leválasztásához, amelyeket a civil közigazgatás jóval hatékonyabban elvégezhet, és teljességgel szükség-

41 SZIKINGER i. m. 151.

telen, sőt már-már összeférhetetlen az erősen centralizált és militarizált rendőrség vagy éppen pénzügyőrség közreműködése. Itt többek között a szabálysértési, vagy engedélyezési hatáskörökre gondolok, amelyek jelentős erőket lekötnek. Amint azt már említettem, a rendvédelmi szervek állományának jelentős része „fölsőlegesen” visel egyenruhát, ha éppen visel egyáltalán. Éppen ezért itt szeretném megjegyezni, hogy egy új típusú rendészet kialakítása kiváló alkalmat teremthet a katonai rendfokozati rendszer átalakításra, és a jó értelemben vett civilestítésre. Ez alatt azt értem, hogy a civilestítés nem egy bújtatott költséghatékonysági átalakítás, hanem szigorúan szakmai érveken nyugvó, és még véletlenül sem az állomány „lefokozása” a céljából végrehajtott reform. Első lépésben ki kell egyenlíteni a leendő egyenruhás és egyenruha nélkül szolgálatot ellátók közötti bérkülönbséget. (lásd Németországot). Ugyanakkor adott esetben lehetőség van a katonai rendfokozati rendszer finomítására vagy átalakítására is (lásd rendőr-hivatalnoki rendszer). Azzal is számolni kell, hogy a katonai rendfokozati rendszer felülvizsgálata zavarokat okozhat, hiszen mind a rendvédelmi szervek állománya, mind a társadalom hozzászólt ehhez ez elmúlt jó néhány évtizedben.

Második lépésben ilyen körülmények között már könnyebben leválaszthatók a civil feladatok, egyértelműbb/érthetőbb/követhetőbb lehet az ‘egyenruhás’ és ‘civil ruhás’ állomány-felosztása. Jól körül kell határolni azokat a területeket, amelyeken egyenruhás állományra van szükség, később ne legyen ez egy kiskapu.

Még egy dolog idekívánkozik. Egy-egy hatáskörért minél kevesebb szerv feleljen, és lehetőleg ne alakulhasson ki olyan helyzet, mint manapság, hogy összeszámolhatatlanul és átláthatatlanul sok „közbiztonsági közeg” vesz részt a közrend és közbiztonság fenntartásában.<sup>42</sup>

### *7. Profiltisztítás*

Véleményem szerint célravezető lenne a profiltisztítás vezérelvszerű alkalmazása. Nem arra kell törekedni, mint a rendszerváltás óta folyamatosan, hogy minél több hatásköre legyen az egyes rendvédelmi szervnek, mintegy demonstrálva a szerv fontosságát és megteremtve vélt nélkülözhetetlenségét. Ráadásul ezek a feladat- és hatáskörök gyakran egészen más irányú felkészültséget, szakértelmet, infrastruktúrát és akár különböző struktúrát és szervezési elveket feltételeznek. Egészen másként kell működnie egy engedélyezési profillal foglalkozó hivatalnak, egy nyomozati munkát végző szervezetnek és az ellenőrzési területen tevékenykedő egységeknek. A szervezet, a struktúra és a szisztéma jelenleg sokszor ugyanaz, miközben a hozzájuk illesztett hatáskörök egészen mást kívánnának meg.

42 Ezt a kérdést még érinteni fogjuk a következőkben, az erők összpontosításánál.

Tudatosan újra kell gondolni a feladatok és hatáskörök elosztását, meg kell szüntetni a hatáskörhalmazást, és testre szabottan, lehetőleg profilonként egységesen kell telepíteni azokat a hatóságokra és az egyéb közigazgatási szervekre. Az összetartozó hatáskör csoportok egy-egy szervezetre telepítése elősegíti a professzionalizmus irányába történő elmozdulás lehetőségét, valamint a szervek működésének átláthatóságát. Olaszországban az ottani pénzügyőrség (Guardia di Finanza) a gazdaság egészét felölelő hatáskörrel rendelkezik ellenőrzések lefolytatására az adók beszedésétől, a közpénzek, vagy az EU források felhasználásáig. Elsődleges és kiemelkedően fontos feladatuk az ellenőrzés. Éppen ezért talán találóbb a 'pénzügyi', vagy 'gazdasági rendőrség' fordítás, mert a hatáskörei más jellegűek, mint a magyar Vám- és Pénzügyőrségé. Ezen a gondolati szálon továbbhaladva érdemes lenne felülvizsgálni a pénzügyőrségre telepített engedélyezési, ellenőrzési, nyomozati, adóbeszedéssel kapcsolatos és egyéb, itt nem nevesített feladatcsoportjait.

Hatékonyabb munkamegosztásra van szükség. Tisztába kell végre tenni a közbiztonság-magánbiztonság közötti megoldatlan kérdéseket, meg kell teremteni az őrző-védő vállalkozások és biztonsági szervezetek, valamint az állami monopóliumot képviselő szervezetek megkülönböztetésének alkotmányos alapját.

#### *8. Erők összpontosítása*

A hatáskörök újragondolása, a profiltisztítás és az erők összpontosítása szoros összefüggésben állnak egymással. A rendészet átalakítása akkor lehet igazán hatékony, ha mindhárom dologra odafigyelünk és figyelembe vesszük a kapcsolódási pontokat.

Az erőket, energiákat és forrásokat összpontosítani kell, meg kell szüntetni a fölösleges párhuzamosságokat. Nincs értelme ki tudja hány féle „szerveződést” megtúrni és támogatni a közrend, közbiztonság fenntartásában, sőt kampányszerűen még újabbakat bedobni a köztudatba, ráadásul mindennemű szakmai előkészítés nélkül. Említsünk meg most néhány olyan szervet, amelyek a rendvédelmi szerveken kívül részt vesznek a közrend, közbiztonság fenntartásában: fegyveres biztonsági őrség, polgárőrség, közterület-felügyelet, természetvédelmi-, mezei őrszolgálat, halőr, vadőr, erdőőr, városőrség. A sor még hosszan folytatható lenne, sőt vannak újabb ötletek, elképzelések, ilyen pl. a kormányfő által 2009 szeptemberében bejelentett leendő településőrség is.

Szikinger István korábbi jogtudósok nyomán a rendőrhatóságokkal szemben „rendészeti közegnek” nevezi az önálló intézkedési joghatóság nélkül közreműködő szerveket. Ezek a szerveződések a rendőrhatóságok segédei a

rendőri feladatok ellátásában, de hatósági jogot csak kivételesen sürgős esetekben érvényesíthetnek.<sup>43</sup> Dönteni kell, hogy melyik az a „szerveződés”, amelyik a leginkább alkalmas a rendőrség és a rendészeti feladatok hatékony támogatására, majd pedig a rendőrség mellett ezt kell alaposan megerősíteni, és az összes többi magának helyet követelő szerveződést pedig „partvonalon kívül” helyezni. Ezek ugyanis komoly forrásokat emésztenek fel anélkül, hogy valós támogatást jelentenének az adott területen.

A párhuzamosságnak léteznek további értelmezései is. Az egyik ezek közül, hogy több rendvédelmi szerv párhuzamosan vesz részt például ugyanazon büntető tényállások nyomozásában. Ez könnyen vezethet szakmai féltékenységhez, és akadályozhatja a hatékony együttműködést.

Egy másik olvasatban a párhuzamosság azt is jelentheti, hogy miközben a rendvédelmi szerveknek számos feladatcsoport (engedélyezés, felügyelet, ellenőrzés, nyomozás etc.) a hatáskörébe tartozik, egyikre sem tud valójában koncentrálni, és nem tudja valamennyit kellő hatékonysággal ellátni.

### 9. Decentralizáció

„Az ügyek elosztásának normális rendje számomra azt jelenti, hogy a hatásköröket azokhoz a közösségekhez közel célszerű elhelyezni, amelyeket a rendészeti tevékenységnek szolgálnia kell. A döntési szükséglet és a döntési hatáskör egymástól térben és időben történő elválasztása nem szolgálja a rendészet céljait.”<sup>44</sup>

Az 1990-es választások utáni első kormány magvát adó Magyar Demokrata Fórum a helyi irányítási jogokat is magában foglaló decentralizálás mellett szállt síkra.<sup>45</sup> Ismert okokból ez később nem valósulhatott meg, de nem szabad lemondani a jövőbeni realizálódás lehetőségéről.

Messzemenőig egyet értek Ligeti Miklós idézett elképzelésével, ami a gyakorlat szemüvegén keresztül egyet jelent a döntési hatáskörök decentralizációjával.

Oldani kell az állam biztonsági monopóliumát, sőt bizonyos területeken fel is kell adni azt. Ez nem csak a decentralizációt jelenti, hanem szigorúan kontrollált körben a magánosítást és a társadalmiasítást is.<sup>46</sup> Utóbbiak azonban sok kockázati tényezőt rejtnek.

Közelebb kell vinni a rendészetet az állampolgárokhoz. A bizalom visszaszerzésének egyik módja, hogy érezze a polgár azt, hogy a rendőrség érzékeny és nyitott a problémáira, azokat minden erejével igyekszik megoldani.

43 SZIKINGER i. m. 98.

44 LIGETI i. m. 149.

45 SZIKINGER i. m. 36.

46 KORINEK i. m. 90.

Meg kell szüntetni a rendvédelmi szerveknél tapasztalható szakigazgatási túlburjánzást, a fölösleges, nehézkes és túlsúlyos, több ezer fős „Országos Parancsnokságokat”, és az így felszabaduló energiákat az emberekhez közeli végrehajtói állományba kell átcsoportosítani. Gyakran a megkezdett decentralizáció végül recentralizációba torkollik. Így volt ez a rendőrség központi szakigazgatási szervét (ORFK) érintő több próbálkozás alkalmával is.<sup>47</sup>

A tényleges decentralizáció nem a központtól való függelmi viszony megszüntetését jelenti, hanem több szabad kezet ad ahhoz, hogy a lakosok problémáinak megoldásában a rendőrség még aktívabban és hatékonyabban vegyen részt. Helyben mérjék föl, hogy melyek a közrend, közbiztonság legégetőbb problémái, azokat milyen módon lehet orvosolni, és a döntések meghozatalának szintjét is „lejjebb kell tolni” ennek érdekében.

A decentralizáció egyik olvasata az, hogy az intézkedő rendőr maga döntesse el, mit célszerű tenni az adott helyzetben. A döntési jogosultságot kell tehát decentralizálni. Nem szabad elvetni a korábban sikeresen alkalmazott „differenciált intézkedés” módszerét, hanem éppen ezt a döntési lehetőséget kell megadni a jól felkészült rendőrnek.

Szükségesnek érzem megjegyezni, hogy a centralizáció-decentralizáció, nem egymást kizáró fogalmak, sőt alkalmasak arra, hogy egyszerre alkalmazzuk azokat. A totális decentralizáció nem feltétlenül hatékony, sokkal inkább célravezető, ha feladatkörönként, szakterületenként kerül áttekintésre, hogy központosításra, vagy az ellentétére van-e szükség.

A központtól való teljes elszakadás vagy függetlenség veszélyeket rejthet magában, mert ezáltal a rendészet helyi szervei könnyen vidéki „kiskirályságokká”, netán a helyi vezető politikai erő szolgálójává degradálódhatnak. Komolyan foglalkozni kell az önkormányzatok közrendvédelmi, közbiztonsági feladataival, tisztázni kell az önkormányzati rendészet megannyi máig zavaros kérdését.<sup>48</sup>

### *10. A „nagy trükk”: bűnügyi statisztika*

A bűnügyi statisztika Janus-arcú. A NewYork-i csodaként ismertté vált, most említett zero tolerancia is azért tett olyan nagy népszerűsége szert a világban igen rövid idő alatt, mert bámulatos statisztikai adatokkal támasztották alá az egyébként logikusan felépülő elméleti elveket, elképzeléseket.

Még a laikusok számára is szembetűnő lehet azonban az a tény, hogy gyakorlatilag a bűnügyi helyzettől és az emberek biztonságérzetétől függetlenül a rendőrségi statisztikák általában rózsaszínű képet festenek elénk.

<sup>47</sup> Magyar Köztársaság Rendészeti Stratégiája. Munkaanyag. 2009. január 15. 83.

<sup>48</sup> KÖKÉNYESI JÓZSEF: Az önkormányzati rendészet lehetősége a magyar közigazgatásban, 11. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához. Budapest, 2008, www.police.hu

Korinek László professzor egyik tanulmányában rendkívül árnyalt képet fest a bűnügyi statisztika kialakulásáról és annak alkalmazhatóságáról. Mint megállapítja, már a nyolcvanas évek kutatásai is rámutattak, hogy a bűnügyi statisztika alkalmatlan a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás minőségének mérésére. „Szeretném én látni azt a rendőrséget, amelyik képtelen a választási ígéretet alátámasztó statisztikai adatokat produkálni.”<sup>49</sup> Ezek alapján kellő óvatossággal és visszafogottsággal kell értékelnünk a bűnügyi statisztika által szolgáltatott adatok alapján születő önmagasztaló rendőrségi dicshimnuszokat. Sokkal fontosabb értékmérő lehet adott esetben a társadalom egészének és az egyes állampolgároknak a biztonságérzete. Ennek ellenére, vagy éppen ezért a rendészet szervei a mai napig görcsösen ragaszkodnak a torzító statisztikai módszerekhez. Nem beszélve arról, hogy az egymással viaskodó politikai erők is felismerték a statisztikai fegyvert, mint kommunikációs eszközt, amely ráadásul kiválóan manipulálható is.

### *11. Szemléletváltás*

Ez lehet minden változás kulcsa és záloga: a szemléletváltás. Ezen a területen mindennél jobban le vagyunk maradva Nyugat-Európa elit rendészeti szerveihez képest, a modernizációnak itt kell kezdődnie. A gyakorlatból tudom, hogy a napi munkaidő egy jelentős részét az viszi el, miként lehetne „összekaparni” a bűvös 25 év szolgálati viszonyt, mit lehetne beszámíttatni szolgálati időnek, és mikor lehetne már nyugdíjba menni. Szintúgy érzékelhető a rendvédelmi szervek dolgozói körében, tisztelet a kivételnek, hogy a feltétlen szükséges minimummal beérik, azaz semmivel sem tesznek le többet az asztalra, mint amennyi szerintük elvárható. Igaz, meglehetősen nehéz, megkockáztatom: szinte lehetetlen az objektív teljesítménymérés a rendvédelmi szervek körében. Sokan és sokat „trükköznek” a betegállománnyal, ami szintén nem kimondottan „fair eljárás” a testülettel, adott esetben a helyettesítő kollegákkal szemben. A „korlátlan” betegállomány lehetőségét jelentősen leszűkítette a 2010 elején hatályba lépett Hszt. módosítás.

Amikor külföldi kollégákkal beszélget az ember, úgy érzi, nem is egy szakmát űzünk. Ambiciózusak, segítőkészek, lelkesek, elégedettek és láthatóan szeretik a hivatásukat. Érdemes lenne az itthoni rendvédelmi dolgozók körében egy elégedettségi közvélemény kutatást végezni, az eredmény borítékolhatóan lesújtó lenne. Ez persze nem elsősorban a végrehajtói állomány felelőssége. Meg kell ugyanis teremteni a kellő munkafeltételeket és ezt követően lehet minőségi, professzionális szolgálatellátást megkövetelni. Érdekléte kell tenni a rendőrt a felderítésben, meg kell adni a szükséges eszközöket, vonzó

49 KORINEK i. m. 69–94.

életpályamodellt kell elé vázolni és akkor talán a rendőr is másként áll a munkájához, és a társadalom is máshogy fog a rendőrséghez viszonyulni.

Ugyanakkor nem veszíthetjük szem elől a kérdés másik irányú megközelítését, hogy kihalófélben van a szakma iránti elhivatottság és kötelességtudat. A kollégák energiájának jelentős részét leköti az, hogy naprakészek és tájékozottak legyenek jogaikkal kapcsolatban, miközben megfelelnek a kötelességeikről. Holott a kettő egyensúlyi helyzete teremt ideális állapotot. Ezért gyakran érezheti azt az ember, hogy „fordítva ülünk a lovon”.

## *12. Átpolitizáltság*

Az, hogy a magyar rendészet ide jutott, az elsősorban a politikának köszönhető. Túlságosan direkt a kapcsolat a mindenkori kormányzat és a rendészet között. Átlagosan másfél évente cserélődik az Országos Rendőrfőkapitány személye. Köztudomású tény, hogy rendészetünk erősen átpolitizált. A megállapítás súlyos aggályokat vehet fel bennünk a rendészet és a rendészet jogállami működésével kapcsolatban.

Elsősorban a rendőrség, de más rendvédelmi szervek is fokozottan ki vannak téve a pusztán politikai alapú támadásoknak, és gyakran a politikai versengés eszközeivé válnak.

Nincs szükség a politika által kitalált, visszatérően az egyes szerveket feldúló gyors „korszerűsítésekre”, amelyek nélkülözik a szakmai megalapozottságot, rövid távon mégis jól „jövödelmező” kilátásokkal kecsegtetnek a döntéshozók számára.

A problémakör megnyugtató megoldása a rendészet és a kormány kapcsolatának indirektté tétele lenne, illetve a rendészeti szervek illegitim politikai befolyásoktól mentes működésének garantálása.<sup>50</sup>

Érdekes és feltétlenül említést érdemel Szikinger Istvánnak a rendőrség és politika kapcsolatáról folytatott eszmefuttatása. Az említett szerző az összehasonlító rendőrségi kutatások művelői nyomán arra világít rá, hogy nem csak a politika hat a rendőrségre, hanem a rendőrség számos ponton befolyást gyakorol a politikai életre.<sup>51</sup> Ilyen tényezők a következők. A rendőrség tevékenysége következtében némely személyeket eltávolíthat a politikából (büntetőeljárású jogosítványai révén), továbbá megakadályozhatja, befolyásolhatja politikai események megrendezését, továbbá kiemelt szerepe van a kormány elleni tiltakozások, demonstrációk kezelése szempontjából. Nem elhanyagolható továbbá, hogy a rendőrség jogalkalmazói szerepe révén is politikai befolyást gyakorolhat.

<sup>50</sup> KACZIBA i. m. 31.

<sup>51</sup> SZIKINGER i. m. 32–35.

Konklúzió helyett álljon itt egy fölöttébb helytálló megállapítás Korinek László tollából, amivel a magam részéről messzemenőig egyetértek.

„Ebben a helyzetben sürgető szükség van egy olyan új tudományos stúdiumra, a rendészet elméletére, amely kutatási tárgyát és módszertanát akként képes kialakítani, hogy azzal meghaladja az eddigi kutatások korlátait. A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezetét és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel, vegye birtokba a rendészeti igazgatásnak azokat a területeit, amelyek eddig nem kaphattak tudományos kontrollt, alakítsa ki a nemzetközi szintű kutatáshoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátusát, végül teremtsen meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények objektív mérésére. Az ilyen megalapozású rendészettudomány jelentős támogatást képes nyújtani a rendőri szakmák művelőinek, és megkerülhetetlen a rendészetért felelős politikai hatalom számára is.<sup>52</sup>

---

52 KORINEK i. m. 72.





IV.

KORMÁNYZÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS



# DÖNTÉSHATÉKONYSÁG ÉS SZABÁLYOZÁSI ANOMÁLIÁK A KORMÁNYZATBAN

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS  
adjunktus (PPKE JÁK)

## I. Bevezető gondolatok a szabályozás betegségeiről és az állami szerepváltozásról

„Cégünk jól, olcsón és gyorsan dolgozik. Ön ebből kettőt választhat.” – ütközött bele szemem egy fodrászüzlet falára kiaggatott nagy mondások kis táblájába. Kicsit elmerengtem e két mondat tartalmán és hazánk közigazgatása feletti reformtörekvések jutottak eszembe. Valahogy minden közigazgatás-fejlesztési program végére ehhez a gondolatsorhoz jutunk el, ami önmagában nem baj, csak akkor végre jó lenne azt a kettőt kiválasztani.

Az alábbiakban kísérletet teszek annak rövid bemutatására, hogy a kormányzati döntéshozatal – és azon belül is különösen a jogalkotás – túlburjánzásán és alacsony színvonalán még nem segít, ha csak a döntéshozatal eljárási szabályait szigorítjuk. Sok, nagy, közigazgatást érintő célkitűzés, mint amilyen az adminisztratív terhek csökkentése, vagy a „good governance” nem válik gyakorlattá, hanem pusztán szlogen marad, ha nem töltik meg az igazgatás minden szintjén tényleges tartalommal. Ennek feltétele egy koherens szervezet, ellenőrizhető és számon kérhető döntéshozatal és hosszú távú stratégiákhoz igazodó igazgatás.

Elsősorban a kormányzati, azon belül is a normatív döntéshozatal rövid áttekintése a célom. A kormányzati jogalkotás köztudomásúlag két fő jellemzője: egyrészt szakmapolitikai indokok, másrészt pártpolitikai megrendelések és célok vezérlik.<sup>1</sup> Előre kell bocsátani, hogy az alábbiakban az utóbbi megrendelésre hozott döntéseket nem vizsgálom, mivel azok esetlegessége, tartalma kívül esik e tanulmány hatókörén.

A kormányzati döntéshozatalnak és általában a kormányzati jogalkotásnak több olyan – sokszor nem éppen előnyös – jellemzője is van, amelyek a XXI. századba való átlépéskor kerültek előtérbe. Nem véletlen, hogy nemzetközi szervezetek, mint az EU vagy az OECD külön-külön foglalkozik ezekkel.<sup>2</sup> Ilyen az egyre nagyobb számú jogszabály kibocsátása, a jogalkotás költségeinek növe-

1 Ld. TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest: Szent István Társulat, 2001, 79.

2 Ld. *Eu better regulation*. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm).  
OECD – <http://www.oecd.org>, Sigma project

kedése, a jogalkalmazás nehézkessége, valamint az a tény, hogy a jogalkotó évről évre egyre nagyobb területeket kebelez be korábban még nem szabályozott területekből. Ezáltal nő a szabályozás részletezettsége, a jogalkalmazó önállósága pedig egyre szűkebb téren marad meg. Sőt, a túlszabályozottság miatt a jogalkalmazó a bátorságát is elveszíti, és sokszor nem mer önállóan mérlegelni, vagy (jogi) alapelveket alkalmazni. Ezt erősíti napjaink szélsőségesen pozitívista jogfelfogása: hiszen, ha nincs az adott helyzetre tételes norma, csak – mondjuk – alapelv, szétárja a kezét és kihátrál a döntés elől, mondván: nem tud mit alkalmazni. Mindezek pedig végső soron adminisztratív teherként csapódnak le, mert a jogalkotás és a döntéshozatal költséges, lassú és eredménytelen, ha például egy csupa magasztos eszmét maga előtt tartó jogalkotás eredményeként az ügyfél továbbra is hónapokig kénytelen várni az egyedi döntésre.

Tényként kell elfogadnunk, hogy a XXI. századba lépő kormányzatok működését – helyi és központi szinten egyaránt – elsődlegesen a makró és mikro gazdasági környezet befolyásolja, az évről évre változó információs társadalom, továbbá minden, ezekkel közelebbi-távolabbi kapcsolatban lévő jellemzők, mint például a demográfiai változások.

A kormányzati működés hatékonyságán javítani kívánó elképzelések, mint például a már említett „good governance”, kiváló technikai eszközöket állítanak hadrendbe a gyorsítás és egyszerűsítés érdekében.<sup>3</sup> Az állam szerepfelfogása valóban nagyot változott Európában is és hazánkban is. Előtérbe került a szolgáltatás-központúság, a döntéshozatalban a legkorszerűbb technológiák felhasználása (ICT), és mindezekkel együtt egy nagyfokú hatalom-koncentráció is megfigyelhető.

Objektív, külső megfigyelőként az Egyház is reagál a fenti folyamatokra, amelyeknek megismerése kifejezetten hasznos lehet döntéshozatali stratégiák kidolgozásakor. A *Caritas in Veritate* kezdetű enciklika (2009) rávilágít arra, hogy a – szintén társadalmi tanítást tartalmazó és az állammal is foglalkozó – 1967-es *Populorum Progressio* enciklikájában megfogalmazottakhoz képest „korunkban viszont az állam olyan helyzetben van, hogy az új nemzetközi gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi környezet, amelyet a pénztőke, valamint a materiális és immateriális termelőeszközök növekvő mobilitása jellemez, korlátokat szab szuverenitása elé. Ez az új környezet módosította az államok politikai hatalmát.”<sup>4</sup>

A jelenlegi állami hatalomkoncentrációs tendenciával szemben azonban egy érdekes és reális jövőképet fest az enciklika, amikor a gazdasági válság tanulságai alapján kijelenti, hogy „még valóságosabb szükség mutatkozik az állam

3 Ld. GyÖRKÖSMARIANNA: *Betterregulation* – az Európai Bizottságtörekvései egy vesényképesebb Unió megteremtéséért. *Európai Tükör* 2005/11, 86.

4 XVI. BENEDEK PÁPA: *Caritas in Veritate*. (Enc., 2009. június 29.) Budapest: Szent István Társulat, 2009, 24.

szerepének és lehetőségeinek újfajta értékelésére”, amelyből már „előre látható, hogy az állami tekintély szerepének pontosabb meghatározásával megerősödnek a nemzeti és nemzetközi politikának ezen új formái, amelyek a *civil társadalomban működő szervezetek* tevékenysége nyomán fejtik ki hatásukat; ezen az úton járva remélhető, hogy a polgárok figyelme és részvétele mélyebben gyökeret ver majd a közügyekben (res publica).”<sup>5</sup>

Mindemellett még az enciklika kiemeli, hogy a piaci folyamatok felértékelődésével a szociális biztonság kerül hátrányba, amely viszont jelentősen visszahat a gazdasági életre is.<sup>6</sup>

Az enciklika által tartott tükör olyan képet mutat az államoknak, amelyben túlbujánzó szabályozásuk és a növekvő államgépezet mellett felhívja a figyelmet a civil társadalom szerveződéseire és folyamatos fejlődésére. Tehát az *emberre*: a társadalomra és az abban élő egyénre. Éppen arra, aki a döntési mechanizmusok fejlesztésekor, az informatikai infrastruktúra folyamatos bővítésekor kimarad a tervezők elképzeléseiből, ezáltal lesz a végeredmény költséges, nehézkes és egyáltalán nem hatékony.

A mai Magyarországon érezhető globális és helyi gazdasági nehézségekben különösen indokolt megszívlelni azt, hogy „*a legfontosabb tőke, amelyet elsősorban kell védeni és értékelni, maga az ember, a személy a maga teljességében.*”<sup>7</sup>

Bár itt nem a kormányzati stratégiák egyes jellemzőinek feltárása a cél, azonban a döntéshozatal vizsgálatakor azt mindenképpen meg kell említeni, hogy a hosszú távú elképzelések hiányában az adott pillanat diktálta döntéshozatal inkább rendelkezik káros hatással mint előnyökkel. Különösen áll ez a jogszabályok alkotására.

A kellő megalapozottság nélkül kiadott jogszabályok nemcsak a formai hibáktól hemzsegnek (a sok közül ékes példa a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény kihirdetésekor 81.§ (3) bekezdése)<sup>8</sup> hanem tartalmilag is sokszor hibásak. A jogszabályok megalapozatlanságának és a stratégiai irányok hiányának egyik következménye a gyakori módosítás, vagy re-kodifikálás.

A jogszabályok végső soron azok a szabályozási eszközök, amelyek általános érvénnyel hatnak ki minden jogalanyra – hatályuk szerint. *Éppen ezért létfontosságú az állami életben a jogalkotás precizitásának, és a döntéshatékonyaságának a megteremtése, egyúttal az ad hoc döntések visszaszorítása.*

5 Uo.

6 *Caritas in Veritate*. i. m. 25.

7 Uo.

8 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény kihirdetésekor 81.§ (3): „*Ahol törvény államtitkárt megillető illetményt, illetve juttatásokat említ, azon államtitkárt megillető illetményt, illetve juttatásokat kell érteni.*”

Az alábbiakban két terület rövid történeti szemléletű bemutatását nyújtom, amelyek képet festenek arról, hogy a rendszerváltozás óta milyen irányokban mozdult el a kormányzat a normatív szabályozással kapcsolatban. Az egyik ‘indikátor’ a kormányprogramok alakulása (mint célkitűzés, „elmélet”), a másik a kormány ügyrendjének módosulásai (mint „gyakorlat”).

## II. Döntéshozatal fejlesztését célzó stratégia a kormányprogramokban

A mai magyar igazgatásban, legyen az központi vagy helyi, minimális a stratégiaiális tervezés. Ami mégis van, annak jelentős része szektorokra vonatkozik. A példa kedvéért a központi igazgatásban ilyen a környezetvédelmi<sup>9</sup> vagy a vidékfejlesztési<sup>10</sup> stratégia, amelyeket törvény hoz létre, de integráns rendszert nem képeznek, mint ahogy pl. az Új Magyarország Fejlesztési Tervnek is elenyésző a közvetlen kapcsolata a többi állami stratégiával. Általános jellegű (pénzügyi) stratégiaként fogható fel a költségvetési törvény, de még kormányzati ciklust tekintve is csak rövid távú tervként vehető figyelembe, sőt még ez is változhat időközben.

A kormányprogram nem jogszabály által jön létre, és tulajdonképpen közjogi szokásjogon alapul. Tekintettel arra, hogy egy kormányzati ciklus idejére fogalmaz meg programot és célokat, így a központi igazgatásra vonatkozó stratégiának tekinthető. (Mutatja ezt az is, hogy a kormányzati döntéshozatal eljárási szabályait tartalmazó ügyrend külön is utal a kormányprogrammal való kapcsolat megjelenítésére az egyes előterjesztésekben.) Jellemzője azonban, hogy megfogalmazása általános, kötelezettséget nem tartalmaz, végrehajtásáért csupán politikai felelősség terheli a kormányt.

A kormányzati döntéshozatal, illetve a jogalkotás fejlesztésének igénye a rendszerváltozás óta mindvégig jelen volt a kormányzatban. A Közlönykiadó által szerkesztett országgyűlési jegyzőkönyvekből<sup>11</sup> teljesen jól kitűnik azonban, hogy konkrétan a közigazgatási döntési mechanizmus fejlesztése explicit módon utoljára a diktatúra utolsó („reform”) kormányának programjában jelent meg. Az alábbiak szerint ez azonban a rendszerváltozás utáni kormányok munkájában inkább közvetetten jelent meg.

A rendszerváltozás utáni kormány (1990) programjába foglalta a ‘kormányzati irányítás átalakítását’,<sup>12</sup> valamint az ‘adminisztratív beavatkozás korlátozó-

9 A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 40.§.

10 Az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló 1997. évi CXIV. törvény 2.§.

11 *Magyar Kormányprogramok 1867–2002*. Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004.

12 *Magyar Kormányprogramok*. i. m. 1603.

sát'.<sup>13</sup> Egyedül ebben a kormányprogramban találkozunk továbbá a kormányzati és országgyűlési jogalkotói munka felelősségére, az alapjogok tiszteletben tartására vonatkozó kifejezett utalással.<sup>14</sup> A további kormányprogramokban már egyedi törvények létrehozatala, vagy módosítása áll. A második választást követően létrejött kormány (1994) a közigazgatás fejlesztéséhez összesen azt a stratégiai irányt jelölte meg, hogy célja az 'olcsóbb kormányzás, olcsóbb állam' megteremtése, kifejezetten az államapparátus létszámának felülvizsgálatával és a 'felesleges hivatalok megszüntetésével'.<sup>15</sup> Tekintettel arra, hogy 1994-től a megállapodás aláírásával hazánk elkötelezte magát az Európai Közösségekhez való csatlakozás mellett, így 2002-ig a kormányok elsősorban az integráció fényében határozták meg feladataikat. Az utóbbi négy kormányzat programjában (2002, 2004, 2006, 2009) azonban az EU csatlakozás már nem volt érezhetően befolyásoló tényező: a kormányok teljes szabadsággal tervezték munkájukat. Az alábbiakban látjuk, hogy 2002-től lesznek jelentős kormányzati struktúraváltások és az ügyrend módosításai is ekkor lendültek fel. Bár az azóta eltelt időben láttuk, hogy éppen az ügyrend jelentős módosításai révén a kormányzat többször foglalkozott a döntéshatékonyaság fejlesztésével, azonban, mivel ez – a kormányprogramokból is láthatóan – nem volt előre tervezett, annak *esetlegesége volt meghatározó*. Az esetleges szabályozás azonban nem lehet hatékony, mert folyamatos változási kényszernek van kitéve, és ettől kiszámíthatatlan.

A fentieket összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltozás óta nincs külön kiemelve a kormányzati programokban a döntéshozatal hatékonyságának a fejlesztése. Ezzel párhuzamosan az egyes szakágazatok – bár folyamatos átszervezést szenvedtek el minden kormányváltás során – folyamatosan erősödtek, és a jogalkotás során még a kormányzati célokkal szemben is helyet kaptak tárcaérdekek. Az éremnek két oldala van: egyrészt fontos a kormányzatban a jól szervezett szakmai érdekképviselet. Másfelől azonban – mint azt a közigazgatási eljárási törvény példáján is látjuk – képes arra, hogy túlszabályozás révén adminisztratív teherként csapódjon le.

Ha a kormány létrehozna egységesen a kormányzatra (és nem csak szakágazatokra) vonatkozó koncepciót a minőségi jogalkotásról, a döntéshozatal költségeinek és a túlszabályozás mértékének csökkentéséről, akkor az egyes tárca felé is könnyebb lenne a kormányzati érdekek képviselete, sőt a számonkérhetőség is javulhatna a tárca irányában.

13 *Magyar Kormányprogramok*. i. m. 1601.

14 *Magyar Kormányprogramok*. i. m. 1586.

15 *Magyar Kormányprogramok*. i. m. 1638.



### III. Egy OECD-kutatás – vissza a jövőbe?

Érdekes képet fest elénk az OECD<sup>16</sup> 1996–1997-ben lebonyolított kutatása, amely a közmenedzsment fejlesztési lehetőségeit vizsgálja.<sup>17</sup> Bár jelen tanulmányhoz képest a kutatás közel tizenhárom évvel korábban készült, mégis olyan megállapításokat tesz, amely hazánkban akár hosszabb távú programja is lehetne. A teljes kutatás részletes ismertetésétől itt eltekintek, azonban néhány érdekes elemet kiemelnék, hiszen a hatékony döntéshozatal fogalmához e nemzetközi szervezet olyan elemeket tesz hozzá, amelyek a 2010-es magyarországi helyzethez képest is „ajánlott” állapotnak tekintendők.

A közmenedzsment egységességének, koherenciájának stratégiai kiépítése hangsúlyos az OECD kutatásban.<sup>18</sup> Javasolja, hogy a legfőbb *stratégiai területek lépjenek át a minisztériumok és hatóságok belső határait* – olyannyira, hogy nemcsak tárcaközi, vagy kormányzati szintet kapjanak, hanem a nemzetközi összefüggésekben is értelmet nyerjenek. A koherencia megteremtésében helyet kap a *hatáskörök decentralizációja*, az *információ-áramlás mértéke* és az *állampolgári elvárások* figyelembe vétele. Koherencia megteremtésére befolyásoló tényezőnek találja: a) fő stratégiai célok kiválasztását és az arra való kormányzati összpontosítást; b) központi kormányzaton kívül eső kapacitások felmérését (források hatékony mobilizálása, hálózatok, kapcsolatok, módszerek és fél-független tanácsadó testületek hatékony kihasználása); c) a menedzsment humán oldalának stratégiai fejlesztését (erőforrás-menedzsment, káder-politika, mobilitás), végezetül d) a kormányzati szervek és programok közötti információ-áramlás megtervezését.

Hazánkban – ahogy Sántha György írása és az itt felhozott példák is alátámasztják – a stratégiai tervezés ezer sebből vérzik. A fenti négy pont egyike sem érhető nyomon a kormányzati politikában, amelyre legfőképpen az jellemző, hogy az éves költségvetési hiány mindig aktuális korrigálásához, valamint a kormány legfelsőbb szintű személyügyi változásaihoz igazodik a döntéshozatal szervezetének alakulása is. Ezt látjuk alább az ügyrendben felmerülő változásokban is.

Belátható, hogy Magyarországra 2010-ben a fenti kutatás következtetései fennállnak:<sup>19</sup>

„Szükséges egy ésszerű koherenciát teremteni a kormányzati tervek és programok között. A kormányzatoknak meg kell célozniuk és el kell érniük kielégítő közpolitikai eredményeket, amelyek különböző tárgyköröket integrálnak,

16 Organisation for Economic Co-operation and Development, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

17 *Issues and developments in Public Magement*. OECD, 1997. [A továbbiakban: *Issues...*]

18 *Issues...* i. m. 22–23.

19 *Issues...* i. m. 25.

kapcsolatokat jelölnek meg fontos problémák között, és választ adnak a tág értelemben vett közérdeklődés számára. Ugyanakkor a koherenciák megteremtését a formális döntéseknek a változó szituációkra vonatkozó kreatív válaszában keresztül adják meg. *Több stratégiai megközelítés szükséges a koherenciák megteremtése érdekében, hogy helyettesítse – és részben felváltsa – a „fentről lefelé” vagy „utasítás és ellenőrzés” koordinációt. Új egyensúly szükséges az irányításban.* Azt is hozzáteszi még a tanulmány, hogy ezen új egyensúlynak egyik legfontosabb része az *erős központ*.

#### **IV. A kormányzati döntéshatékonyaság egy indikátora: az ügyrend**

A kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat mára (2010 év eleje) négy kormányzati ciklust és hat kormányt ért meg. Hogy a statisztika egy érdekes adatot is tartalmazzon: összesen 24 módosításon esett át az elmúlt tizenhat évben. Ez azt is jelenti, hogy a ciklusváltásokkor bekövetkező szervezet-átalakításon túl, kormányzati cikluson belül is (az 1998–2002 közötti kormányt kivéve) többször módosították.

Bár alapvető feladata az lenne, hogy a kormányzati döntéshozatalnak egy olyan keretét – ha tetszik: eljárásrendjét – adja meg, amely egyszerűsít és megfelelő garanciákat helyez el, azonban azt kell látnunk, hogy minél részletesebb szabályokat tartalmaz, a fenti célok annál kevésbé valósulnak meg.

Melyek a közigazgatásban hozott bárminemű döntés egyre inkább előtérbe kerülő céljai? Véleményem szerint elsősorban az, hogy a) indokolt és időszerű; b) végrehajtható (alkalmazható); c) költségkímélő legyen. Az, hogy például a kormányzati célok megvalósulását akadályozzák a tárcák vélt vagy valós törekvései, és emiatt példának okáért az ágazatok darabolódása során sokkal több jogszabály született, amelyeket ezért nehezebb alkalmazni, vagy a hatósági eljárási törvény a szükségeshez képest egymagában is sokszorosára duzzadt, persze, ezek végül ‘adminisztratív terhekként’ csapódva le. Ezek pedig a fenti célok ellen hatnak.

A kormány ügyrendje csak egy szeletét irányítja a kormányzatban hozott döntéseknek, hiszen például sem a személyi, sem a szervezeti, sem a pénzügyi döntések jó része nem jelenik meg benne. Természetesen azzal is tisztában vagyok, hogy a vizsgált kormányhatározat szövegét a gyakorlat sokszor meg sem közelíti. Mégis jellemzőnek tartom ezen eljárási szabályok változásait, hiszen a közigazgatás minden szintjére jellemző állapotokat tükröz.

Módosításai legtöbbször az előterjesztés tartalmát, valamint a véleményezéstől a kormányülésig terjedő utat érintették. Az alábbiakban nézzük meg, hogy a leggyakrabban módosított részek merre fejlődtek, milyen hatást céloznak, és ténylegesen mit érnek el?

*Az előterjesztés tartalma.* Az előterjesztés, mint a kormány döntéshozatalának alapegysége, már az 1994-es közlöny szerint is a következő fő részekre tagolódott: a) nagyobb terjedelmű tartalmi bemutatás, amelyben helyet kap a hatásvizsgálat eredményeinek és az alkalmazhatóság feltételeinek bemutatása; b) formai elemként jelenik meg a vitás kérdések döntéshozatalra alkalmas módon való bemutatása, titokvédelmi minősítésre, közzétételre, tárgyalási módra tett javaslat, stb.; c) tömör összegzés, avagy vezetői összefoglaló, valamint d) maga a határozati javaslat, ami lehetővé teszi technikai értelemben is a döntéshozatalt. A kormányzati működés a fenti vázlatosan feltérképezett tartalmi elemek mellett létrehozott az ügyrendben nem nevesített, de szükségszerűen jelen lévő elemeket is. Ilyen például – a szinte önálló életre kelt – címlap, vagy az ún. egyeztetési lap.

A döntéshozatal egyik mérvadó sarokpontja a megfelelő tervezés a körülmények, hatások feltérképezése. Ez a jogalkotás tekintetében megfelel a hatásvizsgálatnak.<sup>20</sup> Az ügyrend 10. pontja foglalkozik ezzel részletesen. E pont tartalma tizenhat év során jelentősen bővült. Kihirdetésekor hatféle hatásvizsgálatot nevesít: költségkihatás, társadalmi, gazdasági, igazgatási, államháztartási, nemzetközi hatás, és ezek mellett felállít egy „egyéb” kategóriát is. Első kiegészítése 2002-ben történt, amikor belekerült a „kormányprogramhoz való viszony”. Ennek célja az lehetett, hogy megpróbálja kiszűrni a nem előre tervezett kodifikációt és így a joganyag mennyiségi duzzadását. Ismerjük azonban a kormányprogramok nyelvezetét, így valójában csak a fantázia szab mindennek határt.

Érdekes változáson ment át a 16. pont szerinti rövid tartalmi összefoglaló, azaz a 2006-tól nevesített „*vezetői összefoglaló*”. A fenti kormányzati ciklusig e pont csak a terjedelmesebb előterjesztések esetén írta elő az összefoglalót, azonban az a gyakorlatban már jóval kodifikálása előtt szinte minden előterjesztésben megjelent. Bár a jelenleg hatályos ügyrend is elkülönítve említi az előterjesztés általános tartalmától, azonban a gyakorlatban az látszik, hogy átvette ez utóbbi helyét. (Jól lehet ezt látni a kormányzat által az interneten véleményezésre közzétett előterjesztéseken.) Azáltal, hogy az előterjesztés gyakorlatilag átalakul vezetői összefoglalóvá, felmerül az igény, hogy *ne legyen kettőzés* az ügyrendi szabályban, mert az alkalmazhatatlanságot eredményez. Megoldás vagy a kettőzés megszüntetése (egyik elhagyása) lenne, vagy az összefoglaló tényleges tartalmi és terjedelmi korlátozása.

Az adminisztrációs terhek nevesítése szintén új keletű az előterjesztésben. Azonban ahhoz, hogy az előterjesztő meg tudja állapítani, hogy valóban mennyi adminisztrációs terhet ró ki a tervezete, ahhoz megfelelő hatásvizsgálatot kell lefolytatnia. A fent röviden bemutatott OECD kutatás is igazolja azt a mára

20 Ld. KOVÁCSY ZSOMBOR – ORBÁN KRISZTIÁN: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Pécs: Dialog Campus, 2005.

köztudomású tény, hogy a jogalanyak nemcsak akkor keletkezik adminisztratív terhe, ha egy magatartás engedélykötelessé válik, hanem ugyanígy hatnak többek között a költséges és lassú döntéshozatal, a nagyszámú ügyszó képest lecsökkentett számú és túlterhelt adminisztráció, és a túlszabályozott életviszonyok is. *A hatásvizsgálatnak tehát kiemelt szerepe kell legyen* már az előterjesztés tervezésére vagy előkészítésére irányuló fázisban. Mivel több módszertan létezik, ennek érvényesítése egyrészt a tárcákon belül (miniszter, államtitkár), illetve kormányzati szinten (kancellária) kézenfekvő. Emellett indokolt megjegyezni azt is, hogy az új jogalkotási törvényben meghatározott garanciák lehetőségét nyújtanának arra is, hogy politikai megrendelésre hozott jogszabályok esetén se lehessen a hatásvizsgálatot negligálni.

*Az előterjesztés véleményezése.* Az ügyrend 18–33. pontig tartó címe tulajdonképpen az előterjesztés életének második szakasza. Ha az előbbi cím volt a „belső” élet, a kidolgozás és a tárcán belüli megalkotás, akkor ez az első „külső” megmérettetés. Itt fontos vizsgálandó szempont a véleményezők köre, de talán még fontosabb (talán kritikusabb) a véleményezés időtartama.

A kormányzati döntéshozatal szükségszerűen megkívánja az előzetes egyeztetést, a különböző szempontok és érdekek ütköztetését. Így a véleményformálás erőssége szerint maga az ügyrend is felállít egyfajta sorrendet. Első a tényleges döntéshozatalban részt vevők köre, azaz a miniszterek (18. pont). Ez nyilvánvaló, hiszen a kormány testületi szerv,<sup>21</sup> hatáskörét is aszerint gyakorolja. Itt különleges, hogy több ügyrend-módosítás bevesz a kötelezően megkeresendő kategóriába különböző miniszterelnöki hivatali államtitkárt (pl. koalíciós egyeztetésért felelős államtitkár), vagy kormánybiztost (pl. államreform operatív munkáinak operatív irányításáért felelős kormánybiztos). Az ő véleményük minden bizonnyal politikai szerepükből adódik, jelenlétük a döntés-előkészítésben változó.

Második kategória a nevesített állami és önkormányzati szervezetek, amelyek megkeresése feladatkörük érintettsége esetén szükségszerű. Ezek változása gyakorlatilag a közigazgatási szervezeti jog alakulása szerint alakult, és így lett az országos hatáskörű szerv vezetőjéből kormányhivatal vezetője, stb.

Harmadik a nyilvános véleményeztetés, amely minden kormányzaton kívüli személy számára nyitva áll. Ez utóbbi kategória fejlődött a legnagyobb volumenben. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény hatálybalépését követően a nyilvános véleményezés hangsúlyosan is része lett az elektronikus kormányzatnak, azonban meg kell jegyezni, hogy az ilyen módon beérkező észrevételeket a kormányzati döntés-előkészítők éppen csak legminimálisabb módon veszik figyelembe (ha egyáltalán figyelembe veszik). Véleményem szerint a nyilvános véleményezésben az adott témakört érintő

21 Alk. 33.§ (1) bekezdés, Ügyrend 1, pont.

szakmai civil, vagy fél-kormányzati szervezeteknek (mint például a köztestületek, közintézetek, stb.) észrevételeinek jegyezhetőbben meg kellene jelenniük, akár az előterjesztésben való rövid, tartalmi feltüntetésig is. A *civil szféra felértekelődését* és szerepének megnövekedését nem akarom itt részletezni, azonban a tendencia egyértelmű: egyre több részt kap a civil szféra az állami feladatkörökből (például: humán közszolgáltatások), állami vezetők megválasztásában egyre komolyabb szerepet kapnak (lásd akár hazánkban a köztársasági elnök legutóbbi jelölését), valamint a szakmai befolyásuk is számottevő (lásd pl. civil szervezetek ügyféli státusát a hatósági eljárásokban). Hogy ez a jelenség mennyire lényeges az állami életben, azt kívülállóként jól mutatják a fent is hivatkozott enciklikák, mint a *Centesimus annus* és a *Caritas in veritate*.<sup>22</sup>

A véleményezés szabályainak változásai közül kiemelem a 2006-os módosítással bevezetett ún. *szakmapolitikai egyeztetést* (18.pont). E szűk körű testület a szöveg szerint tulajdonképpen egy „előzetes államtitkári ülés” funkcióit látja el úgy, hogy ez a közigazgatási egyeztetés lehetőségét adja meg egyes nevesített szakmai szempontok vizsgálatával. Ezen szempontok az ügyrend szerint inkább az előterjesztés előkészítettségére vonatkoznak, mint a tartalmi vagy kodifikációs megfelelésre. Bár a nevesített szempontok között az „időszerűség” is megjelenik, mégis (az azóta kihirdetett jogszabályok fényében) kérdéses, hogy össz-kormányzati szempontokat maradéktalanul képes-e védeni. Eddigi ismereteim szerint a szakmapolitikai egyeztetésen elenyésző az előterjesztések „visszadobása” (legfeljebb tíz százalék), és ezeket a tervezeteket is túlnyomórészt formai előkészítetlenségük miatt adják vissza további kidolgozásra. Végül is felmerül az a kérdés, hogy ha a kormány döntéshozatalához előzetes „szűrőként” működik ez az intézmény is, és az államtitkári értekezlet is, akkor e két biztosíték túl sok – de erre alább, az államtitkári értekezlet kapcsán térnék ki.

Végezetül, az egyeztetés talán legkényesebb pontjára, a *határidőre* térnék ki. Talán nem okoz meglepetést, hogy az ügyrend 29. és 30. pontját az elmúlt tizenhat évben nem érte tartalmi változás. E két pont rögzíti, hogy az általános véleményezési határidő 15 nap, amely indokolt esetben hosszabb is lehet (!), de átfogó előterjesztés esetén 30 nap. A kormány által meghatározott esetben a soron kívüli véleményezésre pedig általában 5 munkanapnál nem rövidebb időben kerülhet sor.

Érdekes, hogy bár közzététele óta az ügyrendnek talán 90%-át is módosították, de az érintetlenül hagyott rendelkezések között van a határidő is. Talán azért is lehet ez így, mert ez a rendelkezés egyike azoknak, amelyek megmaradnak elvi deklarációnak, a gyakorlat viszont semennyire sem követi. Tény, hogy a minőségi jogalkotásnak feltétele, hogy *legyen idő a tervezet véleményezésére*: azok megfogalmazására és feldolgozására, értékelésére is. „A véleménynyil-

<sup>22</sup> *Caritas in Veritate*. i. m. 38.

vánítás határidejét úgy kell megállapítani, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és az a tervezet előkészítésénél, pontosításánál figyelembe lehessen venni.”<sup>23</sup> A jelen gyakorlat azonban nem riad vissza a pár órás véleményezési határidőktől sem, de az öt napon belüli véleményezés általánosnak mondható. Hogyan várható el bármilyen szintű előterjesztés alapos és felelősséggel összeállított véleményezése – figyelemmel a mára minden képzeletet felülmúló (mennyiségi) növekedésre? Továbbá az is felmerül, hogy amennyiben a jogszabály *érvényességének* egyik kelléke a megfelelő eljárás során való meghozatal, akkor az olyan eljárási jogsértés, mint a határidő figyelembe nem vétele nem okozna érvénytelenséget?

*Az előterjesztés benyújtása.* Az ügyrend szerint ez a szakasz a véleményezésen túljutott előterjesztés következő fázisa, az államtitkári értekezlet előtt. E körben két érdekes módosulás történt, mindkettő a 35. pontban: egyik a benyújtandó *példányok száma*. Közvetételekor az ügyrend 80 példányt határozott meg, ez 2002-ben 90-re emelkedett, 2004-ben 95-re, 2006-ban 75-re csökkent, valamint ekkor megjelent az egy darab elektronikus példány, végül a 2008-tól hatályos ügyrend eltünteti ezt a számot és áthelyezi a „Miniszterelnöki Hivatalt vezető Miniszter által meghatározott példányszám” kategóriájába. (Ez 2010 év elején 60 darab.) A kérdés tulajdonképpen csak az, hogy ha a kormányzat a cég-eljárástól a hatósági eljárásig szinte mindent elektronizál, és erre egy kormánybiztost is fenntart, akkor miért kell még 2010-ben is hétről-hétre több ezer oldalt (legtöbbször fölöslegesen) kinyomtatni? Egy zárt biztonságos elektronikus hálózat (ami már létezik a magyar kormányzatban) éppen ilyen kérdésekben tudna megfelelő segítséget nyújtani, hogy az *e-adminisztráció* valóban gyorsíthassa a kormányzati döntéshozatalt, és a költségeit is csökkentse.

A 35. pont másik beszédes változáson átesett rendelkezése a *benyújtás határideje*. Közvetételekor az ügyrend úgy határozta meg, hogy a közigazgatási államtitkári értekezlet előtt legalább 5 munkanappal be kell nyújtani az előterjesztést. Ez 2004-ben 3 munkanapra, 2006-ban 2 munkanapra csökkent. Mindemellett természetesen a 36. pont mindvégig lehetővé tette a sürgős döntést igénylő kérdésekben a kivételes soron kívüli eljárást, ami csak 2006-tól kötött a MeH vezető miniszter engedélyéhez. Természetesen e tendencia során figyelemmel kell lennünk arra a gyakorlatra is, hogy már jó ideje a benyújtás tárgya nem a teljes előterjesztés volt, hanem csak az aláírt címlap, amelyet követett a tartalom is – amint elkészült. Ezzel szinte önálló életre kelt a címlap intézménye – bizonyítva az adminisztráció leleményességét.

A fenti tendenciák akkor nyernének igazán értelmet, ha mellette az államtitkári értekezleten (és a kormány ülésén) nem lehetne helyben kiosztani előterjesztéseket. Az egyeztetés nélkül elkészített és csak az értekezletre benyújtott

23 KAMPIS GYÖRGY: *Kodifikáció – elmélet és gyakorlat*. Budapest: Unió, é. n. 162.

előterjesztések véleményem szerint egyértelműen érvénytelenséget eredményeznek – hiszen az eljárási rend megsértésével jöttek létre. E tekintetben sem szabad, hogy a praktikum felülírja az alkotmányosságot – bár ez a közigazgatás minden szintjén ma előforduló gyakorlat. A felelős döntéshozatalnak az is része, hogy a döntéshozók megfelelően fel tudjanak készülni, amelynek egyik technikai eleme a megfelelő (azaz ésszerűen elegendő) idő biztosítása.

*Az államtitkári értekezlet.* Legáltalánosabb meghatározása a 44. pontban található, amely szerint az államtitkári értekezlet a kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testülete. A rendszerváltozást követően eredeti feladata az volt, hogy egy közigazgatási jártassággal és jó szakmai felkészültséggel rendelkező „előszűrő” legyen a kormány ülése előtt. A fentiekben is láthattuk azonban, hogy mára megváltozott a kormányzati döntéshozatal szinte minden eleme: bővült az előterjesztés tartalma, újabb eljárási formák jelentek meg, mint pl. amilyen a szakmapolitikai egyeztetés, stb.

Nézzük meg, hogy ma milyen biztosítékok övezik a döntéshozatalt – bár a jogalkotás minősége érzékelhetően nem javult. 1) Az előterjesztés tartalmában ki kell térni a lefolytatott hatásvizsgálatra, az adminisztratív terhek alakulására, a civil részvételre, azaz tartalmában sokkal részletesebbnek és mélyebbnek kell lennie az előterjesztésnek ma, mint az ügyrend közzétételekor (10–16. pont). 2) Szakmapolitikai egyeztetés már az értekezlet előtt szűri az előterjesztéseket jogi, szakmai, pénzügyi feltételek és egyéb olyan szempontok alapján, mint a civil egyeztetés, adminisztratív terhek vizsgálata (18. a) pont). 3) Az egyeztetés során lehetőség szerint minden vitás kérdést le kell zárni, és „a lehetséges mértékig egyetértésre kell jutni.” (32. pont) 4) A közigazgatási egyeztetést követően „a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter megvizsgálja, hogy az államtitkári értekezletre benyújtott előterjesztés megfelel-e az ügyrendben foglalt követelményeknek, és gondoskodik a meg nem felelő előterjesztések tekintetében e követelmények érvényesítéséről.” (37.pont) Ez gyakorlatilag egy előzetes államtitkári értekezleti funkció, annyiban, hogy a formai követelmények meglétét vizsgálja a már egyeztetett előterjesztés tekintetében. 5) Maga az egyeztetés részletes szabályai is egyértelműen garanciákat állítanak fel a megfelelő öntéshozatal érdekében. 6) Végezetül ne felejtjük a még hatályban lévő jogalkotási törvény felelősségi szabályait.<sup>24</sup>

A fenti felsorolás önmagában meglepetést okoz akkor, ha figyelembe vesszük, hogy ennyi, a minőségi jogalkotást célzó garancia mellett továbbra is magas a – gyakorlatilag javítást tartalmazó – módosító jogszabályok száma, az Alkotmánybíróság nagy számban semmisít meg ezen a rendszeren keresztül ment jogszabályokat, az adminisztratív terhek növekedése miatt az érdek-képviselői szervek rendszeresen panaszkodnak, a jogalkalmazónak gyakran kell

24 A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 24.§.

új szabályt tanulnia, és gyakran a sok módosulás miatt párhuzamosan kell tekintettel lenni a jogszabály különböző időállapotára, amely hosszú távon lassító hatást vált ki és szintén adminisztratív teher.

Az ügyrend jövőjébe nehéz látni. Annyi biztos, hogy bár főleg 2004 óta jelentős átalakuláson esett át a döntéshozatali rend, mégsem érezhető változás az eredményeket tekintve. Sőt, azt is látni, hogy a változások eddig inkább hozták az ügyrendhez, mint elvettek, és ezzel a szabályozás körülményesebb is lett.

Egy olyan kormányzati struktúrában, amely előre meghatározott stratégiát fog követni, annak érvényt is szerezve, véleményem szerint *kevesebb, de tartalmasabb biztosíték* is elég lenne a minőségi döntéshozatal eléréséhez. A (közigazgatási) államtitkári értekezlet létrehozatalakor szükséges szerepet töltött be. Azonban a kormányzati struktúrák folyamatos alakulásával, a miniszterek szakmai (és közigazgatási) felkészültségének fejlődésével azonban szerepe átértékelődött.<sup>25</sup> Ha mindenben betöltené a funkcióját, nem lenne szükség szakmapolitikai egyeztetésre. Mivel a kormányülésre már gyakorlatilag teljes egyetértésnek kell lennie az előterjesztésről, a tényleges szakmai előkészítés csúcsa a közigazgatási egyeztetés. Éppen ezért az előzetes adminisztratív szűrést fontosabbnak látom, mint az utólagos értekezletet, kiegészítve azzal, hogy az előterjesztés előkészítettségének és kifejezetten a hatásvizsgálatnak teljesnek kell lennie, és az előzetes szűrőn ne mehessen át nem kellően kidolgozott anyag. Ezt a logikát követve az államtitkárok szerepe szintén a szakmai egyeztetésen emelkedne ki, ahol vita esetén a közvetlen felső vezetői egyeztetés a leggyorsabb megoldás. Ehhez azonban szükséges a közigazgatási államtitkári tisztségének újbóli megteremtése. Végző soron ugyanúgy, mint jelenleg, a (közigazgatási) államtitkárok jóváhagyásával lehetne az előterjesztést a kormányülésre elvinni, de ezt a véleményezés során jeleznék az első helyen felelősnek, aki tovább a kancelláriának. Amennyiben kabinet bevonása szükséges a döntéshozatalba, arról a kancellária útján lehetne dönteni.

## V. Következtetések

A kormányzati döntéshozatal technikája folyamatos alakuláson megy át napjainkban. Mint azt az ügyrend változásain is láttuk, hatással van rá a szervezeti átalakulás, a költségvetési (államháztartási) állapot, politikai erőviszonyok, bizonyos mértékig a jogi környezet, és még sok, a közigazgatás más, speciális területeinek alakulása (mint pl. humán igazgatás, intézményrendszer-politika, stb). További jellemzője, hogy észlelhetően 2002-től a kormányzati döntésho-

25 Ld. KILÉNYI GÉZA: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. *Magyar Közigazgatás* 2004/7. 386–402.



zatal jelentősebben függ az aktuális személyzeti és strukturális viszonyoktól, mint azelőtt. Összességében a döntéshozatal, ha csak egy kormányzati ciklus időtartamát is nézzük, annak előkészítésétől, a meghozatalán át, a végrehajtásáig – *esetleges*. Ugyanakkor a szabályozás költséges, túlzott mértékű és így az adminisztratív terheket növeli. Nyilvánvaló azonban, hogy mindez javítható és változtatható.

1. Elsődleges eszköz lehetne egy meglévő kormányzati elképzelés a döntések és szabályozás irányáról (stratégia), majd ezt követően kerülhet sor a döntéshozatal környezetének ésszerű átalakítására.

2. Célszerű lenne mind a jogi környezetben, mind a technikai döntéshozatalban erősíteni a *döntési felelősséget*. Ez nagyban hozzájárulna a minőségi döntéshozatal megteremtéséhez, hiszen a teljes döntési folyamat (a feladat meghatározásától, az előkészítésten át, annak meghozataláig) visszakövethető lenne.

3. Amennyiben már van kormányzati közös célkitűzés, úgy annak ténylegesen át kell hatnia minden kormányzati szektort. Azaz, a partikuláris érdekeket (szakágazati-, tárcaérdek) – az ésszerűség keretein belül – alá kell rendelni a közösségi érdekeknek (kormányzati stratégia). A fent bemutatott ügyrendi biztosítékok ellenére ma ugyanis tárcaérdekek el tudják téríteni a teljes kormányzati irányt, valamint tudnak olyan szabályozást indukálni, amely kormányzati érdekekkel ellentétes, hiszen például adminisztratív terheket növel. Ugyanakkor természetesen a közös célkitűzéseket sem lehet öncélúan, az ágazati érdekek figyelmen kívül hagyásával megalkotni – hiszen azok egymásra hatnak, mint ahogyan arra utal a hivatkozott OECD kutatás is.

4. A ma egyik legkevésbé racionálisan feltárt, vagy tudományosan vizsgált terület a döntés hatékonyságának vizsgálata. Azon belül is külön figyelmet kell fordítani a döntéshozatal költségeinek csökkentésére, amely szintén része az adminisztratív terheknek, bár egy előterjesztésben sem kerül feltüntetésre. Egyik nagy költségnövelő tényező az egyébként is nagyszámú jogszabály rendszeres módosítása és újraszabályozása, amely nagyrészt a korábbi hibák vagy hiányok kijavítását jelenti. Nyilvánvaló, hogy hosszabb távon költség- és tehercsökkentő a döntéshozónak, ha a szabályozás előkészítése alaposabb, még akkor is, ha a ténylegesen megvalósított hatásvizsgálat hosszabb időt vesz igénybe, de az eredmény megfelelőbb.

5. A szabályozás meghozatalakor nem szabad elfelejteni, hogy a *jogalkalmazó* is a rendszer része. Bár e dolgot nem a jogalkalmazó helyzetének vizsgálatáról szól, azt mégis meg kell említeni, hogy sem a szabályozás kidolgozásakor, sem a gyakorlat tapasztalatainak visszacsatolásakor nem veszi a kormányzati döntéshozó megfelelően figyelembe a jogalkalmazót. Véleményem szerint a közigazgatás túlnyomó részét kitevő jogalkalmazókat immáron nagykorúnak lehetne tekinteni, és nagyobb önállóságot biztosítani számukra, azaz a mérlegelés és az adott élethelyzetre való legmegfelelőbb eszköz kiválasztásának

lehetőségét meghagyni számukra. Hogy eljárásuk ezután törvényes lesz-e, azt a külső és belső ellenőrző mechanizmusok el tudják dönteni.

6. A „good governance” valós igény. Azzal, azonban hogy „minőségi jogalkotásnak” hívjuk, még csak pusztán egy ipari technológia marad. A „good governance” nem azonos a versenyképesség javításával. A kormányzati döntéshozatalnak nem szabad figyelmen kívül hagynia, hogy minden szabályozás tárgya a jogalanyok élethelyzete. A szabályozásban és így *a döntéshozatalban is az Ember a középpont, nem a verseny!*



# TERVEZÉS ÉS STRATÉGIAI MENEDZSMENT AZ ELMÚLT KÉT ÉVTIZEDBEN

SÁNTHA GYÖRGY  
doktorandusz

## I. Bevezető

Az Alkotmány 19.§ (3) bekezdésének c) pontja az Országgyűlés feladatkörei között deklarálja, hogy „*az Országgyűlés elfogadja az ország gazdasági és társadalmi terveit*”. Ehhez képest az Országgyűlésnek 2003-ban és 2007-ben szinte alig volt köze a legalább három kormányciklust érintő – együttesen pedig több mint 8 000 milliárd forint felhasználását meghatározó – első (2004–2006) és második (2007–2013) nemzeti fejlesztési terv kidolgozásához, illetve elfogadásához. Kérdés, hogy jelent-e ez problémát? Ha pedig igen, akkor miben?

A rendszerváltozás idején a „szocialista termelési viszonyokon alapuló tervgazdaság”<sup>1</sup> lebontása egyszerűen „kidobta az ablakon” a tervezés (szocialista) kultúráját. A '90-es évek elején elnyert „tervmentes szabadságnak” azonban napjainkban az állami működés mind súlyosabbá váló zavarai egyre komolyabb mértékben szabnak gátat. Nyilvánvaló, hogy a mostanra teljesen beszűkült makrogazdasági mozgástérben, csökkenő nemzetgazdasági teljesítmények, szemmel láthatóan kimerülő társadalmi és gazdasági erőforrás-készletek, valamint a tetemes külső és belső eladósodás mellett nem lehet sikeres kormányzati politikát folytatni. Az állammal szemben elvárt feladatok eredményes teljesítése tehát beosztást, a *beosztás* ugyanakkor pontos helyzetfelmérést, továbbá jövőre gondolat – azaz *tervezést* – igényel. Ugyancsak fejlett, makroszintű tervezést tesz szükségessé hazánk európai uniós tagállami kötelezettségeinek teljesítése, amely során a kormányoknak közvetlenül is részt kell venniük a közösségi szakpolitikák kialakításában és azok uniós költségvetési ciklusokhoz igazodó végrehajtásában.

Ebben a tanulmányban azt tekintem át, hogy az elmúlt két évtizedben miben nyilvánult meg az állam tervező, stratégiakészítő, illetve e tervek, programok végrehajtását menedzselő tevékenysége.

---

1 Ld. a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvény 1. § (1) bekezdése.

## II. Az állami szintű tervezés történelmi és filozófiai keretei

A szokásosan a mérnöki tudományok körébe sorolt *tervezés* a társadalmi fejlődés korai szakaszaitól szorosan kapcsolódott a hadtudományokhoz, ezzel összefüggésben pedig a politikai és katonai célú stratégiakészítéshez.<sup>2</sup> A tervezés és a *stratégia-készítés* esetében nem másról van szó, mint hogy a mindenkori döntéshozó azonosítja a saját érdekében álló célokat (dönt arról, hogy „mit akar”), majd egy felkészült szervező apparátussal meghatározza a cél eléréshez szükséges leglogikusabb utat, illetőleg az ennek megvalósításához szükséges teendők sorát. Lecsupaszítva a gondolatmenetet, azt mondhatjuk, hogy stratégiai tervezés esetében a „cél” és „eszköz” logikus egymáshoz rendeléséről van szó. Ilyen értelemben pedig a stratégiai tervezés az élet szinte minden területén azonosíthatóvá válik.

Magyarországon történelmi korszakokként folyamatosan változott a társadalmi és gazdasági tervek iránti szükséglet, s ezzel együtt a tervező munka társadalmi fontossága és szakmai presztízse is. Részletesen kidolgozott tervdokumentumokkal az elmúlt években rendszerint akkor találkozhatunk, amikor ezekre politikai megrendelés is megfogalmazódott. A tervkészítés jelentősége még a rendszerváltozás előtti tervgazdálkodás idején is időszakokként változó volt:

- 1947–1949: az állami berendezkedés szovjet minták alapján történő átformálása kapitalizmusból szocialista tervgazdaságba;<sup>3</sup>
- 1949–1953: a sztálini elvekhez ragaszkodó doktrinér<sup>4</sup> gazdaság- és fejlesztéspolitikai;
- 1959–1971: tervkészítésre specializált kutatóintézetek felállítása: 1959-ben a Tervező Intézet (TERINT), majd 1969-ben a Városfejlesztési és Tervező Intézet (VÁTI);
- 1972–1985: a „népgazdasági” tervezési rendszer keretszerű szabályozása, alapelvek és módszertanok rögzítése;<sup>5</sup>
- 1972–1989: a tervezési szabályozás kiigazítása európai (francia) tervezési módszertanokra is figyelemmel, a területfejlesztés szempontjainak megjelenítése.<sup>6</sup>

2 A *stratégia* görög eredetű szó (sztratégosz – hadvezér), maga a fogalom pedig egy több ezer éves kínai írásjelre vezethető vissza, mely eredetileg haditervet jelent (ld. Szun Ce: „*A háború művészete*”).

3 Ld. az első hároméves tervről szóló 1947. évi XVII. törvényt és az Országos Tervhivatal (OT) felállításáról, illetve az első ötéves terv elfogadásáról szóló 1949. évi XXV. törvényt.

4 Ld. UNGVÁRSZKI ÁGNES: *Gazdaságpolitikai ciklusok Magyarországon 1948–1988*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1989, 15.

5 Ld. a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvény.

6 Ld. a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1985. évi II. törvény (*tervtörvény*).

A tertvörvény 1990-ben<sup>7</sup> történt hatályon kívül helyezésével és az Országos Tertvhivatal megszüntetésével hazánkban megszűntek a makrogazdasági tervezés jogszabályi alapjai, illetve eltűntek intézményi és személyi letéteményesei – nem különben a több évtized alatt felhalmozott tervezési módszertani ismeretek.

Az 1989. október 23-i módosításokat<sup>8</sup> követően az Alkotmányban továbbra is maradtak utalások az állami szintű tervező feladatokra, mivel alaptörvényünk kimondta (ahogy ma is kimondja), hogy a Kormány „[...] biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását [...] gondoskodik megvalósulásukról”<sup>9</sup> míg az Országgyűlés „meghatározza az ország gazdasági és társadalmi tertvét”.<sup>10</sup> Ezzel kapcsolatban ugyanakkor komoly bizonytalanságot okoz, hogy az említett alkotmányszakaszok húsz év elteltével sem nyertek tartalmi meghatározást. Úgy látszik, a jogalkotó a rendszerváltozás óta nem látta szükségét annak, hogy részletesen meghatározza, mit kell érteni az „ország gazdasági és társadalmi tertve” alatt, nemkülönben, hogy milyen esetekben, milyen időtávra, illetve milyen eljárési keretek között kell ezt kidolgozni és elfogadni.

Innentől kezdődően az állami szintű tervezés fő területeiként álláspontom szerint a következőket kell számba venni:

- a Kormány feladatainak és az egyes ágazatok rövidtávú teendőinek megfelelő ütemezését (*kormányzati munkatervek készítése*);
- az államháztartási kiadások és bevételek évenkénti meghatározását (*éves költségvetési tervezés*);
- a jogalkotási teendők időrendbe állítását (*jogalkotási programok készítése*).

A fenti tervezési területek, akár mint az állam *elsődleges tervező funkciói*ként is figyelembe vehetők, mivel alapvetően az állam működtetéséhez, a társadalmi javak előállításához és újraelosztásához (redisztribúció) tartoznak. Mint ilyenek a „nemzetgazdasági tervezés”<sup>11</sup> alappilléreiként is megfogalmazhatók. Ezekről megkülönböztetve Magyarországon a '90-es évek közepétől megfigyelhetők *másodlagos állami tervező tevékenység* intézményesült formái, ahol a közép-pontba a külső (idegen) források megszerzésének és felhasználásának megtervezése került. A tervezés ez esetben tehát nem az állam – mint egész rendszer – működésével, hanem egy-egy részfeladat ellátásával foglalkozik.

7 Ld. a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1990. évi LXVIII. törvény 7.§-a.

8 Ld. az 1989. évi XXXI. törvényt (hatályos 1989. október 23-tól).

9 Ld. az 1949. évi XX. törvény 35. § (1) bekezdésének e) pontját a Kormány feladatköréről.

10 Ld. az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdésének c) pontját az Országgyűlés feladatköréről.

11 Ld. SÁNTHA GYÖRGY – VIGVÁRI ANDRÁS: A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje – a korszerű költségvetési technikák alkalmazásának feltételei. In VIGVÁRI ANDRÁS (szerk.): *Vissza az alapokhoz!* (MTA–MEH Stratégiai Kutatások) Budapest: Új Mandátum, 2006, 192.

Az átvett (külső) támogatások felhasználása a múlt évtized közepétől új és önálló közfeladatként intézményesült „területfejlesztési politika”, illetve „*fejlesztéspolitika*” elnevezéssel. Utóbbi elnevezés azonban álláspontom szerint azért nem helyes, mert egy állam „fejlesztéspolitikája” sohasem különülhet el élesen – önálló logikájú rendszerként – az elsődleges állami tervező folyamatoktól, így különösen a szakágazati tervezésétől, a költségvetési tervezéstől és a jogalkotás programozásától. Helyesebb ezért álláspontom szerint ezeket a köztevékenységeket „*támogatáspolitiká*”-ként hivatkozni.

A fejlesztéspolitika utóbbi években tapasztalható túlzott előtérbe kerülése miatt pedig azt is fontosnak tartom leszögezni, hogy a másodlagos tervező rendszerek sohasem léphetnek az elsődleges tervező rendszerek helyébe, mert alapvetően ez utóbbiaktól kell, hogy függjenek. A másodlagos tervező rendszerekkel kapcsolatos további problémák:

- egyfajta torzító hatás jelentkezik a megszerzési kényszer miatt, amely miatt nem feltétlenül az kerül a tervekbe, ami valóban szükséges (pl. igénymérésekkel alátámasztott), hanem amivel a legtöbb forrás hívható le;
- idegen forrásokat „mások szakállára” felhasználva hanyagabbá válhat a tervezés és a végrehajtás;
- a „mások pénzét” más érdekében fokozottabban ellenőrzik, így biztosíték jelleggel olyan párhuzamos mechanizmusok működnek, melyek nagyon bonyolult, bürokratikus rendszereket eredményeznek (hatékonyságsökkenés).

A '90-es években kibontakozott másodlagos tervezési hullámhoz sorolhatóan az alábbi tervezési időszakokat különböztetem meg:

- a '90-es évek közepén a területi tervezés szerepének felértékelődése, a *területfejlesztési intézményrendszer megszületése*;
- a '90-es évek végére (1998–2003) az *európai uniós támogatások megszerzését, felhasználásuknak megtervezését és koordinálását végző intézményrendszer létrejötte*;
- 2004-től szinte minden területen *intézményesült kapcsolódás az Európai Unió tervező rendszereihez*.

### **III. A rendszerváltozás utáni elsődleges állami tervezési gyakorlat**

#### *1. A kormányzati munka tervezése:*

A kormányzati munka alapját a rendszerváltozás óta az egyes kormányciklusokra készített négyéves kormányprogramok képezik. A kormányprogramok inkább mint stratégiai dokumentumok jelentősek, mivel a napi aktuálpolitikai kérdéseket meghaladó, középtávú tervezési logika tud érvényesülni bennük.

Stratégiai dokumentum-jellegük azonban fogyatékos annyiban, hogy hosszútávú feladatelemeket általában nem tartalmaznak. Érdekes, hogy a rendszerváltozás óta egyetlen kormány sem mutatott be a négyéves kormányprogram mögé helyezhető – 8, 12, vagy 16, stb. évre szóló – hosszútávú országstratégiát.<sup>12</sup> Mintha eddig sohasem merült volna fel komolyan, hogy a kialakult politikai váltógazdálkodásban valamelyik politikai erő a választópolgároktól akár több kormányciklusra szóló felhatalmazást is nyerhet annak érdekében, hogy stratégiai időtávon is definiált politikai programot valósítson meg.

A kormányprogramok tervezési szempontból ugyanakkor csak kevésbé jelentősek. Nemcsak heterogén jellegük és (tervezés)módszertani szempontból csekély megalapozottságuk miatt, hanem mert normatív jellegű kikényszerítő erővel sem bírnak. Elfogadásuk formálisan a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg, országgyűlési határozatban történik, valójában azonban csak politikai kötőerejük van. Ennél fogva megvalósításuk is csak politikailag, politikai felelősségi síkon kérhető számon a kormányokon. Ez – álláspontom szerint – azonban kevésbé programmenedzsment probléma, sokkal inkább felelősségi, illetve elszámoltathatósági.

A kormányprogramok menedzselése (végrehajtása, illetve a végrehajtás nyomon követése, ellenőrzése) szempontjából véleményem szerint nagyobb problémát jelent, hogy a kormányok hivatalba lépése után elmarad az erőforrások politikai célokhoz rendelése, azaz a *valódi* „programozás”. Jellemző tehát, hogy a választásokon nyertes politikai erők a kormányprogramokat – különösen a koalíciós féllel kötött megállapodás alapján módosított „tényleges kormányprogram”-ot – rendszerint nem bontják le rövidtávú cselekvési tervekre. Ehelyett az elmúlt két évtizedben a féléves kormány-munkatervek készítése terjedt el, melyeknek alapvetően politikai (és nem szakmai) meghatározottságát az is jól mutatja, hogy szorosan kapcsolódnak a Parlament tavaszi és őszi ülészakaihoz. Ezeknek a jellemzően kommunikációs indíttatású programoknak az előkészítésében, szervezésében, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi és politikai támogatás megszerzésében a Miniszterelnöki Hivatal<sup>13</sup> – kvázi „agytröszt” funkcióban – lát el koordinációs feladatokat.

A kormányzati munka tervezésében az elmúlt években fontos szerepet játszottak a különféle tárca nélküli miniszteri, politikai államtitkári és kormánybiztosi intézmények is, melyek hivatali munkaszervei ugyancsak az egyre terebélyesebbé nőtt Miniszterelnökség vérkeringésének részei. Ezek egyúttal a „kommunikációs kormányzás” jelképei is lettek, mivel közös jellemzőjük,

12 Megjegyzem, hogy a köztársasági elnök felkérésére a Bölcsék Tanácsa által kidolgozott, 2010. január 28-án bemutatott „Szárny és teher” című kiadvány is utal egy „nemzetstratégia” fontosságára, azt azonban egyelőre nem írja körül, hogy ez alatt pontosan mit kell érteni.

13 A Miniszterelnöki Hivatalon belül különösen a Miniszterelnöki Kabinet – korábban Stratégiai Elemző Központ (STRATEK) – illetve esetenként a Kormányiroda tölt be ilyen szerepet.



hogy élettartamuk szoros összefüggésben áll a vezetésükkel megbízott személy politikai karrierjének hosszával.<sup>14</sup>

A fenti jelenség az elmúlt két évtizedben egyáltalán nem kedvezett a kormányzati szakpolitika-alkotásnak, illetve stratégiaalkotó tevékenységnek, mivel ezeknek az intézményeknek a működését a rövid időtartam, az „ad-hoc” jelleg és a stabilitás hiánya jellemezte. A sok esetben tisztázatlan felelősségi körök a szakfeladatok tervezésében rendszerint *pozitív*, míg a feladatok végrehajtásában és ellenőrzésében általában *negatív* hatásköri összeütközésekhez vezettek az elmúlt években. Nem csoda, hogy időben visszatekintve számtalan jól hangzó kormányzati program nevét idézhetjük fel, azonban csak kevés olyat találunk, amelyet következetesen végigvittek, lezártak és nyilvánosan kiértékeltek.<sup>15</sup>

Bár a stratégiai szemlélet és a hosszú távú tervezés igénye az elmúlt években folyamatosan erősödött a központi közigazgatásban, nem jutott elég figyelem a stratégiaalkotással – különösen pedig a stratégiák végrehajtásának megszervezésével, értékelésével – foglalkozó személyi háttér megerősítésére. A kormányzati tervező- illetve stratégiaalkotó munka intézményi feltételeiről utoljára 2004 decemberében a KPMG Tanácsadó Kft. végzett felméréseket a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából. A felmérés – az akkori minisztériumi struktúráknak megfelelően – átfogó képet alkotott valamennyi ágazat stratégiai feladatellátásáról, megvizsgálva minden egyes tárca esetében a szervezeti megoldásokat és a feladatellátáshoz rendelhető létszámkapacitásokat.

A vizsgálat során felmért ágazati tervező szakemberek létszáma – 14 tárca adatainak figyelembe vételével – 130 fő volt, melyen belül egyes minisztériumok mindössze 2 fővel (pl. KüM, HM, BM), míg mások akár 30 fővel (KvVM) részesedtek. A felmérés megfogalmazta, hogy fontos lépés lenne egy kormányzati tervezői, illetve stratégiai tervadatbázis létrehozása. Nagyobb problémát jelent azonban, hogy a kormányzati stratégiaalkotásnak és a kommunikációs programgyártásnak sem jogszabály, sem kialakult közigazgatási gyakorlat nem szab határokat, és a tárgyban korábban megfelelő központi iránymutatások sem születtek.<sup>16</sup> Ennek következményeként a központi közigazgatási szervek straté-

14 Példaként említhető az „Új Rend” kormánybiztos (Dr. Kondorosi Ferenc), az „Államreform” kormánybiztos (Dr. Draskovics Tibor), az európai uniós támogatásokért felelős „Fejlesztéspolitikai” kormánybiztos (Bajnai Gordon, előtte Dr. Baráth Etele), az EU ügyekért felelős tárca nélküli miniszter (Dr. Juhász Endre), a PHARE segélyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter (Dr. Boros Imre), stb.

15 „100 lépés” program, Európa Terv I–II., Államreform Program, Új Rend Program, Átfogó kormányzati program a hajléktalanokért, Kormányzati program az idősekért, „Út a munkához” kormányzati program, Roma integráció évtizede” program, Kormányzati program a kerékpáros Magyarorszáért, stb.

16 Kivételt képez e tekintetben a Miniszterelnöki Hivatal által ajánlásként terjesztett „Kormányzati stratégiakészítésről szóló módszertani útmutató”, amelyet a KPMG Tanácsadó Kft. készített el 2004-ben.

giai tervezéssel kapcsolatos gyakorlata jelenleg nem egységes, illetve minőségük erősen kifogásolható.

Mivel – az Alkotmány 19.§ (3) bekezdésének c) pontjában meghatározotakon felül – a stratégiai típusú, avagy szakágazati tervezést jelenleg semmi nem írja elő feladatként a közigazgatás számára, kérdésként merül fel, hogy kötelessége-e egyáltalán a központi igazgatási szerveknek szakmai koncepciók, stratégiák, programok és projektek kidolgozása? Egyáltalán, közfeladatnak tekinthető-e a tervezés? Ha igen, akkor mit értünk rajta (költségvetési, szakpolitikai, fejlesztési célú tervezés elhatárolása)? Kinek a felelőssége, illetve milyen célból, milyen rendszerességgel, és főleg milyen szakmai módszertanok szerint végzendő közérdekű tevékenység? Ugyancsak kérdés lehet, hogy normatív erővel bírnak-e a közcélú tervek, illetve, hogy létezik-e hierarchikus viszony az ország társadalmi és gazdasági tervei között?<sup>17</sup>

Egy következő szinten mélyebb elemzést igényelne, hogy ki és kinek az érdekében mérheti a tervek teljesülését, illetve milyen módszerek ismertek a tervszerű feladatellátás nyomán követésére (indikátorok, monitoring kérdése). Ugyancsak részletesebben vizsgálandó, hogy milyen jogi és intézményi kapcsolatok azonosíthatók jelenleg az állami *tervező*, *végrehajtó* és *ellenőrző* funkciók között. Továbbá, hogy e tekintetben milyen lehetne egy ideális helyzet? Ez utóbbi milyen szabályozási és intézményi kérdéseket vet fel?

A kormányzati stratégiák átfogó felmérésére – első és egyben utolsó alkalommal – 2004-ben a II. Nemzeti Fejlesztési Terv szakmai megalapozása érdekében került sor. A Nemzeti Fejlesztési Hivatal által begyűjtött több mint 70 kormányzati és regionális stratégiai dokumentum egymással szinte teljességgel összehasonlíthatatlan volt, így azok gyakorlatilag nem voltak felhasználhatók. A problémák jellemzően a következők voltak:

- eltérő keletkezési idők és stratégiai időhorizontok;
- kaotikus kép az elnevezésekben („koncepció”, „stratégia”, „szakpolitika” „program”, „cselekvési terv”, stb.);
- egymáshoz képest általános konzisztencia-zavar, átfedések, illetve ellentmondások;
- különböző terjedelmek, egységes módszertani alapok hiányában eltérő szerkezeti felépítés;
- különböző egyeztetési és elfogadási mechanizmusok (a közigazgatási államtitkári utasítástól az országgyűlési határozatig);
- szűk körben alkalmazott stratégiakészítési eszközök (pl. költség-haszon elemzés, kockázat-vizsgálat, SWOT-analízis, stakeholder-analízis, indikátorok).

<sup>17</sup> A hét évre (2007–2013) szóló, legalább három kormányciklust érintő és kb. 7 200 Mrd Ft támogatást magában foglaló Új Magyarország Fejlesztési Tervet – erre vonatkozó törvényi eljárásrend hiányában – az Országgyűlés érdemben nem tárgyalta.

A felhatalmazásbeli, fogalmi és módszertani tisztázatlanságokból eredően a mindenkori Kormány mindeddig nem volt – és jelenleg sincs – abban a helyzetben, hogy megalapozottan tudjon a stratégiaalkotással kapcsolatos feladatokról határozni, hiszen mind a feladatosztó szerv, mind a végrehajtásban érintettek eltérően értelmezik – legtöbbször kormányhatározatban megjelenő – a stratégiaalkotással összefüggő feladatokat. A megfelelő színvonalú kormányzati stratégiák elkészítését ellehetetlenítő másik fontos körülmény az, hogy a jelenleg formailag és tartalmilag tisztázatlan stratégiai típusú dokumentumok nem alkotnak egységes rendszert, a dokumentumok egymáshoz való viszonya (pl. vertikális hierarchia és a horizontális kapcsolódások) nem egyértelmű, így egyszerre jelentkeznek átfedések és lukak a stratégiai dokumentumrendszerben.

A tervezési problémák következményei sokkal szembetűnőbbek a végrehajtás oldaláról. Az értelmezhetetlen feladatok végrehajtása a kormányzati munkában ugyanis rendre elsikkad – vagy legalábbis teljesítésük formálissá válik. Mivel a stratégiai dokumentumok jellemzően eleve nem a végrehajtás szempontjai szerint készülnek, nem képesek betölteni eredeti rendeltetésüket. A bennük foglalt célok így vagy megvalósulatlanok maradnak – illetve részben, de máshogy valósulnak meg – vagy maguktól teljesülnek. Ebben a helyzetben a stratégiaalkotás formális közigazgatási aktussá silányult, az egyébként a vezetői funkciókhoz kapcsolódó stratégiaalkotó tevékenység presztízse pedig rendkívül alacsonnyá vált.

Márpedig – figyelembe véve, hogy a kormányzati stratégiai dokumentumok kidolgozása, előzetes egyeztetése, elfogadtatása, végrehajtása, ellenőrzése és időnkénti módosítása mekkora szervezeti és személyi kapacitásokat köt le a magyar közigazgatásban – stratégiát *csak a végrehajtás szándékával* lenne szabad készíteni. Egyfelől, mert túl sok erőforrás ráfordítását igényli ahhoz, hogy ne így történjék, másfelől, mert utóbbi felel meg a fejlesztő államképnek és a stratégiai kormányzás követelményének. A stratégiák „elburjánzása” emellett azért is káros, mert ez a jelenség a szervezeti célokban való elbizonytalanodáshoz vezet, mely végső soron az intézményrendszer teljesítőkéességét is károsan befolyásolhatja.

Kormányzati – ezen belül pedig az egyes ágazatokra vagy szakterületekre készített – stratégiákból mindemellett az elmúlt években nem volt hiány. A fenti veszélyekre történő figyelmeztetéssel együtt számuk növekedése azért biztató, mert – esetleges fogyatékságaik ellenére is – a szakpolitikai irányító funkció<sup>18</sup> valamiféleképpen dokumentált eredményeiként jelennek meg. Ezek között csak röviden utalok az egyébként meglehetősen jó minőségben elkészült Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiájára (2003),<sup>19</sup> a Nemzeti Turizmusfejlesztési

18 A szakpolitikai irányítás fontosságáról ld. PULAY GYULA: Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2010/1, 26.

19 115/2003. (X. 28.) OGY. határozat.

Stratégiára (2005),<sup>20</sup> a Kormány Tudomány-, Technológia- és Innovációpolitikai Stratégiája (2007),<sup>21</sup> a Gyermekszegénység Elleni Programra (2007),<sup>22</sup> illetve újabban Magyarország Külkapcsolati Stratégiájára (2008),<sup>23</sup> a Megújuló Energia Stratégiára,<sup>24</sup> és a Korrupció Elleni Stratégiára.<sup>25</sup>

A végrehajtásra is alkalmas stratégiai dokumentumok kidolgozása ugyanakkor továbbra is komoly szakmai kihívást jelent, mely kiegyensúlyozott szakmai környezetet, rendszerekben történő gondolkodást és folyamatos szervezeten belüli információ-áramlást igényel. A feladatok végrehajtása során szükséges emellett a stratégiai megközelítést befogadni képes stabil szervezeti közeg is, amely magában foglalja a feladatkörök tisztázottságát, a vezetés elkötelezettségét, a tiszta felelősségi rendek kialakítását, az értékelő-ellenőrző (monitoring) rendszerek megerősítését és a személyi állomány képzését.

## 2. A költségvetési tervezésről:

Az Alkotmány 19.§ (3) bekezdésének d) pontja értelmében az Országgyűlés „megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását”. Ezen belül az éves költségvetési törvények elkészítését az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) szabályozza. Fontos kiemelni, hogy az Áht. nemcsak a költségvetési tervezést, hanem a költségvetési gazdálkodást, valamint az arról való zárszámadási beszámolást is részletesen szabályozza. Ha úgy vesszük, a jelenlegi – igen rövid – tervezési időtávon minden második évben megvalósul egy teljes *menedzsmentciklus*, mely az államháztartás forrásai tekintetében magában foglalja

- a bevételezés és a felhasználás megtervezését, a költségvetési tervek lebontását a végrehajtásért felelős intézményeknél (elemi költségvetések elkészítése),
- a tervek végrehajtását és a végrehajtás nyomon követését (monitoring), továbbá
- folyamatba épített és utólagos ellenőrzést és utólagos auditálást (a zárszámadási törvény elfogadásával).

20 A Kormány 2005. szeptember 28-án fogadta el a 2005–2013-ig terjedő időszakra.

21 A Kormány 2007. március 28-i ülésén fogadta el a 2007–2013 közötti időszakra szóló középtávú TTI stratégiát, mely a 1023/2007. (IV. 5.) Kormány határozattal lépett életbe.

22 Az Országgyűlés a 2007–2013-ig tartó időszakra vonatkozóan a 47/2007. (V. 31.) OGY határozattal fogadta el.

23 A Kormány 2008. február 27-én határozatban fogadta el. A euro-atlanti integrációs folyamat lezárása után a 2008–2020 között érvényes külügyi stratégiai célokat fogalmazza meg.

24 A Kormány 2008. szeptember 3-án határozattal fogadta el a „Stratégia a magyarországi megújuló energiaforrások felhasználásának növelésére 2008–2020” című KHEM előterjesztést.

25 Az 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján elkészült stratégiai tervezet elérhető az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapjáról. ([www.irm.gov.hu](http://www.irm.gov.hu))

A költségvetési tervezés az Áht. értelmében bázisalapú, és az egyes költségvetési éveket figyelembe véve egyéves logikán épül fel. Lényege, hogy a pénzügyminiszter – rendszerint június hónapban kibocsátott – tervezési köriratában foglaltakat követve, a tárcák a korábbi költségvetési sarokszámokat figyelembe véve maguk készítik el következő évi költségvetési javaslatukat, amelyet ezt követően külön-külön végigtárgyalnak a Pénzügyminisztériummal. Utóbbi rendszerint szűkebb költségvetési teret biztosít a tárcáknak, mint amit azok – szakmai elképzeléseik megvalósításához – igényelnének. Emellett a pénzügyminiszter dönti el, hogy az egyes ágazatok között a források megszerzéséért indított versenyben – a Kormányprogramban foglaltak vagy közvetlen miniszterelnöki utasítások figyelembevételével – melyik tárcát, milyen arányban részesíti előnyben.

Mint az ország fiskális politikájának letéteményese, személyében felelős az állami túlköltekezések megfékezéséért, így a költségvetési hiány mértékéért, továbbá az árstabilitás megőrzéséért, azaz az infláció kordában tartásáért. A pénzügyminiszternek ez a felelőssége a '90-es évek elejétől nem volt behatárolt, illetve nem volt törvényben meghatározott. A kormányoknak a rendszerváltozástól kezdődően szinte teljes szabadságuk volt a „hiányra” tervezésben, az inflációs célok meghatározásában és az állami hitelfelvételekben. Ebben a kérdésben csak a legutóbbi időkben tapasztalható változás.<sup>26</sup>

Az európai uniós csatlakozást követően – részben az uniós támogatások felhasználásához szükséges makrogazdasági keretek biztosítása miatt – a Kormány először a 2004–2009 közötti időszakra készített Konvergencia Programot, melynek folytatása a 2009–2012 évekre szóló „Aktualizált Konvergencia Program”.<sup>27</sup> E dokumentumok a maastrichti kritériumok<sup>28</sup> szerint készültek, céljuk egy olyan makrogazdasági pálya meghatározása, amelyen haladva az euró bevezetéséhez szükséges konvergencia kritériumok teljesíthetők. Az eddigi programok folyamatosan módosultak, s ezzel együtt az euró bevezetésének céldátuma a távoli jövőbe tolódott.

A Konvergencia Program kapcsán fontos kiemelni, hogy – a Polgári Kormány által 2000-ben alkalmazott kétéves költségvetést leszámítva – ez tekinthető az első olyan kísérletnek, amikor az állami költségvetési politika letéteményese az

26 Az Állami Számvevőszék által 2006-ban kezdeményezett közpénzügyi csomagnak egy tartalmilag csökkentett verzióját fogadta el az Országgyűlés. A 2008. évi LXXV. törvény alapján 2009. január 1-jén állt fel a fegyvelmezett költségvetési gazdálkodás elősegítése érdekében javaslatokat tevő Költségvetési Tanács.

27 Forrás: [www.pm.gov.hu](http://www.pm.gov.hu)

28 Az Európai Unió Monetáris Rendszeréhez (EMU) történő csatlakozás csak az 1992-ben Maastrichtban meghatározott *konvergencia kritériumok* maradéktalan teljesítése mellett lehetséges, szigorú határokat szabva a GDP-arányos államháztartási hiánynak, az államadóságnak, az infláció és a jegybanki alapkamat mértékének.

éves logikát meghaladva, immár egy középtávú tervdokumentumban is megfogalmazza makrogazdasági elképzeléseit.

A kialakult költségvetési tervezés fogyatékososságai az alábbiakban foglalhatók össze:

- a költségvetési szabályozási keret mostanra rendkívül bonyolulttá vált, az Áht. és annak végrehajtási rendelete állandóan módosul;
- mivel a Konvergencia Program jogi státusza tisztázatlan,<sup>29</sup> az éves költségvetések továbbra sem ágyazhatók nagyobb kiszámíthatóságot és tágabb tekintést lehetővé tevő hosszabb távú, illetve kötelező jellegű költségvetési tervekbe;
- bármilyen részletesen is szabályozott a költségvetési tervezés, illetve gazdálkodás folyamata, a tervezés *bázis alapon* történik; a rendszer így a „lehetőségek” és nem a „szükségletek” oldaláról finanszíroz, azaz szinte egyáltalán nem érzékeny a szakmai szempontok szerint összeállított többéves ágazati programokra;
- a költségvetési tervezés logikája, az eljárás rendje és a tervezési időtávok nem esnek egybe az ágazati (társági) tervezés rendjével; ez utóbbi jelenleg egyébként sem szabályozott állami tevékenység, így még kisebb az esélye annak, hogy a költségvetési tervezés fogaskerekek módjára illeszkedjen a szakpolitikák tervezéséhez, s hogy ezáltal a közösségi célokhoz történő eszköz-hozzárendeléseként legyen megfogalmazható.

A rendszerváltozás óta kérdés, hogy mikor lehet elvinni a költségvetési tervező tevékenységet olyan irányba, hogy az az előzetesen kitűzött kormányzati célokhoz, illetve kidolgozott ágazati (társági) programokhoz rendeljen megfelelő erőforrásokat. Ellenkező esetben a költségvetési tervezés akaratlanul is olyan mechanizmussá válik, mely – mindig csupán az éves bázisadatokból kiindulva – mesterséges lélegeztetéssel tartja életben, illetve konzerválja a már kevésbé hatékony, idejétmúlt állami struktúrákat, amelyeknek lebontása ugyanakkor alapvető társadalmi érdek lenne.

Erre a költségvetési tervezési problémára a *programalapú* költségvetési tervezési rendszerre történő áttérés jelenthetne megoldást. Utóbbi – mint az ezredforduló óta rendszeresen felvetett – kérdés 2006-ban végül önálló reformintézkedésként épült be az Államreform Bizottság által a Kormány részére kidolgozott javaslatokba.<sup>30</sup>

29 A Konvergencia Programot a Kormány jelenleg határozattal fogadja el, mely nem minősül jogszabálynak, így nem is kikényszeríthető. A tervezeteket az Országgyűlés nem tárgyalja meg, noha az Alkotmány értelmében a költségvetési tervek a törvényhozás hatáskörébe tartoznának.

30 Ld. „Javaslat a program-alapú költségvetés elfogadási és beszámoltatási rendjéről, a fiskális szabályokról és az átláthatóságról szóló törvény megalapozásához” ([www.allamreform.hu](http://www.allamreform.hu)).

### 3. A jogalkotás tervezéséről:

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (a továbbiakban: Jat.) a rendszerváltozást megelőző utolsó években alkották meg, melybe 1989. október 23-án ugyan mechanikusan beépültek az új jogállami intézményekkel összefüggő fontosabb módosulások, a törvény átfogó revíziójára azonban később nem került sor. Ennek különösen az képezte akadályát, hogy az Alkotmány a jogalkotási törvényt a kétharmados parlamenti többséggel megalkotandó jogszabályok körébe sorolja.<sup>31</sup>

A jogalkotás tervezettsége tekintetében fontosnak tűnő jogszabályi rendelkezés a Jat. 21.§-a, mely a Kormány számára öt éves időszakra szóló jogalkotási programok kidolgozását írja elő, a mindenkori, igazságügyért felelős miniszter felelőssége mellett. Magyarországon ugyanakkor az elmúlt évtizedekben nem készültek hosszabb távú törvényalkotási programok. Ennek magam két okát látom. Az egyik, hogy a '90-es évek elejétől kezdődően – jobbjára a Pénzügyminisztérium által diktált – tűzoltó jellegű kormányzás nem kedvezett a kormányciklusokat is meghaladó öt éves jogalkotási tervek készítésnek. A másik, hogy e feladatot a Jat. – álláspontom szerint – nem megfelelő helyre telepítette. Az igazságügy-miniszter ugyanis az elmúlt évtizedekben sosem játszott valódi koordinációs szerepet a kormányzati politikák alakításában. Emellett hangsúlyozandó az is, hogy a jogi szabályozás ugyan fontos, de mégiscsak eszköz jellegű állami tevékenység a kormányzati stratégiai célok megvalósítása érdekében.

A jogalkotási tervek kapcsán ugyanakkor kivételként kell megemlíteni az uniós csatlakozási folyamat keretében kidolgozott – félévente felülvizsgált – kormányzati Jogharmonizációs Programot. Ennek keretei között a Kormány 1998 és 2003 között az egyes csatlakozási fejezetek átvilágításához igazodóan ütemezte az uniós jogszabályok átültetésével kapcsolatos, illetve a jogközelítésre (jogharmonizációra) irányuló jogalkotási feladatokat. E vonatkozásban az elmúlt évtizedekben igazi sikertörténetről beszélhetünk, hiszen az uniós jog átültetése az Európai Bizottsággal közösen ütemezett határidőn belül és igen magas (csaknem 100%-os) arányban sikerült a 2004. május 1-jei csatlakozási időpontig.<sup>32</sup>

Hosszabb távú jogalkotási tervek (programok) hiányában, a kormányzati munkában a rendszerváltozás óta általánosan elterjedt gyakorlattá vált az (ultra) rövidtávú – csupán féléves – jogalkotási programok készítése. A Kormány törvényalkotási programját a Miniszterelnöki Hivatal a kormányprogramban írtak, valamint aktuálpolitikai (kommunikációs) szempontok alapján készíti elő a tárcák bevonásával.

<sup>31</sup> Ld. Alkotmány 7.§ (2) bekezdése.

<sup>32</sup> Más kérdés, hogy a csatlakozás óta ez az arány az utóbbi években folyamatosan romlott (bár még így is az európai átlagot meghaladó). A jogharmonizáció ugyanis folyamatos, mivel a közösségi normákat folyamatosan át kell ültetni a nemzeti jogba.

Az utóbbi időkben készült törvényalkotási programok számottevő részben (fele/harmada) teljesítetlenek maradnak. Ennek hátterében jelentős szerepet játszik e tervek szakmai szempontból feltűnő megalapozatlansága, valamint az olyan politikai szempontok, mint a koalíciós partnerekkel való egyeztetések nehézségei, vagy épp – a kisebbségi kormányzásból adódóan – az egyes tervezetek elfogadásához szükséges parlamenti többség megszerzésének kiszámíthatatlansága.

A fenti – tervezést, illetve jogalkotási feladatütemezést megalapozó – szelekciós folyamatokra jellemző, hogy azokban jellemzően nem játszanak szerepet az ágazati információs rendszerekből, illetve különösen a jogalkalmazási praxisból kinyert tapasztalatok és az előzetes hatásvizsgálatok. A szelekció tehát alapvetően politikai, illetve kommunikációs célok szerint – és csak kisebb részben szakmai szempontokat követve – történik. Így vált Magyarországon gyakorlattá az elmúlt két évtizedben a napi események diktálta és alapvetően „ad hoc” alapon folytatott – vagy szerencsés esetben legalább „intuitív”, a megoldásra „ráérző” – jogalkotás. Márpedig jelenleg is számos olyan forrása azonosítható egy tudatosabb jogalkotásnak, amelyek előre tervezhető kereteket képesek biztosítani e feladatok becsatornázására. Így az uniós jogharmonizációból, az Alkotmánybíróság tevékenységéből, valamint jól működő ágazati információs rendszerekből és utólagos hatásvizsgálati projektekből jól programozható lenne a jogalkotási teendők meghatározó része.

A Magyarországon kialakult jogalkotási gyakorlatot vizsgálva számomra két dolog szembetűnő: egyfelől a hatályos pozitív jogban tükröződő elméleti megalapozás súlyos elavultsága, másrészt viszont a gyakorlat szinte teljes szembenállása, akár a régi, akár az újabb jogtudományi elméletekkel. Nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság végül nemrég – 2009. december 14-én kelt határozatban<sup>33</sup> – 2010. december 31-i hatállyal teljes egészében hatályon kívül helyezte a Jat.-ot. Indoklása szerint „a jogszabály szövege nincs összhangban az Alkotmányban rögzített jogforrási rendszerrel, illetve az alkotmányos berendezkedéssel, továbbá a hatályon kívül helyezendő részeket követően fennmaradó szöveg önmagában már értelmezhetlenné válna.”

## **IV. A rendszerváltozás utáni másodlagos állami tervezési gyakorlat**

### *1. A területi tervezés szerepének felértékelődése*

Az Európai Unió Maastrichti Szerződését követően az uniós szakpolitikák között a regionális politika súlyának megnövekedése a '90-es évek elején Európa szerte komoly lökést adott a regionális fejlesztési programok beindításához,

33 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.



területi stratégiák és tervek kidolgozásához. E szempontok álltak a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. hazai törvény megalkotásának háttérében is. A szabályozás emellett arra is alkalmas volt, hogy a rendszerváltozás előtt felhalmozott szakmai tapasztalatok egy részét „átmentse” a jövőnek.

A törvényt vizsgálva érzékelhető a szakmai folytonosság hiánya, illetve közjogi gyökértelensége is számos ponton bemutatható. Önmagában – a köztudatba csak 1996-ban bevezetett – a „területfejlesztés” fogalom is egy olyan „műszó”, amelynek inkább elméleti, mint gyakorlati alapjai voltak.<sup>34</sup> Emellett viszont a törvény pl. olyan „sui generis” regionális fejlesztési tanácsokat hozott létre, amelyekről máig nem sikerült eldönteni, hogy részei-e a közigazgatásnak. Fontosabb azonban, hogy a törvény a regionális fejlesztési tanácsokat úgy állította az ötszintűre<sup>35</sup> felépített területfejlesztési intézményrendszer középpontjába, hogy a régióknak előtte nem volt Magyarországon történelmi, jogi és intézményi hagyományai.

A másfél évtizeddel ezelőtt megfogalmazott indokok ma is védhetők: maximálni kellett a hazánk uniós csatlakozásával kilátásba helyezett Strukturális Alap támogatásokat. Ezek túlnyomó részét pedig az Európai Unió – a területi egységek statisztikai nomenklatúrája szerint<sup>36</sup> – a mai napig regionális térszinten teszi elérhetővé. Az uniós előírásoknak hazánk – úgy tűnt – nem felel meg a 19 megye + főváros modellt követő hagyományos területi beosztással. Létre kellett tehát hozni a régiót, mely az országos térszint és a megyei szint között helyezkedik el.

A hétrégiós modellt először a 35/1998. (III. 20.) OGY határozat írta le.<sup>37</sup> Ezt követően a kormányok egyre jobban magukévá tették a régiós gondolatot, így egymás után jelentek meg azok a közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatok<sup>38</sup> is, amelyek feladatként írták elő az államigazgatás területi intézményrendszeri feladatainak regionális szintre (de)koncentrálását. A regionalizációs folyamat 2002-től látszott eszkalálódni, amikor az akkori kormányzat a Belügyminisztériumhoz rendeltén felállította az IDEA Munkacsoportot, majd

34 Ld. LOYDL TAMÁS: A település és térségének kapcsolata a Közép-magyarországi Régió példáján. *Comitatus* XVIII./6, 3.

35 1. Országos Területfejlesztési Tanács, 2. térségi fejlesztési tanácsok (ld. Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács, Balaton Fejlesztési Tanács, stb.), 3. regionális fejlesztési tanácsok, 4. megyei területfejlesztési tanácsok, 5. kistérségi (területfejlesztési) társulások.

36 *NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)*: az Eurostat 1988-ban hozta létre a tagállamok eltérő fejlettségű adminisztratív egységeinek elemzésére.

37 Ez utóbbi 5.2. pontja sorolta fel először az egyes régiókat alkotó megyéket – akkor még „tervezési-statisztikai régió”-ként.

38 Ld. a 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozatot a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről, illetve a 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozatot a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről.

az itt készült szakmai tervezetekre támaszkodva eltökélte, hogy megszerzi a regionális önkormányzatok<sup>39</sup> felállításához szükséges kétharmados parlamenti többséget.

A területi tervezés szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a területfejlesztési törvény feladatként írja elő a tervekészítést országos, regionális, megyei és kistérségi szinten. A fejlesztési tanácsok munkaszervezetei ugyanakkor alapvetően külső források felhasználására és kizárólag fejlesztési szempontból folytatnak tervezést. Emiatt pl. a '90-es évek PHARE támogatásaiból legyártott regionális fejlesztési tervek nem foglalkoztak a hétköznapi feladatellátásának olyan részleteivel, mint az elkölthető jövedelmek megteremtése, vagy a működtetés, üzemeltetés, ellenőrzés és felügyelet kérdései. Márpedig egy rendszeren belül az üzemeltetéstől intézményileg elszigetelten aligha lehet sikeres (vagy legalább is fenntartható) fejlesztő tevékenységet folytatni.

A területfejlesztés 2007-ben intézményileg is összetalálkozott – illetve álláspontom szerint össze is olvadt – az uniós támogatások felhasználását koordináló nagy intézményrendszerrel. Ekkor kezdődött meg a II. Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósítása, amelyben a regionális fejlesztési ügynökségek immár önálló, valódi decentralizált programvégrehajtóként tűntek fel.

## 2.) Az európai uniós támogatásokat lebonyolító intézményrendszer létrejötte

A szocialista rendszerek lebontásában élvonalas Lengyelország és Magyarország intézményi átalakulásának elősegítésére, az Európai Gazdasági Közösség 1990-ben indította be a PHARE Programot,<sup>40</sup> amely tehát az uniós támogatások hazai előfutára lett. A PHARE-rendszer a mai uniós támogatási rendszertől jelentős mértékben különbözött. Elsősorban, mert közvetlenül a brüsszeli bizottság által irányított (azaz nem decentralizált) volt, melynél fogva angol munkanyelvű és rendkívül bürokratikus módon szabályozott támogatási szisztémaként épült ki. Másodsorban, a ma elérhető forrástömeghez viszonyítva jóval szűkebb körű<sup>41</sup> volt, és az állami intézményrendszer átalakítása/fejlesztése érdekében alapvetően tapasztalat-átadási, tanácsadási (twinning) és képzési projekteket finanszírozott.

A PHARE-rendszer angol-szász logikája teljesen idegen volt az akkori magyar közigazgatási kultúrától. Ráadásul egy PHARE-projekt sikeres megvalósítása egyidejűleg igényelt szakmai, európai uniós, projekt-menedzsment és angol

39 A Kormány a 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozatban célul tűzte a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká alakítását, ill. hosszú távon a regionális önkormányzatok intézményesítését.

40 *Pologne–Hongrie, Assistance à la Reconstruction Economique (PHARE)*: Lengyelország és Magyarország piactgazdasági átmenetét segíteni hivatott program.

41 Hazánk 1990–2003 között a PHARE Program keretében összesen 1,487 Mrd euró értékben írt alá pénzügyi megállapodást. Ezzel szemben csak az ÚMFT forráskerete 22,4 Mrd euró. (forrás: www.nfu.gov.hu)

nyelvi ismereteket, amelyek koncentráltan csak néhol voltak jelen a rendszerváltás utáni hazai igazgatási rendszerben. A támogatások felhasználási aránya (abszorpciós képesség) emiatt egyes években olyan rossz volt, hogy az Európai Bizottság kénytelen volt egy időre felfüggeszteni folyósításukat. Nem véletlen, hogy az 1998-ban felálló Kormány külön tárca nélküli miniszteri posztot hozott létre a PHARE segélykoordinációs – mint kiemelt kormányzati – feladatok ellátására. A Miniszterelnöki Hivatalon belül működő PHARE Titkárságtól elvárt legfőbb eredmény az volt, hogy hozza be a korábbi évek lemaradásait, illetve készítse fel a hazai intézményrendszert az előcsatlakozási alapok 2000-től ugrásszerűen megnövekvő támogatásainak fogadására.

Az előcsatlakozási alapok az ezredforduló után a Strukturális és Kohéziós Alap támogatások fogadására történő felkészülés jegyében nyíltak meg. Ezen belül a PHARE 2000 Program a korábbi PHARE támogatások megújított változataként jelent meg. A másik két előcsatlakozási alap pedig új támogatási területeket kapcsolt be a finanszírozó rendszerbe. Így a SAPARD Program<sup>42</sup> a mezőgazdaság, míg az ISPA Program<sup>43</sup> a környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúra-fejlesztés területén jelentette az első igen komoly volumenű fejlesztési eszközt. Tervezésük meglehetősen központosítottan folyt, e munkában alapvetően a Miniszterelnöki Hivatal, valamint a fejlesztésekkel érintett ágazatok vettek részt.

Az előcsatlakozási alapok a teljesjogú uniós csatlakozásig, illetve az I. Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának megkezdéséig tették lehetővé a forrásfelhasználást, és ez már kimondottan is annak próbája volt, hogy az ország képes-e felszívni 2004-től évi 300 Mrd Ft, 2007-től pedig évi 1 000 Mrd Ft uniós támogatást. Hogy mekkora volt a fejlődés és miként vált a forrásfelhasználás tervezése – és maga a forrásköltés – iparaggá Magyarországon, mi sem mutatja jobban, mint hogy az előcsatlakozási alapok támogatásainak felhasználása már korántsem jelentett akkora problémát, mint a PHARE-pénzek elköltése fél év-tizeddel korábban.

Mivel 2002-től igen nagy összegben váltak elérhetővé az Európai Unió fejlesztési célú forrásai, nem lehet csodálkozni azon, hogy a kormányzati tervező tevékenység teljesen az EU-s támogatás-felhasználás megtervezése alá rendelődött. 2002 és 2004 között ki kellett dolgozni az első – csonka finanszírozási periódusra szóló<sup>44</sup> – Nemzeti Fejlesztési Tervet. A feladat fejlett kormányzati

42 *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (mezőgazdasági és vidékfejlesztési célú speciális előcsatlakozási program).

43 *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* (a strukturális alap politikákra felkészítő előcsatlakozási pénzügyi eszköz).

44 Hazánk 2004. május 1-jei uniós csatlakozására tekintettel, az I. Nemzeti Fejlesztési Terv a 2000. január 1-jétől 2006. december 31-ig tartó hétéves uniós költségvetési időszak utolsó három évére (2004-től 2006-ig) készülhetett el.

tervező tevékenységet feltételezett, előzménye azonban jobbra csak az előcsatlakozási alapok felhasználása volt.<sup>45</sup>

### *3. Intézményesült kapcsolódás az Európai Unió tervező rendszereihez*

Az I. NFT, illetve Kohéziós Alap Stratégia keretében 2004-ben útnak indított Strukturális és Kohéziós Alap támogatási rendszer óriási előrelépést jelentett a hazai támogatáspolitikai intézményrendszer fejlődésében. Nemcsak a forrástömeg volt többszöröse a korábbiaknak, a források felhasználásának tervezése és a megvalósítást támogató intézményrendszer is gyökeresen eltért a korábban megszokottaktól. A különbséget főként az jelenti, hogy az I. NFT keretében egy decentralizált támogatási rendszer jött létre, magyar munkanyelvű tervező és programvégrehajtó intézményrendszerrel, továbbá önálló – kizárólag rendeleti<sup>46</sup> – jogi szabályozási keretekkel. Az Európai Bizottság kizárólag a fontosabb stratégiai dokumentumokat, valamint az 50 millió eurót meghaladó értékű kiemelt projektek terveit kérte be véleményezésre. A tervek lebontása részletes programokká és kiemelt projekteké, valamint a pályáztatás ugyanakkor már nemzeti hatáskörben történik.

Az I. NFT kritikai elemzését most nem részletezve,<sup>47</sup> fontosnak tartok annyit kiemelni, hogy a megfelelő tervezést számos gátló tényező hátráltatta. Így a gazdaságpolitika, fejlesztéspolitika, és területpolitika közötti viszony meghatározatlansága, az ágazati és regionális szerepek ill. felelősség tisztázatlansága, nem különben, hogy a kormányzati szervek ebben az időben jellemzően nem rendelkeztek az NFT időszakára vonatkozó, legitim fejlesztési koncepciókkal vagy stratégiákkal, illetőleg a rendelkezésre álló ilyen dokumentumok sok esetben elavultak vagy módszertani szempontból összehasonlíthatatlanok voltak. Mindez meglehetősen gyenge alapokat szolgáltatott a második – immár a 2007 és 2013 közötti időszakra szóló – Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítéséhez.

A fentiekből okulva a kormányzat már 2004-ben hozzálátott a II. NFT kidolgozásához. A tervezés maga is projektszerűen folyt, így kiterjedt a nemzetközi tapasztalatok összegyűjtésére („Kilátó Projekt”) és a hazai stratégiai dokumen-

45 A decentralizált támogatási rendszerekre való felkészülés jegyében 1998 és 2000 között a gazdasági tárca koordinálásával folyt egy kísérleti projekt az Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása érdekében. Később ez lett az alapja a Széchenyi Tervnek is, mely azonban fontos kivételt képez, mivel nem külső, hanem saját nemzeti forrásokra alapozódott, továbbá mögötte egy önálló kormányzati gazdaságpolitika állt. Ilyen módon a Széchenyi Terv – bár csak jóval kisebb volumenű fejlesztési forrásokra alapozódhatott és megvalósulásának ideje is korlátozott maradt – az alapját képező kétéves költségvetési tervezéssel együtt inkább az elsődleges tervezési folyamatokhoz tartozott, mely tervezési szempontból igen figyelemre méltó.

46 Az NFT kidolgozásának és megvalósításának törvényi szintű szabályozása az elmúlt évtizedben többször is felmerült, 2006 tavaszán koncepció is készült a „fejlesztéspolitikai törvény”-ről, a kérdés végül mindig idő- és kapacitáshiányra hivatkozva került le a napirendről.

47 Ld. SÁNTHA–VIGVÁRI i. m. 199.

tumok összegyűjtésére („Fundamentum Projekt”). Emellett a tervezésért felelős kormányhivatal a II. NFT-t egy hosszabbtávú és tágabb nemzeti stratégiai keretbe kívánta helyezni. Ennek köszönhető, hogy 2004 és 2005 között – az I. NFT végrehajtási nehézségeivel párhuzamosan – folyt egy legalább 2020-ig irányadó Átfogó Fejlesztési Terv egyeztetése. Ez a törekvés álláspontom szerint helyes és szakmai szempontból teljesen igazolható volt, hiszen ara irányult, hogy az EU-s támogatáspolitikát összeépítse a hazai fejlesztéspolitikával, vagy másképpen fogalmazva, a másodlagos tervezési folyamatokat az elsődleges nemzetgazdasági tervezés szintjére emelje.

A többször és több pályán újrainduló átfogó tervezési folyamat végül 2005-ben az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK) és az Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) egyidejű elfogadásával ért véget.<sup>48</sup> Az OFK az Átfogó Fejlesztési Terv kidolgozására indult folyamat eredményeként, míg az OTK a területfejlesztési törvény kötelező előírásai alapján született meg. A két dokumentum egymástól való műfaji elhatárolása nem egyszerű, inkább csak időtávukban és a területi szempontok megjelenítésében különböznek. Álláspontom szerint mindkettő hasonlóságot mutat abban, hogy fontos állami működési elvek gyűjteményei, melynek megfelelően az összes lehetséges célt tartalmaznak. Valójában azonban így elveszett belőlük a stratégiai jelleg, illetve az ország fejlesztésének fő fókusza.

Az elnyúló tervezés számtalan kommunikációs alkalmat is teremtett a kormányzat számára a tervek mögött meghúzódó (szak)politikák nyilvános bemutatására. A kormányzati kommunikáció ezt felismerve egymás után hirdette meg az újabb és újabb „kommunikációs” – azaz többnyire csak a kormányzati kommunikációban létező – terveket. Így született meg pl. az I. és a II. Európa Terv, továbbá a 2006-os országgyűlési választási kampány során így keresztelődött át „Új Magyarország Fejlesztési Terv (2007–2013)”-re a II. NFT.

A kormányzati tervezés erőforrásait később jelentős mértékben megosztotta, hogy a 2004. május 1-jei uniós csatlakozást követően az Európai Bizottsághoz a különféle uniós támogatásokkal kapcsolatos tervdokumentumokon felül olyan stratégiai dokumentumokat is be kellett nyújtani jóváhagyásra, amelyek az EU más politikáival voltak kapcsolatosak. Ezek közül feltétlenül ki kell emelni a versenyképesség növelésének céljával 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégiát és a fenntartható fejlődésről szóló – 2001-ben jóváhagyott – Götebörgi Stratégiát. E két tervet együtt az Európai Unió jövőjét meghatározó legfontosabb stratégiai dokumentumnak kell tekintenünk, melyek alapján meghatározhatók az EU főbb fejlődési célkitűzései, illetve egyenként is levezethetők belőlük az Európai Unió jövőbeli szakpolitikái.<sup>49</sup> Az itt megfogalmazott elvek valamennyi tagál-

48 Ld. a 96/2005. (XII. 25.) OGY határozatot az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról, illetve az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozatot.

49 A Lisszaboni Stratégia célul tűzte ki, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképe-

lami szintű fejlesztési dokumentumban – így például az I és II. NFT-ben is – tükröződnek. Emellett mindkét dokumentumhoz az Európai Bizottság által felügyelt tagállami stratégiakészítési kötelezettség is kapcsolódik.

A fentieknek megfelelően az EU Lisszaboni Stratégiájára válaszként megfogalmazott rövidtávú Nemzeti Akcióprogramot (2005–2008) a Kormány 2005. október 13-i ülése hagyta jóvá, míg a Göteborgi Stratégiához kapcsolódó Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiáról<sup>50</sup> kisebb csúszással 2007-ben döntött. Fontos megjegyezni, hogy a Lisszaboni és a Göteborgi Stratégia végrehajtása érdekében kidolgozott rövidtávú kormányzati cselekvési programok elkészítését és következetes végrehajtását az EU folyamatosan ellenőrzi és értékeli a tagállamokban. Utóbbi eredményei azt mutatják, hogy Magyarország teljesítménye e vonatkozásban csupán a sereghajtó államokéhoz mérhető.

Összegzésként megállapítható, hogy az országos szintű társadalmi és gazdasági tervezés utolsó intenzív időszaka 2003 és 2008 között öt évig tartott. Ezt követően az uniós forrásköltési logikát követve, a hangsúly a tervek végrehajtására tevődött át. Sajnálattal állapítom azonban meg, hogy a 2008-ig megszerzett kormányzati tervezési tapasztalatokat a jelenlegi intézményrendszer nem hasznosítja. Nem raktározza el a későbbi évekre és nem használja fel olyan stratégiai jelentőségű szakmai megalapozó munkálatok elvégzésére, mint pl. az egységes fogalmi rendszerek kialakítása, a tervezési módszerek egységesítése, a tevékenység keretjellegű szabályozása, illetve a kormányzati tervezési feladatok egységes szempontok szerinti intézményesítése. Ezzel szemben a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, majd az ezt 2006-ban felváltó Tervezési Operatív Bizottság 2007 végére teljesen megszűnt ülésezni, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen belül megszűnt, illetve osztálynyi méretig épült le a tervezési elnökhelyetteség, a tárcák tervezésben tapasztalatot szerzett szakemberei pedig jórészt elhagyták az államigazgatást.

## V. Következtetések

Az előző fejezetben leírtak alapján az állami tervezőrendszerek működése vonatkozásában az alábbi következtetéseket vonom le:

Az állami feladatellátás megtervezése (*elsődleges, nemzetgazdasági tervező funkció*), illetve az egyes állami feladatok (pl. fejlesztés) ellátásával összefüggő tervező tevékenység (*másodlagos tervező funkció*) egymástól való megkülön-

---

sebb térsége legyen. Céljai között szerepel a tudás alapú társadalom, az egységes belső piac és munkaerőpiac megteremtése. A Göteborgi Stratégia a fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés követelményeit fogalmazza meg.

50 1054/2007. (VII. 9.) Korm. határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia elfogadásáról.

böztetése jelenleg nem egyértelmű. Összemosódnak az állami tervező tevékenységek, illetőleg az elsődleges állami tervező funkciókban jelentős fogyatékokosságok mutatkoznak.

A tervezés máig nem tudatosan alkalmazott eszköz a köz- és szakpolitikák alakításában, szerepe inkább csak formális, amely miatt az erre szánt erőforrások jelentős részben elfecsérlődnek.

A hatékony tervezőrendszerek kialakulását gátolja, hogy e tekintetben sok esetben nem volt egyértelmű a „menedzsment” igénye, ugyancsak problémát okoz az egységes fogalmi rendszerek, szabályozási keretek, tervezési módszerek és szakemberek hiánya.

A makroszintű állami folyamatokban nem érvényesülnek a „folyton tanuló” szervezetekre jellemző, öntökéletesítő, önfejlesztő mechanizmusok, mivel állami szinten nem azonosíthatók a menedzsmentciklusok szerint működő szervezetekre jellemző intézményesült tervező, végrehajtó (nyomon követő), ellenőrző és visszacsatoló funkciók.

Álláspontom szerint a fenti helyzetből való előrelépéshez középtávon szükséges a kormányzati döntés-előkészítő folyamatok ma ismert jellemzőinek alábbi szempontok szerinti megváltoztatása:

- a kormányzati munkában a jelenleginél jobban kell érvényesülnie a hosszú távú gondolkodásnak és a stratégiai szemléletnek (*szemléletváltás*);
- az időhatárok nélküli, elfolyó munkavégzést szakaszos munkavégzésnek kell felváltania, olyannak, „aminek van eleje és vége” (*periodikusság, ciklusosság*);
- a döntés-előkészítő folyamatokban minél nagyobb arányban háttérbe kell szorulnia az ad-hoc és intuitív jellegű döntési elemeknek (*nagyobb programozottság*);
- az egyes időperiódusok összehasonlíthatóvá tételével meg kell teremteni a mérhetőség feltételeit (*mérhetőség*);
- a mérhetőség következményeként a valós teljesítményeknek és eredményeknek középpontba kerülniük, ezáltal a minőségi szempontok is jobban érvényesülhetnek, továbbá javulhat az átláthatóság, az elszámoltathatóság, és növekedhet az egyéni felelősség (*eredményközpontúság*).

A fentiek szem előtt tartása mellett ugyanakkor már rövidtávon is megtehetőek olyan lépések, amelyek segítségével megteremtődhetnek a rövidtávú szempontok szerint cselekvő („taktikai”) kormányzást felváltó hosszú távra tervező („stratégiai”) kormányzás jogi, intézményi és személyi feltételei. Ilyenek lehetnek az alábbiak:

- a már meglévő tervek, stratégiai elképzelések és egyéb írott szakpolitikai dokumentumok összegyűjtése, rendszerezése és elérhetővé tétele úgy a szakmai felhasználók, mint a szélesebb nyilvánosság számára (*kormányzati stratégiák tára*);

- a kormányzati munkában résztvevő tervező szakemberek rendszeres fórumának megteremtése (*tervezésszakmai hálózat*);
- a központi államigazgatási szerveket érintően egyértelmű megfogalmazása annak, hogy ki, mikor, milyen célból, milyen időtávra, továbbá milyen belső tartalmi elvárások szerint köteles stratégiai dokumentumokat készíteni (*a kormányzati stratégiakészítés formai és tartalmi minimumainak meghatározása*).

## VI. Zárszó

Álláspontom szerint a legújabb kori magyar reformkor első üteme a '90-es évek végén lezárult. Az ország a „*formai reformokon*” túljutván jelenleg a „*tartalmi reformok*” falként magasodó kihívásai előtt áll. A probléma megoldásához mindenekelőtt szükséges lenne, hogy a hazai véleményformáló erők – elsősorban a politikai pártok – meg tudják fogalmazni, hogy (1) változást akarnak, (2) pontosan definiálják, hogy a változásoknak mely területeken kell végbe menniük, végül (3) vázolják fel azokat a stratégiai célokat és prioritásokat, melyeket követve a változások végbevihetők.

Meggyőződésem, hogy amíg az eszköz-hozzárendeléshez (programozás) értő szakmai felelősök a fenti kérdésekre nem kapnak egyértelmű és megfelelő válaszokat, nem lesz lehetséges összefüggő rendszerbe foglalni az állami tervezést, ezen belül úgy a kormányzati stratégiaalkotást, illetve ágazati és térségi tervező tevékenységet, mint a költségvetési tervezést és a jogalkotást. E nélkül nincs lehetőség valódi és mélységi problémákat kezelő országos gazdasági és társadalmi tervek megfogalmazására sem. E kérdésekhez képest az állami tervezés jogi és intézményi rendjének áttekintése akár „részletkérdésnek” is tekinthető.





# MIGRÁCIÓS POLITIKA MAGYARORSZÁGON

WETZEL TAMÁS  
kutató

## I. A migráció kérdésköre

A migráció, a bevándorlás kérdésköre a fejlett országok társadalmainak egyik legfontosabb kérdésévé vált az utóbbi évtizedekben. Sokfajta vetülete van migrációnak: humanitárius, munkaerő-piaci, demográfiai, integrációs, közegészségügyi, nemzet- és közbiztonsági.

A bevándorlásnak sok pozitív, de mint mindennek, számos negatív következménye is lehet. Vannak hagyományosan bevándorlókat befogadó társadalmak, amelyeknél általában európai bevándorlók tömegei hódították meg a feltáratlan vadont, ők teremtették meg országukat, amelyet aztán az újabb bevándorlási hullámok segítségével felvirágoztattak. Ebben az esetben mindenki bevándorló, s ennek hátrányai természetesen szinte meg sem jelentek (kivéve az őslakosság számára).<sup>1</sup> A bevándorlás sikerességét elősegítette a befogadó társadalmak egyértelmű asszimilációs politikája is.<sup>2</sup>

Ami Nyugat-Európában az utóbbi 40-50 évben lezajlott, az inkább a bevándorlás kockázatait hangoztatók érveit szaporítja, hiszen a legtöbb nyugat-európai országban a bevándorlók aránya már meghaladja a 10 %-ot, míg integrációjuk nagyon kevés sikerrel jár. A többségi társadalom és a frissen bevándoroltak között óriási a demográfiai különbség, amely a problémák fokozódását vetíti előre. Amíg Nyugat-Európa legtöbb országában az „őshonos” lakosság száma és aránya csökken, addig például a muszlim kisebbségek

---

1 Ma már ilyen típusú bevándorlásról nem beszélhetünk, hiszen mind a társadalmi, mind a technikai tényezők drasztikusan átalakultak. A XIX. század bevándorlói többnyire végleg „felégették maguk mögött a hidakat”, a nagy távolságok miatt a kapcsolattartásra is kevés lehetőségük maradt az anyaországgal, ha egyáltalán volt erre igényük. A technikai fejlődés következtében világunk összeszűkül, így az utazás, a kapcsolattartás nehézségei lecsökkentek, és nem is kell feltétlenül asszimilálódni a befogadó társadalomba a megélhetéshez. Mindezek következtében az utóbbi évtizedekben inkább párhuzamos társadalmak, diaszpórák jönnek létre.

2 Például a XIX. században az Egyesült Államokban a német bevándorlók igyekeztek nyelvüket megőrizni, nyelvi enklávékat létrehozni, ezt azonban abban az időben minden eszközzel megakadályozták. Kifejezetten „amerikanizálási” célú programok indultak a bevándorlók gyors és teljes asszimilálása érdekében. SAMUEL P. HUNTINGTON: *Kik vagyunk mi?* Budapest, 2005, 107.

körében igen magas a népszaporulat, a születési ráta háromszorosa a nem muszlimokénak. Egyes becslések szerint 2015-re Európa muszlim népessége megkétszereződik, az őshonos lakosság viszont 3,5%-kal csökken. A jelenlegi trendeket feltételezve 2050-re a lakosság 20%-a muszlim lesz, egyes országokban (Franciaország) ennél magasabb (egyebek szerint 50 % körüli) lesz az arány.<sup>3</sup> Az európai folyamatokat jól szemlélteti, ahogy a bevándorlók átveszik és átalakítják a korábbi keresztény templomokat, vagy ahogy impozáns mecseteket építenek olyan városokban, ahol 4-5 évtizeddel ezelőtt még egyáltalán nem éltek.<sup>4</sup>

A bevándoroltak második vagy harmadik generációja a kilátástalan társadalmi helyzet miatt gyökerei felé fordul, gyakran az iszlám fundamentalista irányzatainál kikötve.<sup>5</sup> Jellemző, hogy a londoni terrortámadás elkövetői brit állampolgárok voltak, akiknek a felmérések szerint rengeteg követőjük lehet. A többségi társadalom és a bevándorlók között nemcsak etnikai, hanem többnyire vallási, társadalmi és korkülönbség is húzódik, azaz, kis sarkítással, az idősebb, gazdag, tanult, keresztény-liberális európai áll szemben a fiatal, szegény, tanulatlan, muszlim bevándorlóval,<sup>6</sup> aki a bűncselekmények elkövetői között is felülreprezentált.<sup>7</sup> Ezek a különbségek olyan hatalmasak lehetnek, amelyek lehetetlenné tehetik az integrálódást, ha egyáltalán felmerül erre az igény.

Ezeknek a folyamatoknak a kialakulásában és hosszú ideig fennmaradásában döntő szerepe volt a II. világháború után uralkodó eszmeáramlatoknak. A XX. század második felében kerültek előtérbe a liberális, a multikulturalizmust erőltető irányzatok, amelyek szinte dogmává váltak, gyakran tabukkal elzárva a problémák megvitatásának útját. A kedvezőtlen demográfiai és integrációs folyamatok, valamint az idegenellenes pártok sikerei azonban lépéskényszerbe hozták a fejlett országok vezetőit, ezért az utóbbi években átfogó bevándorlási politikák születtek, amelyek komplex (a család egyesítési jog szűkítésétől az integráció előmozdításán keresztül a kibocsátó országok fejlesztési támo-

3 ROSTOVÁNYI ZSOLT: Az európai muszlim közösségek differenciáltsága. In *Stratégiai Kutatások 2007–2008*. Budapest, 2008, 128.

4 Például Rómában vagy Kölnben.

5 „Az olvasztótégely legfőbb tulajdonsága, hogy nem létezik.” NATHAN GLAZER – DANIEL PATRICK MOYNIHAN: *Beyond the Melting Pot*. Idézi: ROGERS BRUBAKER: Az asszimiláció vizsgálatára? A bevándorlással kapcsolatos szemlélet megváltozása és ennek következményei Franciaországban, Németországban és az Egyesült Államokban. *Regio. Kisebbségi Szemle* 2002/1.; SAMUEL P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása*. Budapest, 2008, 148.

6 Némileg a munkásosztály helyébe léptek a bevándorlók a XX. század második felében, mint a társadalom legalsóbb osztálya.

7 Például az olaszországi nemi erőszakok 40 %-át bevándorlók követik el. Ld. <http://www.metazin.hu/node/1645>

gatásáig) választ kívánnak nyújtani a nyugat-európai társadalmak mára legnagyobb problémakörére. Franciaország 2008-ban az uniós elnökség egyik prioritásává tette a migráció bonyolult kérdéskörét, elfogadtatta az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot, és hatalmas erőfeszítéseket tesz, hogy mind a legális, mind az illegális migráció kezelésére a lehető legegységesebb európai politika körvonalazódjon. Ez érinti az európai külpolitikát is, amelynek egyes, főleg afrikai országok esetében a legfontosabb témája a migráció és az azzal szorosan összefüggő fejlesztési politika.

Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum egyértelműen rögzíti a tagállami és közösségi hatásköröket, a migrációs és menekültügyi politika további harmonizációjának irányait, határait. A Paktum általában véve összefoglalja, és magas politikai szintre emeli a bevándorlás és menekültügy terén folyó jogalkotási és stratégiai munka fő irányait. Az eredeti nagyratörő francia elképzelésekkel szemben konkrét kötelezettséget a tagállamok részére a Paktum elsősorban annyiban jelent, hogy a közösségi, illetve nemzeti stratégiaalkotás, valamint elnökségi prioritások meghatározása során megkerülhetetlen kiindulási alapot teremt.

A Paktum öt fő célkitűzést jelöl meg:

- legális bevándorlás megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása;
- küzdelem az illegális bevándorlás ellen, különösen az illegálisan ott tartózkodó külföldieknek a származási országukba vagy egy tranzitországba történő visszatérésének biztosítása révén;
- a határellenőrzések hatékonyságának fokozása;
- a menedéket nyújtó Európa létrehozása;
- globális partnerség kialakítása a származási- és tranzitországokkal, a migráció és a fejlesztés közötti szinergiák elősegítése révén.

A legális bevándorlás megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása kapcsán a Paktum emlékeztet arra, hogy a legális migráció kérdésköre, a belépési feltételek meghatározása nemzeti hatáskörbe tartozik, és a tagállamok szükség esetén nemzeti kvótákat is felállíthatnak. A legális bevándorlásnak kétoldalú szándékon kell alapulnia (a migránsok, valamint a fogadó ország szándékán), valamint a kölcsönös haszon céljával. A tagállamoknak olyan migrációs politikákat kell kidolgozniuk, amelyek a magasan képzett munkavállalók beáramlásának elősegítésére irányulnak, és olyan lépéseket kell tenniük, amelyek a kutatók és diákok befogadásának elősegítését és mozgásuk megkönnyítését célozzák, ugyanakkor hangsúlyozza az ideiglenes vagy körkörös migrációval az agyelszívás káros hatásainak

csökkentését.<sup>8</sup> Ezen túl a Paktum bátorítja a családegyesítési célú bevándorlás hatékonyabb szabályozását.

A Paktum felhívja továbbá a tagállamokat olyan integrációs politikák kidolgozására, amelyek segítik a migránsok befogadó országba történő társadalmi és gazdasági beilleszkedését, és amelyek az őket illető jogokon és terhelő kötelezettségeken alapulnak. E tekintetben külön hangsúlyozza a legjobb gyakorlatokról szóló információcsere és a kommunikáció fontosságát. Az integráció a mai európai megközelítésben kétoldalú folyamat, amelybe beletartozik a fogadó ország népessége alkalmazkodó képességének erősítése (interkulturális tudatosítás és tudásátadás, a migráció elfogadása), valamint az oktatás és a foglalkoztatáspolitikai bevándorolt háttérűekre specializált intézkedései. Az EU hangsúlyozza, hogy az intézkedések kiválasztása és megvalósítása az adott tagállam körülményeinek és hagyományainak megfelelő módon történhet, és a befogadó társadalom nyelvének, történelmének és intézményeinek ismerete az integráció szükséges előfeltétele.

*A Küzdelem az illegális bevándorlás ellen, különösen az illegálisan tartózkodó külföldiek visszatérésének biztosításával* című fejezet a következő három alapelvre épül: az illegális migránsoknak vagy önkéntesen el kell hagyniuk az Európai Unió területét, vagy ki kell őket toloncolni; a tagállamoknak el kell ismerniük a másik tagállam által hozott kiutasítási határozatot; továbbá minden államnak vissza kell fogadnia azokat az állampolgárait, akik illegálisan tartózkodnak egy másik állam területén. Az illegális migráció visszaszorítása érdekében a fejezet hangsúlyozza az uniós szintű és a kétoldalú visszafogadási egyezmények fontosságát, valamint azt, hogy a migráció globális megközelítése keretében el kell mélyíteni az együttműködést a származási és tranzit országokkal. A Paktum felhívja a tagállamokat olyan nemzeti rendszerek kiépítésére, amelyek az önkéntes hazatérés elősegítését célozzák; hangsúlyozza továbbá, hogy az illegális migránsokat kihasználó személyek ellen a lehető legszigorúbban kell fellépni. Az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy kizárólag az esetenkénti, a nemzeti jogszabályok keretében végzett, humanitárius vagy gazdasági okokból történő rendezést<sup>9</sup> támogatja.

8 Jellemző a migráció komplexitására, hogy Párizsban több benini orvos van, mint egész Beninben, illetve a szub-szaharai bevándoroltak fizetése nagyobb összeget tesz ki, mint az egész nemzetközi fejlesztési együttműködés kerete, így hazautalásainak jelentős hatása lehet a fejlődő világ előrehaladásában.

9 Regularizáció. Ha az illegális bevándorló jelentkezik a hatóságoknál és megfelel egyes feltételeknek, akkor rendeződik (legalábbis ideiglenesen) a helyzete, gyakorlatilag amnesztiát kap. A dél-európai országokban több ilyen intézkedésre is sor került, azonban ez inkább az illegális migrációt segítette elő. Például a spanyol intézkedések közvetlen hatással voltak a francia és olasz folyamatokra, az illegális migránsok kifejezetten újabb regularizáció reményében keltek útra.

*A határellenőrzések hatékonyságának fokozása* címet viselő fejezet egyértelműen rögzíti, hogy a határőrizet tagállami hatáskör. Hangsúlyozza a biometrikus vízumok legkésőbb 2012-től történő bevezetését, valamint a schengeni ellenőrzések gyakoriságának és színvonalának javítását. A tervezet szorgalmazza a tagállamok közötti szorosabb együttműködést és a közös vízumkiadó képviseletek felállítását. A fejezet előrevetíti az európai határőrizeti szerv, a FRONTEX műveleti központjainak és az európai határőrizeti rendszer létrehozásának vizsgálatát.

A menedéket nyújtó Európa kialakítása érdekében a Paktum hangsúlyozza, hogy lehetőség szerint 2010-ben – de legkésőbb 2012-ig – egységes menekültügyi eljárást kell bevezetni, valamint egységes menekültstátuszt és egységes kiegészítő védelmi státuszt kell létrehozni. A Paktum a menedékkérők tömeges beáramlása esetére a szolidaritás elve alapján lehetővé kívánja tenni a menekültügyi szakértők tagállamok közötti átcsoportosítását, a már létező közösségi források hatékonyabb alkalmazását, valamint a tagállamok önkéntes vállalása alapján a nemzetközi védelmet élvező személyek más tagállamokban történő elhelyezését.

*A globális partnerség kialakítása a származási országokkal és a tranzitországokkal, a migráció és a fejlesztés közötti szinergiák elősegítése révén* című fejezet a harmadik országokkal való partnerségi viszony kialakítását és erősítését célozza. A Paktum már nemcsak a klasszikus fejlesztéspolitikai eszközök alkalmazására koncentrálna, hanem az ideiglenes és a körkörös migrációt elősegítő, a kibocsátó országokkal kialakítandó együttműködési formákban rejlő lehetőség kihasználását javasolja (egészségügyi, szakképzési, oktatási és foglalkoztatáspolitikai fejlesztések). Egyértelműen leszögezi, hogy a migrációnak be kell épülnie mind az Európai Unió külpolitikájába, mind pedig a fejlesztéspolitikájába.

## II. A magyarországi helyzet

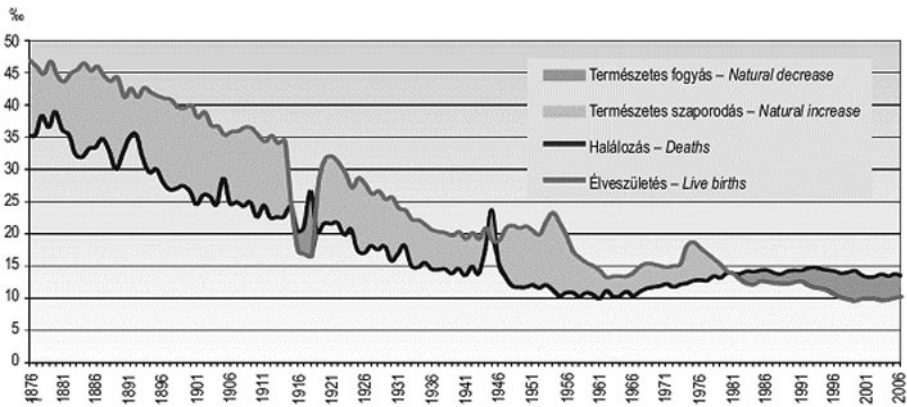
Jelenleg a születések száma messze alulmúlja a halálozások számát hazánkban, 2008-ban 132 938 halálesetre mindössze 97 613 élve születés esett.<sup>10</sup> Hosszabb ideje, már az 1980-as évek eleje óta egyértelműek ezek a negatív tendenciák, amelyek aláássák az ország jövőjét, fenntarthatatlanná teszik az elosztórendszereket (lásd 1. ábra). Európai összehasonlításban különösen alacsony a foglalkoztatottság, az aktív korúak mindössze 57%-a dolgozik, szemben a 64,5%-os uniós átlaggal.<sup>11</sup> A társadalom előregedése mind komolyabb

<sup>10</sup> KSH Népességi Évkönyv, 2008.

<sup>11</sup> Lásd: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language>

problémát fog okozni. A jelenlegi folyamatok alapján gyorsuló rosszabbodás prognosztizálható, hisz a születések jelentős része is improduktív rétegeknél fordul elő, az improduktivitás újratermelődik, így a demográfiai helyzet lesz hazánk elsősorú problémája az elkövetkező évtizedekben.<sup>12</sup> Mindenképpen sürgős és radikális beavatkozás szükséges, amely növeli a születések számát, azonban sajnos a demográfia megfigyelései szerint a negatív tendenciák megfordítása nagyon időigényes.

1. ábra: Magyarországi demográfiai folyamatok, 1876–2006.<sup>13</sup>



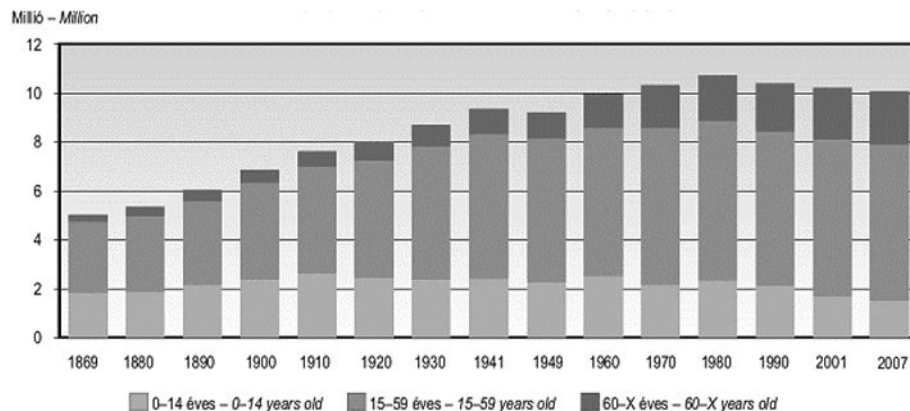
A 2. és a 3. ábra világosan mutatja a magyar társadalom rohamos elöregedését. A jelenlegi folyamatok már rövid távon előrevetítik a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás összeomlását, a költségvetés állandó egyensúlytalanságát, a magyar társadalom jelentős rétegeinek kilátástalan helyzetbe kerülését, de gyakorlatilag minden területet érintenek (például sorozatos iskola- és egyetem-megszüntetések). A 3. ábra szerint míg 1960-ban az idős népesség 35 %-a volt a gyermeknépességnek, addig ma már jóval 100% felett van, tehát az elkövetkező évtizedek sem sok jóval kecsegtetnek.

=en&pcode=tsisc070 és <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pcode=tsiem010&language=en>

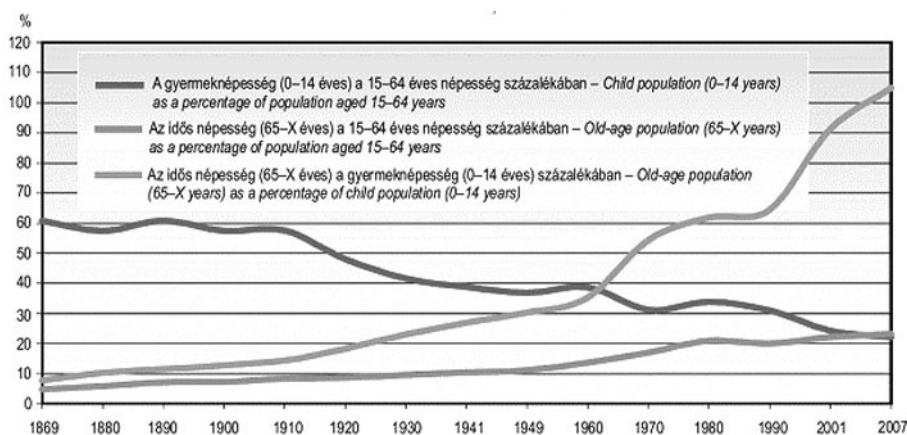
12 A Gazdasági és Szociális Tanács is kifejezetten aggasztónak látja a helyzetet és a jelenlegi tendenciákat. A felmérések szerint a 2001. évi átlagos gyermekszám országosan 1,3 volt, a roma népességnél ugyanakkor 2,9. <http://www.mno.hu/portal/695062>

13 Forrás: KSH.

2. ábra: A magyarországi népesség száma főbb korcsoportok szerint, 1869–2007.<sup>14</sup>



3. ábra: Eltartottsági ráta, öregedési index, 1869–2007.<sup>15</sup>



A magyarországi demográfiai statisztikák még rosszabb képet mutatnának, ha nem lett volna az elmúlt 20 évben jelentős bevándorlás és viszonylag kisebb kivándorlás. A halálesetek és az élve születések között évente körülbelül 35 000 a különbség, ez a természetes fogyás. Ezt korigálja a vándorlási különbség, amely a ki- és bevándorlás közötti különbséget mutatja. A pozitív

14 Forrás: KSH.

15 Forrás: KSH.



vándorlási különbözet javítja a természetes fogyást, így alakul ki a tényleges fogyás. A pozitív vándorlási különbözetnek, tehát a bevándorlásnak köszönhető, hogy évente csak 20-25 ezer fővel csökken Magyarország lakossága és még 10 millió felett van.<sup>16</sup> Mint mindenütt, Magyarországon is fiatalabbak a bevándorlók, mint az össznépesség: a 20-39 éves korcsoport a magyarországi lakosság 29,7% teszi ki, míg a bevándorlóknál eléri a 45%-ot.<sup>17</sup> Ez az a korosztály, amely gyereket vállal és munkát végez, tehát a fiatal felnőttek, akik az utóbbi két évtizedben bevándoroltak (elsősorban határon túli magyarok), felmérhetetlen segítséggel voltak a magyar gazdaság és népesedési helyzet szempontjából.

A magyarországi demográfiai helyzetre tehát a bevándorlás segítségével (is) választ kell adni, fontos, hogy a hátrányok többségét, a veszélyeket ma még van lehetőség elkerülni. Ebben a tekintetben hazánk „a történelmileg szerencsésebb” országok közé tartozik, hiszen van lehetőség a nyugat-európai tapasztalatokból idejében tanulni és megfelelő bevándorlás-politikával a népességfogyás hatásait csökkenteni, ugyanakkor idejében felkészülni a nem-kívánt bevándorlásra, különösen annak biztonsági kockázataira. A környező országokban élő magyar kisebbségek helyzete azonban sajátos problémák elé állítja a magyar idegenrendészetet, hiszen döntő többségben magyar nemzetiségű külföldi állampolgárok élnek hazánkban, akik integrációjával kapcsolatban semmilyen probléma sincsen.<sup>18</sup> A nem magyar nemzetiségűek aránya az európai országok többségének bevándorlási statisztikáihoz nem is mérhető, ahol a bevándoroltak aránya a 10%-ot is megközelíti.<sup>19</sup> Ennek elle

16 A KSH módszertana szerint bevándorló, aki tartózkodási, letelepedési vagy bevándorlási engedélyért folyamodik az adott évben. A módszertan kétségeket vet fel, hiszen a külföldinek a letelepedési engedély iránti kérelemhez rendelkezni kell tartózkodási engedéllyel is. Tekintettel a letelepedési kérelem elbírálásának elhúzódására, a bevándorló két (egy tartózkodási engedély és egy letelepedési engedély iránti) kérelmet is benyújt, így kétszer szerepel a statisztikákban. A tartózkodási engedély iránti kérelmek mögött ugyanakkor nincs igény a huzamos tartózkodásra (pl. tanulmányi, gyógykezelési, önkéntes, egyéb cél). A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket pedig nem kezeli megfelelően a rendszer. Valószínűnek tartom, hogy a vándorlási különbözet jóval kevésbé pozitív, és így Magyarország lakossága jóval nagyobb mértékben esett vissza az elmúlt években, különösen, ha a statisztikák számára „láthatatlan” kivándorlásra gondolunk.

17 Forrás: KSH.

18 Lásd például: TÓTH PÁL PÉTER: Miért választották Magyarországot? Vonzó tényezők a kisebbségi magyar bevándorlók számára. In *Magyarország és a magyar kisebbségek*. Budapest: MTA, 2002, 145–154.

19 RAINER MÜNZ – WOLFGANG SEIFERT: Az Európába irányuló bevándorlás és hatása a befogadó társadalmakra. *Regio. Kisebbségi Szemle* 1999/3–4, 3–45.

nére a felmérések<sup>20</sup> szerint a nyílt és rejtett bevándorlás-, és idegenellenesség Magyarországon a legtöbb európai országnál jóval erősebb.

### III. A migrációs politika útkeresése

A migrációval foglalkozó szerzők hosszú ideje hiányolnak egy világos, hosszútávú bevándorlási stratégiát,<sup>21</sup> amely – a kialakuló uniós migrációs politikára tekintettel – a prioritásokat, a jogalkotást és a jogalkalmazást meghatározza.

A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat hívta fel a belügyminisztert, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégiára figyelemmel, annak ágazati stratégiai dokumentumaként 2005. december 31-ig készítse el Magyarország migrációs stratégiáját. Ennek a Korm. határozatnak a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat volt az előzménye, amely szintén előírta az ágazati stratégiák megalkotását.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia nemzeti biztonsági kockázatként értékelte az illegális migrációt. Megállapította, hogy „a migráció Magyarországot eddig elsősorban tranzitországgként érintette, azonban hazánk egyre inkább célszággá is válik. A migrációt természetes, de összetett jelenségként kezeljük, mely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint biztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt. A lehetőségeket és a kihívásokat is az európai integráció közép- vagy hosszú távú perspektívájában használhatjuk ki, illetve kezelhetjük legmegfelelőbben. A biztonsági kockázatok kezelését az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett saját nemzeti biztonsági érdekeink is megkövetelik. Nem zárható ki, hogy a migrációs mozgások keretében szervezett bűnözői vagy terrorista csoportok is próbálnak Magyarországon megtelepedni, illetve pozíciókat kiépíteni. Az illegális migráció elsősorban rendészeti kérdésként jelentkezik. A schengeni csatlakozást követően a külső – elsősorban szárazföldi – határok fokozott védelme a magyar határőrizeti szervek és a bevándorlási hivatal hatékonyabb együttműködését követeli meg. A Schengeni együttműködéshez történő csatlakozással

20 Idegenellenesség és annak alakulása az MTA felméréseiben, lásd: SIK ENDRE: A menekültekkel kapcsolatos előítéletesség növekedésének elkerülhetetlensége a mai Magyarországon. In *Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1992, 59–64., és SIK ENDRE: Idegenellenesség a mai Magyarországon. *Belügyi Szemle* 1999/1, 11–20. A sorozatos felmérések szerint a magyar társadalom döntő többsége szinte minden nem magyar bevándorlót elutasít, még a kitalált pirézeket is.

21 Lásd a kérdést kiválóan összefoglaló *Javaslat Magyarország migrációs politikájának kialakításához*. In *Atmenetek*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 1999, 9–41.

párhuzamosan az uniós támogatások hatékony felhasználásával korszerű és biztonságos határigazgatási rendszert kell kiépíteni. A migrációval – az illegális migrációval is – együtt járó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük, kiemelt figyelemmel a nemzetközi szervezett bűnözés visszaszorítására és a terrorcselekmények megelőzésére, megakadályozására. Migrációs politikánk kialakításában különös hangsúlyt kapnak a környező országokban élő jelentős számú magyar kisebbséggel kapcsolatos sajátos szempontok.”

A migrációval kapcsolatban a dokumentum kiemelte az instabil régiók és működésképtelen államok létrejöttének veszélyét, amelyek a szervezett bűnözés gócpontjaivá válhatnak, teret engedhetnek a terrorista szervezetek megtelepedésének és felerősíthetik a migrációs kihívásokat. „Az EU fórumain tevékenyen kell támogatnunk a közös menekült- és migrációs politikák továbbfejlesztését, ideértve a közös teherviselés fokozatos költségvetési megjelenítését, ami vonatkozik a külső határok igazgatásának integrációjára is. A régióknak országaival folytatott tapasztalatcsere kiemelt területe lehet a határőrizet fejlesztése (a porózus határ hazánktól minél távolabbra tolása érdekében). Át kell venni az Európai Unió korszerű megközelítését, amely a világos feltételekhez kötött fejlesztési politikán keresztül is igyekszik hozzájárulni a migrációt kiváltó tényezők felszámolásához. Törekedni kell arra, hogy a magyar társadalom befogadóképessége elérje az Európai Unióban jellemző átlagos mértéket, és kiegyensúlyozott tájékoztatással növeljük a társadalom eziránti fogékonyságát. Fontos, hogy a migrációval összefüggő szabályozás vegye figyelembe a jelentős számú határon túli magyar kisebbséget, és biztosítsa gazdasági érdekeink érvényesülését.”

Ahogy a fentiekből látszik, a migrációs stratégia, mint a Nemzeti Biztonsági Stratégia (al)ágazati stratégiája kifejezetten nagy területre fókuszálhatott. Különösen igaz ez arra tekintettel, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégiában külön pontban megjelent a demográfiai kérdéskör is, mint az ország egyik legfontosabb, komplex kihívása. A Nemzeti Biztonsági Stratégia egyik legnagyobb problémája az egyes stratégiák közötti lehatárolások hiánya volt, amely állandóan súrlódásokat okozva megnehezítette a tervezést. Különösen komoly problémákat jelentett a rendvédelmi és a migrációs stratégia közötti lehatárolás az illegális migráció tekintetében.<sup>22</sup>

A felmerülő problémákat a Migrációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról szóló 2104/2004. (IV. 28.) Korm. határozat próbálta orvosolni, amely a „Magyar Köztársaság hosszú távú migrációs politikája stratégiai elemeinek kidolgozása, valamint az ezzel összefüggő kormány szintű, illetve a szakága-

<sup>22</sup> A Nemzeti Biztonsági Stratégia egyetlen rész-stratégiája sem került elfogadásra, ahogy a rendvédelmi stratégiával részben párhuzamosan előkészített rendészeti stratégia sem.

zatok közötti együttműködést igénylő intézkedések koordinálása” érdekében hozott létre bizottságot. A tárcaközi bizottság 9 kormányzati terület (minisztériumok, hivatalok) vezetőit tömörítette, feladata lett:

- a migrációs stratégia tervezetének előzetes véleményezése;
- a belügyminiszter által előterjesztett és a Kormány által elfogadott migrációs stratégia alapján a hosszú távú migrációs politikára vonatkozó javaslat összeállítása;
- az elfogadott migrációs politika alapján a migrációval kapcsolatos jogszabályok módosításának kezdeményezése, a végrehajtását felügyelete, a migrációval kapcsolatos intézményrendszer működésének áttekintése;
- a migránsok beilleszkedésével, társadalmi integrációjával kapcsolatos kormányzati intézkedések összehangolása.

A Migrációs Tárcaközi Bizottságot létrehozó Korm. határozat a korábbi feladatot átírta-kibővítette, a felelősség kérdését pedig szétterítette. 2004–2006 között működött a tárcaközi bizottság, több tervezetet is véleményezett, azonban komoly előrelépés nem történt a migrációs stratégia megalkotásában. A feladatkijelölő kormányhatározat ma is hatályban van, bár a stratégia elkészítésének határideje 2005. decemberében lejárt. Az uniós bevándorlási politika rohamos fejlődése és felértékelődése zajlott le az utóbbi években, szinte minden uniós tagállamnak van migrációs és integrációs stratégiája,<sup>23</sup> így különösen fájó, hogy Magyarországon az elfogadott kormányhatározatok ellenére ennek nyoma sincsen, semmilyen elfogadott migrációs stratégia, szakpolitika vagy koncepció sem létezik. Hazánk ezen a területen is lemaradásban van, holott már legalább egy évtizede rendelkeznie kellene egy koherens migrációs stratégiával, amelyet végre is hajtanak, és ami számon is kérhető. Ilyen migrációs stratégia hiányában mind a szervezetrendszer, mind a jogalkotás, mind a joggyakorlat csak sodródik, és természetesen az uniós döntéshozatalban sem tudjuk érdekeinket megfelelően érvényesíteni. Hozzá kell tenni, a magyarországi kormányzati stratégiai menedzsment, stratégia-alkotás és különösen stratégia-megvalósítás sajnos nem sok pozitív példát tudott más területen sem produkálni.

Hiányoznak a migrációval kapcsolatban a stratégiai dokumentumokat megalapozó elemzések, vizsgálatok, nagyon keveset tudunk egyes külföldi csoportok (pl.: arabok, vietnámiak, kínaiak) motivációjáról, későbbi terveikről, illetve a jellemző push- és pull-hatásokról.<sup>24</sup> Nem rendelkezünk arról sem

23 A modern migrációs politikák megközelítése sokkal összetettebb, mint a Nemzeti Biztonsági Stratégia látásmódja. A migráció elsősorban népesedési/demográfiai kérdés, természetesen sok területtel szorosan összefüggve. A Nemzeti Biztonsági Stratégián a mai felfogás már túllépett, hiszen a biztonság, az illegális migráció csak egy szelete ennek a globális kérdéskörnek.

24 A migrációs jelenségeket ún. push- és pull-hatásokkal lehet magyarázni, azaz a kibocsátó

megfelelő információval, hogy az egyes külföldi csoportok jelenléte mennyiben hasznos a magyar társadalom számára. Ilyen komplex felmérések, megfelelő hatásvizsgálatok hiányában az utóbbi évek lépései megalapozatlannak, intuitívnak, vagy inkább doktrinernek tekinthetők.

Jellemző erre a Migrációs Stratégia 2007. februárjában napvilágra került egyik változata, amely komoly vihart kavart. A stratégia-tervezet eleve rossz helyzetértékelésből<sup>25</sup> indult ki és irreális, a társadalom döntő többségének akaratát semmibe vevő megoldási javaslatra<sup>26</sup> jutott. Az „egymillió ázsiai betelepítésének” gondolata éles társadalmi reakciót váltott ki, a kormánynak visszakoznia kellett, így semmi sem lett a stratégia ezen tervezetéből, de általában az egész stratégiából sem. 2007 óta semmilyen előrelépés sem történt a migrációs vagy integrációs politika kérdésében.

Bár nem rendelkezünk elfogadott stratégiai dokumentummal, amely meghatározná a magyarországi migrációs politikát, érdemes mégis megvizsgálni az idegenrendészeti és állampolgársági jogszabályok 2002 óta történt módosításait. Az 1. táblázat adatai azt mutatják, hogy a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló – egyébként egyáltalán nem szigorú – 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv.) módosításai, majd felváltása a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvénnyel, kifejezetten liberális szellemben történt meg, a nem magyar nemzetiségű<sup>27</sup> külföldiek számára egész sor engedmény történt, és az uniós jogharmonizáció

---

országok taszító és a befogadó országok vonzó hatásával. Push-hatás lehet a társadalmi-gazdasági bizonytalanság, instabilitás, kilátástalan szegénység, megfelelő munkalehetőségek hiánya, amelyek elvándorlásra készítik az embereket. Pull-hatás lehet az adott befogadó ország fejlettsége, gazdagsága, munkalehetőségei, könnyű elérhetősége, liberális idegenrendészeti és menedékjogi gyakorlata, a történelmi kapcsolatok, vagy éppen a már bevándorolt diaszpóra, amely vonzza az otthon maradtakat. Lásd: PÓCZIK SZILVESZTER – DUNAVÖLGYI SZILVESZTER: *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, 2008. 64. A rokoni, ismerősi körben terjed az információ, segítenek egymásnak az emberek, így „lánc-elvándorlás” alakul ki, amely egyre könnyebbé teszi a bevándorlást az újabb csoportok számára.

25 „Kimutatható, hogy a hazai munkaerő-kínálat sem mennyiségében, sem minőségében nem tudja majd kielégíteni a hazai munkaerő-keresletet.”

26 „A természetes reprodukcióra tett „józan” feltételezések mellett csakis egy emelt szintű bevándorlás jelentheti a népességfejlődés konszolidálását. Ez viszont feltételezi, illetve maga után vonja új demográfiai-társadalmi helyzet kialakulását: sok százezer, akár milliós nagyságrendű külföldi eredetű népesség integrálásának szükségességét. A jelen folyamatok alapján ezt a népességrészt a legnagyobb valószínűség szerint az ázsiai országokból érkező migránsok adják majd.”

„A külföldiek létszáma megtízszereződhet, arányuk pedig akár 10% fölé emelkedhet a század első felében.”

„Meg kell teremteni annak feltételeit, hogy a kellő integrációs intézményrendszer kialakítását követően Magyarország be tudja indítani saját, meghatározott válságövezeteket célzó áttelepítési programját.”

27 A magyar nemzetiségűek számára előnyös módosításokat a kettős állampolgárságról szóló népszavazás után az ún. Avarkeszi-csomag hozott.

is egyértelműen a külföldiek számára előnyösen ment végbe. Szembeötlőek az arányok, egyértelmű a szabályozási koncepció, tehát elfogadott stratégia hiányában is látszik az utóbbi évek kormányzatának irányultsága. A hatályos idegenrendészeti jogszabályok és a gyakorlat ennek eredményeképpen az egyik legliberálisabb Európában, a legkevesebb ellenőrzési lehetőséget biztosítva a hatóságok számára. Míg az utóbbi évtizedben Nyugat-Európa több országában (Franciaország, Hollandia, Németország) is az idegenrendészeti szabályok szigorítására került sor, addig hazánkban a lehető legliberálisabbá vált a szabályozás (pl. családegyesítési jog). Magyarország fáziskésésben van, gyakorlatilag azóta már elvetett, 20 évvel ezelőtti liberális ideák határozzák meg a kormányzat gondolkodását.

1. táblázat: Idegenrendészeti és állampolgársági jogszabályok változásai 2002–2010.<sup>28</sup>

	Előnyös		Hátrányos	
	Magyar nemzetiségűek számára	Harmadik országbeliek számára	Magyar nemzetiségűek számára	Harmadik országbeliek számára
Állampolgársági jogszabályok 2002–2010.	4	5	0	0
Idtv. és végrehajtási rendelete 2002–2007.	1	21	0	0
Harmtv. és végrehajtási rendelete 2007–2010.	0	26	0	4

#### IV. Javaslatok

A stratégiai dokumentumoknak hierarchikusan kell felépülniük, a koncepciótól a konkrét projektek szintjéig (4. ábra). A koncepció a legáltalánosabb, amely a távlati célokat határozza meg, amely célokat aztán az egyes stratégiák valósítanak meg. A stratégiákat általában két éves cselekvési programok „váltják aprópénzre”, amelyek konkrét projektekből állnak. Jellemző erre a rendszerre a stratégiai menedzsment eredményeinek felhasználása, a távlati célok figyelembe vételével a folyamatos a monitoring, a visszacsatolások megléte és adott esetben a „gördülő tervezés”. Egy-egy területnek ilyen piramis-szerűen elkészített stratégiai dokumentumokkal kell rendelkeznie, amelyek természete-

28 Jogharmonizáción kívüli, érdemi módosítások.

tesen az ágazaton belül és tágabban is más stratégiákhoz kapcsolódnak. Az ábrán látható háromszög hierarchiája tehát nem önmagában létezik, hanem egymáshoz kapcsolódva a stratégiai dokumentumok összeérnek, belső kapcsolatban vannak egymással.<sup>29</sup>

A bevándorlás kérdésköre szorosan kapcsolódik a demográfiához, ezért együtt kell a távlati válaszokat megtalálni. Sürgető lenne, hogy egy hosszabb távú, a magyarság első számú létkérdésével foglalkozó népesedési koncepció (nemzetstratégia) készüljön, amelyben megjelenéne mind a bevándorlási, mind a demográfiai, mind a határon túli magyarsággal kapcsolatos<sup>30</sup> policy elemei. A tragikus népességfogyás megállítását célzó koncepciót rövidebb időtartamú demográfiai és migrációs stratégiák valósítanák meg. Ezek a stratégiák jövőkép-vezérelt stratégiák,<sup>31</sup> amelyek több szakterületet<sup>32</sup> érintenek (átfogó stratégiák szemben a szakstratégiákkal), és fontosságuk miatt az Országgyűlés fogadná el őket.

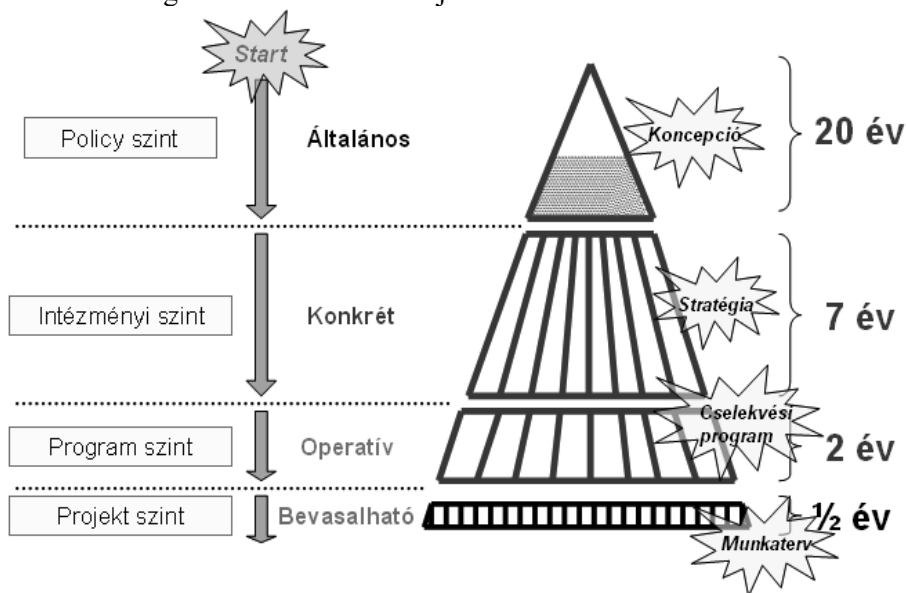
---

29 Legjobban egy középkori „rózsaablakként” lehet elképzelni a stratégiai dokumentumok rendszerét, amelynek közepén, központi helyén a nemzetpolitikai koncepciónak kell lennie.

30 Nemzeti konszenzust kellene kialakítani a határon túli magyarok vonatkozásában. Bizonyos prioritást is ki kellene alakítani, azaz eltérő megoldásokat kell meghatározni a tömbmagyarság, a szórvány és a csángók vonatkozásában. Korábban már felmerült, hogy a csángók és a szórvány helyzete kevésbé javítható, hosszabb távon megmaradásuknak kevés az esélye.

31 Az evolutív stratégiával szemben a megközelítés alapja a kidolgozott célállapotban (jövőképben) rejlik. Ennek megfelelően egy részletes és jól kidolgozott koncepciónak kell rendelkezésre állnia, mely kiindulási alapként szolgál a komoly innovációs kapacitásokat igénylő tervezéshez. *Módszertani útmutató a kormányzati stratégiai tervezéshez*. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal, 2004, 6.

32 A gazdasági területtől a külkapcsolatokon keresztül egészen a kulturális-oktatási területig.

4. ábra: Stratégiai tervezés hierarchiája<sup>33</sup>

A magyar migrációs stratégiának kellene hosszú távú választ adni arra, hogy – a nemzetközi és uniós jogszabályok betartásával – mennyi és milyen bevándorlót vár az ország, ezért milyen intézkedéseket tesz, és hogyan állja útját az illegális migrációnak. Bár az eddigi viszonylag kisebb, és elsősorban magyar nemzetiségű bevándorlás miatt a külföldiek integrációjával kapcsolatban nem merültek fel komolyabb, nyugat-európai szintű problémák, a migrációs stratégiának mindenképpen széles körűen foglalkoznia kell az integráció kérdéskörével, hogy megelőzze az ilyen nehezen kezelhető problémák kialakulását. A migrációs stratégia megalkotásakor figyelemmel kell lenni a kapcsolódó területek stratégiai dokumentumaira (rendészeti-rendvédelmi stratégia, emberkereskedelem elleni stratégia, bűnmegelőzési stratégia, stb.)

#### 1. Alapvető kérdések:

- Mennyi bevándorlóra van elméletileg szükség? Van egyáltalán szükség nagyobb, idegen kultúrájú bevándorlásra?
- Ha igen, milyen bevándorlókat preferáljunk?
- Milyen eszközöket lehet felhasználni a kívánt cél elérése érdekében?
- Milyen legyen a bevándorlók integrálódását elősegítő politika? Az integráció esélyeit és költségeit figyelembe véve, hosszabb távon megéri-e a bevándorlás?

33 Sántha György stratégiai tervezéssel kapcsolatos gondolatainak felhasználásával.



*A) Mennyi bevándorlóra van elméletileg szükség? Van egyáltalán szükség nagyobb, idegen kultúrájú bevándorlásra?*

Bár a jelenlegi statisztikák nem tökéletesek, a népességfogyás megállítására évente 35 ezer bevándorlót kellene befogadni, hogy Magyarország jelenlegi 10 milliós lakossága szinten maradjon. Ez a mostani bevándorlás legalább megduplázását, az eddigi folyamatokon felül újabb 20 ezer bevándorlót jelentene.

A magyarországi push- és pull-hatásokat ismerve erre nagyon kevés esély van. push-hatásként lehet értékelni a globális migrációs folyamatokat, illetve a határon túli magyarság számára esetleg kedvezőtlenebbé váló feltételeket. pull-hatás az anyaország vonzása, a szabad, plurális demokrácia, a gazdasági fejlettség és perspektíva. Ha a határon túli magyarok természetes bevándorlását figyelmen kívül hagyjuk, gyakorlatilag „tágra kellene nyitni a kapukat”, a jelenlegi idegenrendészeti szabályokat drasztikusan liberalizálni kellene. Azonban a gazdasági fejlődés perspektívája, az egyéni boldogulás lehetősége nélkül a migránsok továbbszivárognának fejlettebb uniós országokba.

Más szempontból elemezve ezt a harmincöt ezres számot, arányosítás alapján ez körülbelül tízezer magyar származású és huszonötezer nem magyar származású bevándorlót jelent. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikái szerint a nem magyar nemzetiségű bevándorlás 70-80 %-a koncentrálódik Budapestre és Pest megyére, így évente 15-20 ezres idegen bevándorlás jutna a fővárosra. Ez már pár év alatt annyi bevándorlót jelentene, hogy az integráció szinte lehetetlenné válna. Tehát kijelenthető, hogy a ma látható feltételek mellett a nagyobb mértékű bevándorlás egyáltalán nem lenne hasznos, és komoly távlati veszélyeket jelentene.

*B) Milyen bevándorlókat preferáljunk?*

Megállapítható, hogy a honosítottak általában jól képzett fiatalok, középkorúak, akik szorosan kötődnek Magyarországhoz, integrációjuk gyakorlatilag zavartalan. 1990 óta minden évben hasonló volt az állampolgárságot szerettek szociológiai helyzete, így mind gazdasági, mind demográfiai szempontból bevándorlásuk előnye az országra nézve felbecsülhetetlen. Megállapítható tehát, hogy a jelentős népességfogyást a határon túli magyarok beáramlása ellensúlyozza, akik minden szempontból felbecsülhetetlen értékei az anyaországnak. Megvizsgálva a bevándorlók szociológiai felméréseit, kijelenthető, hogy az ideális bevándorló:

- magyar nemzetiségű, vagy a magyar társadalomba nagyon könnyen beilleszkedő (elsősorban a Kárpát-medencéből, vagy az európai kultúrkörhöz tartozónak);
- munkájával lakhatását és megélhetését a magyar társadalom jelenlegi színvonalán biztosítani tudó;
- közepes- vagy felsőfokú végzettségű (alsóbb szintű végzettségű külföl-

diek integrálása a nyugat-európai tapasztalatok szerint nagyon komoly problémákat vet fel, különösen gazdasági válság, magas munkanélküliség esetén);

- 20 és 40 év közötti életkorú.

Sajnos a határon túli magyarság sem kifogyhatatlan tartalék az anyaország számára, hiszen negatív demográfiai tendenciák figyelhetők meg a szlovákiai, ukránai, romániai és vajdasági magyarság körében is, amelyet az elvándorlás csak tovább súlyosbít. Minthogy egyetlen magyar kormánzatnak sem lehet célja a határon túli területek kiürítése (szemben a klasszikus befogadó államokkal, mint Izrael vagy Németország), gyakorlatilag „saját ujjainkat kell harapdálnunk.” Nyilvánvaló, hogy egyfajta sorrendiséget (nyugati diaszpóra – a csángók – a szórvány – a tömbmagyarság) kell megállapítani. A jelenlegi letelepedési szabályozás a felmenők egykori magyar állampolgárságát, tehát nem a magyar nemzetiséget preferálja. Ezt a lehetőséget mégis szinte teljes mértékben magyar nemzetiségűek használják ki, holott magyarul beszélő, a magyar kultúrterületről származók bevándorlása a magyar nemzetiségűek után a legkívánatosabb. A kommunikáció fontossága ebben és a csángóság visszatelepítése tekintetében megkerülhetetlen, ugyanakkor kijelenthető, hogy a prosperáló magyar gazdaság nélkül mindez kevés eredménnyel járhat.

### *C) Milyen eszközöket lehet felhasználni a kívánt cél elérése érdekében?*

#### *Bevándorlási keretszám*

Felmerül, hogy külföldi példák alapján bevándorlási kvóta felállításával a bevándorlók számát lehetne növelni. A kvótákat lehet pozitív, illetve negatív értelemben használni, azonban Magyarországon 1994 és 1996 között a bevándorlási kvóta teljes mértékig hatástalan maradt, az évi 2 000 fős keretet csak a töredékéig sikerült kitölteni, mert a magyar nemzetiségűek és a családtagok nem tartoztak bele, így a fentebb közölt statisztikák alapján láthatóan mai napig kevés számú igazi bevándorló használta csak ki. A bevándorlási keretszámot a 64/1994. (IV. 30.) kormányrendelet szabályozta először. 1994 és 1998 között évente csak 300-400 „valódi külföldi” nyújtott be kérelmet,<sup>34</sup> így a feleslegesnek ítélt jogintézményt a 26/1998. (II. 18.) kormányrendelet megszüntette.

#### *Menekült kvóta*

A menekültügy jelenlegi helyzete minimális népességmozgást prognosztizál, Magyarországról az embercsempészek által ideszállított személyek a mene-

34 KÖSZEG FERENC: Minden hatalmat a rendvédelmiéknél! Új szabályok az idegenrendészetben. *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata* 1998/4, 114.

kültügyi kérelem benyújtása és a közösségi szálláson történő elhelyezés után rövidesen továbbállnak Nyugat-Európa felé, így hazánk egyáltalán nem tekinthető célországának. A XXI. század elején prognosztizálható, hogy a háborús góccok a fejlődő világban lesznek, míg reményeink szerint Európára végre tartós béke és prosperitás köszönt. A jelenlegi menekültügyi kérelmek döntő része megalapozatlan, gyakran visszaélés rejlik a kérelmezés mögött. Menekült kvóta esetében más országokban benyújtott menedékjogi kérelmeket bírálná el pozitívan Magyarország, és fogadna be olyan menekülteket, akiket egyébként nemzetközi kötelezettség miatt nem kellene.<sup>35</sup> A fejlett nyugat-európai országok nagy menekültáradatok esetén kvótákat állítottak fel, azonban számunkra mind pénzügyi, mind bevándorlás-politikai szempontból szükségtelen ilyen vállalás.

A menekültek fejlődő országokból származnak, polgárháború, üldöztetés elől menekülteként traumatizáltak. Magyarországgal semmilyen kapcsolatuk nincs, többnyire semmilyen információjuk sincs hazánkról, így még nagy integrációs kiadások ellenére is nehezen elképzelhető, hogy szomáliai, afgán vagy kelet-timori, stb. emberek nagy számban be tudnának illeszkedni a magyar társadalomba, és idővel hasznos tagjai lehetnének, különös tekintettel arra, hogy a magyar társadalom kifejezetten bevándorlás- és menekültellenes. Kvóta alapján befogadásra ma is van lehetőség a menedékjogi törvény alapján, de ez 100 főben van maximálva. Amennyiben az Európai Unió egységes menedékjogi politikát alakít ki, amelynek része egyes országok (pl. Málta) részleges tehermentesítése, akkor természetesen Magyarország is részt vehet ezekben az áttelepítési programokban kis mértékben, azonban a menekültügyi kvóta nem megoldás a problémáinkra.

### *Pontrendszer*

A letelepedési engedély fontossága miatt megszerzéséhez a külföldinek több feltétel együttes meglétét kell igazolnia, és ezért kérelméhez okiratok sokaságát kell mellékelnie, azaz a magyar jog nem ismeri a máshol bevett befektetési, illetve pontrendszerű bevándorlás jogintézményeit, amelyek jórészt a kérelmező pénzügyi helyzete és végzettsége alapján szinte automatikus engedélyezést biztosítanak.<sup>36</sup> Klasszikus bevándorlási célországok, mint az USA, Kanada, Ausztrália vagy Új-Zéland különböző pontrendszerek alapján engedélyezik az adott személy bevándorlását. Ez a pontrendszer általában az életkor, a családtagok száma, a végzettség és a befektetett tőke nagysága alapján pontokat ad a bevándorolni szándékozónak, aki így majdnem automatikusan,

35 Például a Kanári-szigetekre vagy Máltára érkező afrikaiak.

36 NYÍRI PÁL: Unió csatlakozás és idegenrendészeti politika: harmonizáció vagy új közös stratégia? In *Átmenetek*. 1999, 48.

mérlegelés nélkül kap letelepedési engedélyt (amely ezekben az országokban kvázi állampolgárságot jelent). Ez a bevándorlási szabályozás visszaélésekre is ad lehetőséget és a magyar lakosság szemében bizonyos mértékig a bevándorlás megvásárlását jelentené.<sup>37</sup>

### *Magasan képzett munkaerő*

Külföldi tapasztalatok alapján eddig is lehetőség volt egy magasan képzett réteg számára eltérő bevándorlási szabályokat alkotni, és ez lassan már összeurópai kérdés lesz (Kék-kártya). Az új európai trendeknek megfelelően több országban (pl. Németország,<sup>38</sup> Ausztria) kedvezményezett a magasan képzett munkaerő („kulcsmunkaerő”)<sup>39</sup> és ezek családtagjai. Ezen személyek könnyebben kapnak letelepedési engedélyt, szinte minden feltétel alól felmentést kaphatnak, a tartózkodási engedélyük pedig egyben munkavállalási engedély is. Természetesen ez az intézmény nem azonos a tengerentúli, befektetési-pontrendszer alapú idegenrendészeti szabályozással, de Európának kétségkívül mind a befektetések csábítása, mind az „agyelszívás” tekintetében fel kell vennie a versenyt más gyorsan fejlődő országokkal. Az agyelszívással kapcsolatban ilyen megfontolandó gondolat a privilégium az egyetemi tanároknak a tartózkodási engedélynél, mint Svájcban, amely némileg hasonlatos, mint Ausztriában az állampolgársági jogban lévő intézmény.

Nekünk is égető szükségünk van beruházókra és elsősorban a magasan képzett emberekre, akik letelepedését mindenfajta adminisztrációs akadálytól és formaságtól meg kell tisztítani, hasonlóan ahhoz, ahogy a kutatók esetében történt. A leghelyesebb az lenne, ha ezeknek a személyeknek és családjuknak egy új típusú, hosszabb távú tartózkodásra alkalmas tartózkodási engedély kerülne kiállításra, amely lakóhely létesítésével és a kapcsolódó jogokkal és végső soron a magyar állampolgárság megszerzésének lehetőségével járna. Ezeknek a magasan képzett személyeknek a jelenléte a gazdaság fellendítése szempontjából is fontos, de beilleszkedésük is minden bizonnyal kevés problémával járna, amennyiben itt találnák meg új hazájukat.

37 Nem szabad elhallgatni, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal jelenleg is külön szervezetet tart fenn az ún. V.I.P. személyek számára. Célszerű lenne jogszabályi keretekbe foglalni ezeket a személyeknek az ügyintézését.

38 A nagy összegű beruházás esetén alanyi jogon jár a tartózkodási engedély, ennek a beruházásnak legalább egy millió eurósnak vagy tíz munkahelyet teremtőnek kell lennie (21. szakasz). Az új törvény lehetőséget teremt a Németországban végzeteknek, hogy egy évig még munkahelykeresés miatt maradhassanak az országban (16. szakasz (4) bekezdés). A 39. szakaszban a kettős munkavállalási engedély-tartózkodási engedély kérelmezését a „one-stop-government” jegyében egy egyszerűsített eljárás váltja fel.

39 14. szakasz (4a) bekezdés: Die Niederlassungsbewilligung als Schlüsselkraft beinhaltet die beschäftigungsrechtliche Bewilligung.

*D) Milyen legyen a bevándorlók integrálódását elősegítő politika? Az integráció esélyeit és költségeit figyelembe véve, hosszabb távon megéri-e a bevándorlás?*

Az integráció szelleme és igénye hatja át az európai idegenrendészeti törvényeket, amelyek két módon jelennek meg: egyrészt az integráció elősegítéseként és a hosszabb ideje az országban tartózkodók preferálásában (pl. Hollandia, Németország), másrészt a beilleszkedés megkövetelésében. Az integráció és a hozzá kapcsolódó struktúra számunkra is megfontolandó, hiszen hazánkban ennek a gondolkodásnak csak a csírái látszanak.

Az integráció a mai európai megközelítésben kétoldalú folyamat, amelybe beletartozik a fogadó ország népessége alkalmazkodó képességének erősítésére (interkulturális tudatosítás és tudásátadás, a migráció elfogadása), az oktatás és a foglalkoztatáspolitikai bevándorolt háttérűekre specializált intézkedései.<sup>40</sup> Az EU hangsúlyozza, hogy az intézkedések kiválasztása és megvalósítása az adott tagállam körülményeinek és hagyományainak megfelelő módon történhet, és a befogadó társadalom nyelvének, történelmének és intézményeinek ismerete az integráció szükséges előfeltétele. A Régiók Bizottsága<sup>41</sup> az alakuló integrációs politikával kapcsolatban kiemelte, hogy „a másféle életmódok és nézetek elfogadásának van egy áthághatatlan határa: az emberi jogok tiszteletben tartása, valamint a diszkrimináció összes fajtája, különösképpen a nemi alapon történő megkülönböztetés elleni küzdelem, az uniós és nemzetközi jogszabályok értelmében. A bevándorló nőknek különleges védelmet kell biztosítani, és garantálni kell, hogy teljes mértékben, egyenlő feltételek mellett hozzáférhetők legyenek számukra a munka- és képzési lehetőségek, és az európai demokratikus társadalmak politikai életében való részvétel, továbbá meg kell védeni szabad önrendelkezésüket, megakadályozva a kényszerházasságokat, szembeszállva a családon belüli erőszakkal, és biztosítva nemi és reprodukív jogaikat, tiltva a megalázó gyakorlatokat, például a nők megcsonkítását stb. Az emberi jogok nem képezhetik alku tárgyát és ezek figyelmen kívül hagyását semmilyen fajta hagyomány és/vagy kultúra nem indokolhatja.”

Vannak tipikusan befogadó országok, amelyekben a 25-30 évvel ezelőtt a hivatalos politika rangjára emelkedett a multikulturalizmus. A tipikus pél-

40 Ezért hívta életre az EU pénzügyi forrásként az Integrációs Alapot.

41 Régiók Bizottsága véleménye (2006/C 206/06) a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról, az EU és a fejlődő országok közötti partnerségre vonatkozó egyértelmű iránymutatásokról, és a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

da erre Ausztrália,<sup>42</sup> és Kanada szabályozása.<sup>43</sup> A kanadai idegenrendészeti és menekültügyi törvényben az értelmező rendelkezések szerint a külföldi (foreign national, étranger) – az általános gyakorlattól eltérően – az, aki nem kanadai állampolgár vagy állandó tartózkodó (letelepedett). Tehát ebben az esetben a letelepedés már valóban kvázi állampolgárságot jelent. A 3. szakasz szerint a törvény célja – többek között – a bevándorlásból eredő szociális, kulturális és gazdasági haszon maximalizálása, a kanadai társadalom erősítése és gazdagítása, a családok egyesítése Kanadában, a letelepedettek sikeres integrációja, amelyben a bevándorlónak és a kanadai társadalomnak is kötelességei vannak, látogatók, diákok és ideiglenesen munkát vállalók belépésének megkönnyítése.

A multikulturalizmus, mint érték az integrációval kapcsolatban is gyakran felvetődik: „a beilleszkedés nem azt jelenti, hogy a bevándorlók kulturális szempontból alkalmazkodnak a befogadó társadalomhoz. Ez a téves látásmód számos kudarchoz vezetett már. Az európai társadalmak kulturális szempontból pluralisták, és a bevándorlás fokozódásával, növekedésével ez a tendencia még inkább erősödni fog. Korábban bizonyos tagállamok úgy vélték, hogy nincs szükség beilleszkedési politikák megvalósítására, mivel a bevándorlókat csupán vendégnek tekintették, akik munkájuk végeztével visszatérnek hazájukba. Ez a téves megközelítés számos, szegregációval és társadalmi marginalizálódással együtt járó problémát eredményezett, amelyeket a jelenlegi politikák próbálnak orvosolni. Más tagállamok évekig azon a véleményen voltak, hogy a bevándorlók beilleszkedése könnyen, automatikusan megtörténik, anélkül, hogy aktív politikákhoz kellene folyamodni. Mindazonáltal ez a megközelítés idővel ahhoz vezetett, hogy a szegregáció és a marginalizálódás tartós jelenséggé vált, ami komoly társadalmi konfliktusokat vont maga után. Az új politikák jelenleg arra irányulnak, hogy a múlt örökségeként továbbélő problémákat megoldják. A sokszínűség pozitívum. A kulturális programoknak el kell ismerniük a kulturális sokszínűséget. A sokszínűség napjainkban az európai városok egyik jellegzetessége. Ez a sokszínűség a vallásokra is vonatkozik.”<sup>44</sup>

Több ország<sup>45</sup> idegenrendészeti jogszabálya is a hivatalos nyelv bizonyos szintű tudásához köti a letelepedést, a határozatlan idejű tartózkodási joga-

42 Ld. <http://www.immi.gov.au/legislation/index.htm>

43 Immigration and Refugee Protection Act 2001, c. 27, <http://laws.justice.gc.ca/en/I-2.5/>, precedensek: <http://www.canlii.org/sino/srch.pl?method=all&query=immigration&context=full&firsthit=1&lang=en&database=en>

44 Tehát egyáltalán nem asszimilációról van. Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2006/C 318/24) véleménye, Bevándorlás az EU-ban és a beilleszkedési politikák: a regionális és helyi önkormányzatok és a civil társadalmi szervezetek együttműködéséről.

45 Pl. Ausztria vagy Németország.

sultság megszerzését, éppen az integráció megkönnyítése miatt. A magyar társadalomba való beilleszkedés talán valóban nem várható attól, aki nem beszéli alapszinten a magyar nyelvet,<sup>46</sup> így szükséges lenne egy ilyen rendelkezés megalkotása hazánkban is.

Ausztriában és Németországban a törvény külön fejezetet szentel az integrációnak, német nyelvtudást követel meg, bizonyos esetekben pedig az integráció elősegítése érdekében kötelező és támogatott kurzusokat ír elő a külföldieknek, amely német nyelvet, az országról és a demokráciáról tartalmaznak ismereteket. A 12. szakasz (1a) bekezdés szerint a tartózkodás megtagadható, ha az integráció elősegítéséről szóló 51a. szakasznak nem felel meg a külföldi. Szlovéniában a 82. § részletesen kifejti, hogy a Szlovén Köztársaság kötelessége tanfolyamokat biztosítani a külföldieknek az alábbi témákban: szlovén nyelv, továbbtanulásra felkészítés, jogok és kötelezettségek, szlovén történelem, kultúra és alkotmányos berendezkedés. Ezen felül rendszeresen sorra kerülnek külföldiek és szlovén állampolgárok közötti, az egymás megértését elősegítő rendezvények.

Kifejezetten hasznos lenne, hogy a magyar nyelvismeret mellett, európai mintára,<sup>47</sup> az integráció érdekében más ismereteket (magyar alkotmányos berendezkedés, magyar történelem, kultúra, stb.) is meg lehetne követelni az állandóan hazánkban élő, a magyar társadalomba beilleszkedni kívánó külfölditől. Az integrációban egy bizonyos mértékig segíteni kell a bevándorlókat, azonban ez a segítség egy fokon túl már kontraproduktív: egyrészt kiváltja a befogadó társadalom ellenérzéseit a folyamatosan segített, előnyben részesített külföldiekkel szemben, másrészt a bevándorlónak is érdeke lehet az ellátó- vagy segítőrendszerben maradás. A leghelyesebb, ha az integrációs politika felméri az integrációval kapcsolatos esetleges költségeket, nyugat-európai példák alapján elemzi az integrálódás folyamatát, és gyakran több generációra kiterjedő idejét. Csak ilyen, nagyon összetett elemzés alapján lehet megfelelően, pénzügyileg is alátámasztott integrációs politikát kialakítani.

## 2. Szervezet

Szinte minden ország eltérő módon szabályozza a hatásköröket, eltérő struktúrára bízva az idegenrendészeti tevékenységeket. Van olyan ország, ahol önálló intézményhez vannak telepítve a hatáskörök, és vannak, ahol más intézményeken belül foglalkoznak az idegenrendészettel (pl. rendőrség Horvátországban vagy Szlovákiában). Jellemző, hogy a modern szabályozások már önálló, a migráció minden területével foglalkozó intézményekben gondolkodnak.

46 Ezt a bírósági gyakorlat is alátámasztja (Közigazgatási Döntvénytár, 1992/3. 76. sz. eset), lásd még: TÓTH JUDIT: Mozaikok a migráció hazai szabályozásából. Az állampolgársági és az idegenrendészeti törvény elemzése. *Magyar Jog* 1994/4, 217.

47 A 2003/109/EK irányelv lehetőségét kihasználva.

Jellemzően a belügyi (pl. Németország, Kanada) vagy az igazságügyi tárca (pl. Japán, Hollandia) felügyeli a szakterületet, de Dániában például önálló minisztérium fejezi ki a terület fontosságát (Menekültügyi, Bevándorlási és Integrációs Minisztérium). Svédországban kettős tagozódás figyelhető meg, mind horizontálisan, mind vertikálisan, az idegenrendészeti hivatal fölött van gyakorlatilag a legfelsőbb idegenrendészeti szerv (Aliens Appeals Board, Utlänningsnämnden), amely a másodfoknak felel meg: a fellebbezéseket bírálja el, és egyedi ügyek alapján mindenkire kötelező normatív döntéseket hoz. Az idegenrendészet felügyelete és irányítása ugyanakkor egyszerre a külügy- (idegenrendészet és menekültügy) és korábban az ipari, foglalkoztatási és kommunikációs- (állampolgárság) minisztérium, jelenleg az igazságügyi minisztérium hatáskörébe tartozik.

A szövetségi államokban általában a központi kormányzat megosztja a hatásköröket a helyi szervekkel (kivétel az Egyesült Államok, ahol ez szigorúan föderális kompetencia). Kanadában bár szigorúan minden jog a belügyminiszterhez van csoportosítva a külföldiekkel kapcsolatban, lehetőség van alsóbb szövetségi szervek számára történő hatáskör átadásra, és ugyanakkor a miniszter a tartományokkal a jogok átruházásáról egyedi szerződéseket (8. szakasz) köthet, amelyeket minden évben közbe kell tenni. Nagy-Britanniában 1999-ben<sup>48</sup> jelentősen módosult a korábbi, még 1971-ben alkotott törvény, gyakorlatilag kicserélésre került a jogszabály szakaszainak többsége. A brit szabályozás jellegzetessége, hogy a szervezeti-hatásköri felépítés részben eltér Skóciában, Észak-Írországból és Walesben, ahol külön ágazati törvényeknek felel meg az eljárás (bíróház, rendőrség).

A svájci idegenrendészeti szabályozás<sup>49</sup> alapvetően az európai trendet követi, hasonló megoldásokat alkalmaz, azzal a különbséggel, hogy természetesen kantonális szintre delegálja a jogokat, tehát a gyakorlat eltérhet kantononként. Svájcban az idegenrendészetnek alapvető fontosságot tulajdonítanak, egyrészt mert nem egy hagyományosan befogadó ország, másrészt mert Európában a legszigorúbb állampolgársági törvény Svájcban van, így relatíve sokan „rekednek meg” az idegenrendészet folyamatában.

A hatáskörökkel kapcsolatban kiemelendő, hogy több országban is strukturálisan belül külön felelőse van az integrációnak. Követendő példa lehet, hogy az országok többsége létrehozott tartós migrációs tanácsadó testületet, amelynek a hosszú távú stratégia kidolgozása a feladata. Külön tanácsadó bizottságokat állítanak fel a holland és a skandináv törvények, amelyek az idegenrendészetet, a menekültügyet és az integrációt elismert szakembereiből áll-

48 Ld. *Immigration and Asylum Act 1999*, Chapter 33., <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990033.htm>

49 Ld. MARC SPESCHA: *Handbuch zum Ausländerrecht*. Bern–Stuttgart–Wien, 1999.



nak. Dél-Afrikában<sup>50</sup> ennek a bizottságnak a tagja a kereskedelmi és ipari-, a munka-, a turizmus-, a pénz-, a nemzetbiztonsági, az adó-, az oktatás, a védelmi-, és a külügyekért felelős minisztériumok egy-egy képviselője, valamint 5 társadalmi küldött (munkaadók-munkavállalók) és 4 migrációs szakértő. Nagy-Britanniában létezik egy Immigration Services Commissionernek (83. szakasz) nevezett poszt, amelynek betöltője kifejezetten az egységes gyakorlat kialakításáért és jó kommunikálásáért felelős.

Magyarországon az idegenrendészeti hatáskörök a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), a rendőrség és a külképviseletek között oszlanak meg. Ennek a megoldásnak különösebb alternatívája nem merült fel, inkább a rendszer „finomhangolására”, a párhuzamosságok kiküszöbölésére és az együttműködés javítására helyezték a hangsúlyt. A BÁH rendőrségbe „visszaolvasztásának” nincs értelme, szembe menne a „civilizálás” és a Rendőrség profiltisztításának másfél évtizedes programjával, az állampolgársági és menekültügyi ügyintézésnek pedig egyáltalán nem lenne helye egy rendőri szervezetben. Célszerű lenne mindenesetre a jelenlegi feladatellátást stratégiai-célszerűségi szempontból áttekinteni, és esetleg hatékonyabb megoldásokat bevezetni. Így például megfontolandó a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek regisztrációjának okmányirodákhoz való telepítése, hiszen jelenleg nem sokkal komolyabb eljárásról van szó, mint egy személyazonosító igazolvány- vagy lakcímkártya-csere. A honosítási és viszsza-honosítási kérelmeket is célszerű lenne, ha a BÁH-nál lehetne beadni.<sup>51</sup> A kényszerintézkedési hatáskörök esetében szintén meg kellene vizsgálni, hogy a BÁH milyen feladatokat tud a rendőrségtől átvállalni. Egyébként is célszerű lenne a BAH bekerülése a rendvédelmi szervezetek közé.<sup>52</sup>

### 3. Szabályozás

A jelenlegi idegenrendészeti jogszabályi rendszer alapvetően megfelelő, az idegenrendészeti joganyag nemzetközi összehasonlításban nagyon hasonló és teljes mértékig megfelel az uniós szabályozásnak. A stratégiai változások nélkül a jelenlegi keretrendszerben is vannak azonban olyan pontok, amelyeken célszerű lenne változtatni:

50 Ld. <http://www.acts.co.za/immigration/index.htm>

51 Ma az a furcsa helyzet áll fenn, hogy állampolgársági kérelmet nem lehet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál benyújtani, pedig ez a szervezet fogja a döntést előkészíteni. A kérelmet az illetékes anyakönyvvezetőnél kell beadni, aki azt továbbítja a BÁH-hoz. Természetesen hiánypótlást az anyakönyvvezető nem fogad el, azt már be lehet nyújtani a BÁH-hoz.

52 A Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának szerepvállalása miatt is hasznos lenne ez a lépés.

a) A hatályos idegenrendészeti szabályozás „kétarcú”, egyes esetekben felesleges adminisztratív terhek sorakoznak, amelyek megnehezítik például a határon túli magyarok helyzetét, míg a másik oldalon a Hivatal hatósági-ellenőrzési jogkörei igen szűkre szabottak. Sajnos nagyon gyakran jobb sorsra érdemes ügyfelek vesznek el a hivatali zsákutcákban, míg olyan személyekkel szemben, akikre semmi szükség sem lenne az országban, tehetetlenek a szervek. A hatályos jogszabályok megalkotásakor is a külföldiek jogai a lehető legszélesebb módon és körben kerültek meghatározásra, míg az irányelvek opcionális ellenőrzési lehetőségei rendre kimaradtak a törvényekből. Tehát egyrészt szükség van a hatályos szabályozás ezirányú felülvizsgálatára, másrészt meg kell erősíteni a BÁH ellenőrzési gyakorlatát (pl. érdekházasságok vizsgálata). Az idegenrendészeti szervek professzionalizmusa és megvesztegethetetlensége sokszorosan kifizetődik, hiszen a külföldi itt találkozik először a magyar közigazgatással, itt szerzi az első benyomásait a magyar állam működéséről. Könnyen kijátszható idegenrendészeti szabályozást és megvesztegethető szervezetet látva nem valószínű, hogy a külföldi majd rendes adófizető lesz.

b) A kereső tevékenységgel, a jövedelemszerzéssel kapcsolatos szabályokat feltétlenül meg kell változtatni, tekintettel arra, hogy a jelenlegi jogszabályok nem tartalmazzák a korábbi törvényből fontos szempontokat. Valóban meg kell követelni a Magyar Köztársaság gazdasági hasznának meglétét, amelyre más országok szabályozása kiváló példákat adhat. A biztosított meglétét a külföldiektől meg kell kívánni, és ezzel kapcsolatban a jelenleg nagyon sok kiskaput nyújtó törvényt meg kell változtatni, ezeket a kiskapukat meg kell szüntetni.<sup>53</sup> Minthogy a valós teljesítmény, a munka, a társadalom számára kifejtett haszon szempontjából célszerű megítélni az itt tartózkodó külföldieket, mindenképpen komoly beavatkozás szükséges ezen a területen. A megfelelő jogszabályi változások és a következetes gyakorlat nyomán akár tízmilliárdos nagyságrendű bevételei lehetnek a költségvetésnek.

c) Ahogy az Alkotmány 6.§-ának (3) bekezdése kimondja, és gyakorlatilag államcélként előírja, hogy „a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.” Az elemzett idegenrendészeti statisztikák egyértelműen mutatják, hogy a bevándorlók döntő többsége határon túli magyar, akiknek túlnyomó része végül magyar állampolgárságot szerez. Addig azonban adminisztratív terhek sokaságával találkozhat, gyakran kell ugyanazon okirato-

<sup>53</sup> Sajnos a jelenlegi gyakorlat például kínai cégek esetében már az abszurditás határát súrolja.

kat ismételten benyújtania. Felmerül természetesen a magyar állampolgárság megreformálásának kérdése is, elképzelhető a sokat emlegetett „kettős állampolgárság”, mint idegenrendészet nélküli könnyített állampolgárság-szerzés magyar nemzetiségűek számára, hasonlóan a német aussiedler-szabályokhoz, az olasz, a skandináv vagy az izraeli állampolgársági törvényekhez.

A német idegenrendészeti és menekültügyi törvény (AufenthG) 2004-ben került módosításra, amely jelentősen érintette a hatályos szabályozást.<sup>54</sup> A német jogszabályok eltérően viszonyulnak a német nemzetiségű „visszavándorlókhoz” és az egyéb külföldiekhez. A német alkotmány 116. § szerint a német állampolgárok mellett német az, aki menekült vagy kitelepített, aki német nemzetiségű, és akiket 1937. december 31. után a Német Birodalom területére befogadtak, valamint ezek házastársai és leszármazottai. Nyelvvizsga és származási igazolások alapján statusdeutsch-nak (Aussiedler) ismerik el a volt Szovjetunió területéről bevándorolni szándékozókat. Ezzel a státusszal gyakorlatilag a német nemzetiségűek mind az idegenrendészeti eljárást, mind az állampolgársági eljárást kikerülhetik. A Bundesvertrieben- und Flüchtlingsgesetz, valamint az 1990-es Aussiedleraufnahmegesetz széleskörű jogokat biztosít a „népi németeknek”, joguk van a szociális- és társadalombiztosítási ellátásra, szülőföldjükön szerzett nyugdíjukat német szabályok<sup>55</sup> szerint kapják meg, végzettségüket elismerik, német nyelvtanulási<sup>56</sup> és elhelyezkedési lehetőségeket biztosítanak. Ez a szabályozás a viták keresztüztében van Németországban, tekintettel arra, hogy a betelepedők elég nehezen integrálódnak, gyakran szociális ellátásra szorulnak, visszaélések is előfordulnak, így az 1993 után születettek már nem alkalmazható. A betelepülés évenkénti és tartományonkénti kvótához van kötve, így a benyújtott kérelmek elbírálása gyakran évekig elhúzódik.<sup>57</sup>

Olaszország állampolgársági törvényében lehetőséget nyújtott a nem olasz földről (az Osztrák-Magyar Monarchiából) kivándoroltak számára is az állampolgárság regisztrációval történő visszaszerzésére. Ezt a szabályozást kifejezetten a népességfogyás miatt a kivándoroltak visszacsábítására alkották, és így olyan személyek is olasz állampolgársághoz juthattak, akiknek a felmenőik sem voltak olasz állampolgárok. Hasonló rendelkezés hasznos lehet Magyarországon is, ha az utódállamokból kivándorolt magyarságot akarjuk visszahozni. Jelenleg az a különös helyzet áll fenn, hogy a külföldi magyar diaszpóra egyik része ren-

54 Ld. *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41*, ausgegeben zu Bonn am 5. August 2004

55 1998 óta már csökkentett nyugdíjat kapnak ezek a személyek.

56 Minthogy ezeknek a németeknek az ősei több száz évvel ezelőtt vándoroltak ki, és az utóbbi évtizedekben nem használhatták a nyelvüket, általában igen keveset tudnak németül.

57 Ld. bővebben: RAINER MÜNZ: *Long-distance citizens: ethnic Germans and their immigration to Germany*. Firenze: European University Institute, 1998.

delkezik magyar állampolgársággal, míg a másokra az általános idegenrendészeti szabályok vonatkoznak. Minden diaszpórában élő magyar visszavándorlása fontos az anyaországnak, ennek minden feltételét meg kell teremteni.

Tehát elképzelhető lehetne német példára az idegenrendészeti törvény mellett egy kifejezetten a határon túli magyarokra vonatkozó szabályozás megalkotása, amely nem ellentétes az uniós szabályokkal, mint ahogy majdnem minden ország alkalmaz preferenciákat, pozitív diszkriminációt az idegenrendészeti vagy az állampolgársági törvényekben.<sup>58</sup>

d) Hazánkban kifejezetten sok külföldi tartózkodik tanulmányi céllal, ugyanakkor sorozatos visszaélések is történnek: egyrészt az illegális migráció használja ki ezt a formát, másrészt más célú tartózkodást fednek el az évtizedeken keresztül tanulóanyagok. A tanulóanyagokat folytatók számára azonban nemcsak szigorítások, hanem könnyítések is szükségesek, hiszen jelentős részük bevándorlása hasznos lehet, mert tanulmányaik során megismerték a magyar nyelvet és kultúrát, jól képzettek, kapcsolatokat építettek ki a magyar társadalom tagjaival, így integrációjuk kevésbé problémás. A jelenlegi szabályozás alapján a diplomaszerezés után el kell hagyniuk az országot és amennyiben sikerült már tanulmányaik során munkahelyet találniuk, pozitív döntés esetén visszatérhetnek. Célszerű lenne, hogy a jelenlegi rendszerrel szemben német példára itt vehessék fel az új célnak megfelelő tartózkodási engedélyt, vagy bizonyos időszakot kaphassanak a munkahelykeresésre a végzés után.<sup>59</sup>

e) Mínthogy a magyar állampolgárság a *ius sanguinis* alapján korlátlanul öröklődik, megfontolandó a skandináv országok szabályozása, amely alapján ha az állampolgár gyermeke az országon kívül született és soha nem élt az „anyaországában”, valamint nem kéri nyilatkozatban a fenntartást, 22 éves

58 Ld. az Alkotmány 6.§-ának (3) bekezdésével kapcsolatban 9/2003. (IV. 3.) és 5/2004. (III. 2.) AB határozatot. Ahogy az 5/2004. AB határozat a nemzetiség (államhoz kötődés) alapján adott kedvezményekkel kapcsán megjegyzi: „Ez az álláspont összhangban van a Velencei Bizottságnak a nemzeti kisebbségek anyaország által történő kedvezményekben részesítéséről szóló, 2001. október 19–20-án elfogadott jelentésének egyik megállapításával. A Bizottság jelentése az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményre hivatkozva arra a következtetésre jut, hogy nem minősül diszkriminációnak, ha a lakosság egy része nem részesül olyan kedvezményben, mint amelyet egy etnikai alapon meghatározott csoport tagjai megkapnak. Ezzel kapcsolatban a jelentés megemlíti az államok állampolgárságra vonatkozó jogszabályaiban általános gyakorlatként, etnikai alapon nyújtott kedvezményeket [a Jelentés D. részének d) pontja].”

59 Ezeknek a személyeknek a bevándorlása viszonylag alacsony számuk ellenére is fontos, hiszen kiváló új polgárai lehetnek Magyarországnak, és ebben az esetben hazánk lehet az agyszívnyertese. Számukat ösztöndíjakkal, illetve államközi szerződésekkel lehetne növelni.

korában elveszti az állampolgárságot, feltéve, hogy nem lesz hontalan. Ez a szabályozás a Nemzetközi Bíróság által lefektetett effektivitás elvének talaján áll, megfontolandó lehetne a magyarországi bevezetése is.

f) Magyarországnak az uniós vállalások alapján évente a GNI 0,17 %-át (mintegy 30 milliárd forintot) kell költenie nemzetközi fejlesztési együttműködésre (NEFE), azaz a kevésbé fejlett országok segélyezésére. Mindenképpen drasztikus változtatások szükségesek a magyar NEFE-politikában, tekintettel arra, hogy ezek a források jelenleg minden átfogó koncepció nélkül kerülnek elköltésre. Az európai migrációs politikának megfelelően erősíteni kell a migráció és a NEFE kapcsolatát, azaz a kibocsátó országok fejlesztésénél figyelemmel kell lenni a migrációra. Magyarország érdeke az, hogy szűkös forrásait ne távoli kontinenseken szórja szét, hanem a Nyugat-Balkánon, Ukrajnában, Moldovában erősítse a demokratikus intézményrendszert, fejlessze a közigazgatást és nyújtson ösztöndíjakat. Ezzel (1) növelni lehet ezen országok stabilitását, el lehet kerülni rendkívüli eseményeket, menekültáradatokat, (2) hatékonyabb migrációs szerveik jobban tudják szűrni a hazánk felé tartó migrációt, illetve (3) megismertetve Magyarországot, potenciális magasan képzett bevándorlókat nyerhetünk.

g) Nyugat-Európában (elsősorban Spanyolországban és Olaszországban) több alkalommal került sor az illegálisan tartózkodó külföldiek regularizációjára, amnesztiában részesítésére. Ez gyakorlatilag az idegenrendészet tehetetlenségének beismerése volt, amely újabb illegális migrációs hullámokat indított el, így sorozatossá váltak ezek a regularizációk (Olaszországban 20 év alatt 6 alkalommal<sup>60</sup>). Véleményem szerint Magyarországon konzekvensnek kell lenni a szabályok betartásában, s nem lenne szerencsés ilyen eszközökkel élni.

## V. Összegezve

A népességfogyás riasztó statisztikái miatt elsősorban nem a bevándorláshoz kell fordulni, hanem átfogó, radikális reformokra van szükség a születések számának jelentős, hosszabb távú emelésére. Ennek eszköze lehet a családbarát (adó)politika és a szülőtartási járulék<sup>61</sup>. Emellett a remélhető gazdasági növekedés és a nemzeti identitás erősítése elsőrendű fontosságú a kivándorlás

60 PÓCZIK SZILVESZTER–DUNAVÖLGYI SZILVESZTER: *Nemzetközimigráció–nemzetközikockázatok*. Budapest, 2008, 219.

61 A fellevelt gyermek mindenkori személyi jövedelemadójának egy része a felnőtt gyermek döntésétől függetlenül a szülők jövedelmét vagy nyugdíját növelné. PÓCZIK–DUNAVÖLGYI i. m. 44.

csökkentése érdekében. Kiemelten fontos a hazai érvényesülési lehetőségek megteremtése, hogy az „agyelszívás” hatásait csökkentsük és a már külföldön élőket hazacsábítsuk.

A határon túli magyarságot és az együvé tartozást minden eszközzel segíteni kell, amelyre a polgári kormányzat alatt nagyon jó megoldások születtek. A magyar nyelv oktatását hazai forrásokból is finanszírozni kell, hiszen nagyon gyakran nem magyarok, vagy már félig asszimiláltak is ilyen intézményekbe járnak, azzal a szülői szándékkal, hogy így könnyebben tudnak érvényesülni hazánkban. Fontos kiemelni a külképviseletek és a kulturális intézetek hatását a nyugati magyarság visszacsábításában, amelyben az ilyen irányú német és különösen az izraeli példákat, módszereket mindenképpen fel kellene használni. Minthogy a határon túli magyarok egy jelentős része mindenképpen szülőföldjén kívül szeretne boldogulni, kifejezett pozitív diszkriminációval meg kell teremteni számukra a lehetőséget erre Magyarországon, mert különben Nyugat-Európában vagy a tengerentúlon telepednek le, ahonnan anyagi gyarapodásuk után is már csak kis részük vándorol vissza, elveszve ezzel a magyarság számára.

A nem magyar etnikumú bevándorlásnak egy megreformált statisztikai rendszeren alapuló, konzekvens migrációs és integrációs stratégiának megfelelően ellenőrzöttnek és viszonylag kis számúnak kell lennie, hogy a magyar társadalom integrálni tudja a bevándorlókat. A minőségi bevándorlást kell előtérbe helyezni, minden eszközzel törekedni kell arra, hogy a bevándorlók „legjava” vándoroljon be hazánkba, az a legjava, amely hajlandó részt vállalni gazdaság fejlesztésében és a terhek viselésében.

A kifejezetten rossz hazai foglalkoztatási adatokat elsősorban nem bevándorlással kell az uniós szint felé közelíteni. Az egyes térségekre és szakmákra jellemző magas munkanélküliséget és inaktivitást komplex eszközökkel (adórendszer, vállalkozásbarát környezet, oktatás, foglalkoztatáspolitikai, fejlesztéspolitikai, belső vándorlás elősegítése) kellene javítani, hogy a hiányzó egy millió munkahely létrejöhessen. A hazai integrációs politika számára pedig a gyorsan bővülő improduktív csoportok (többek között a cigányság) integrációja, felzárkóztatása az elsőrendű feladat, amelynek nem megfelelő kezelése az elkövetkező években beláthatatlan következményekhez vezethet.



# A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK NORMATÍV AKTUSAINAK TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉSÉRŐL

SEEREINER IMRE ALFONZ  
címetes egyetemi docens (PPKE JÁK)

Amikor az elmúlt év októberében a konferencia szervezői először megkeresték a rendezvény előadóit, levelükben – egyebek mellett – a következőkre is felhívták a figyelmet: „nem a rendszerváltásig nyúlnánk vissza, hanem csak az ezredforduló óta eltelt időre összpontosítanánk, ezen belül is elsősorban a szabályozás változására.” Örültem a konferencia hírének, s az instrukciót figyelembe véve gondolkodni kezdtem a lehetséges témákon. Azután egyre kedvetlenebbé váltam. Miről beszéljek/írjak? Közigazgatásunk „romokban hever”, csupa elhibázott, zavaros megoldás központi, területi és helyi szinten... A megoldásra váró problémák közül végül kiválasztottam egyet, még hozzá egy „többrétegűt”.

A helyi önkormányzatok normatív aktusainak (rendeleteinek, normatív határozatainak) törvényességi ellenőrzése közismerten „több sebből vérzik” (akár struktúrájára, akár a hiányzó hatáskörére utalhatok), s e tárgykörben új jelenségként tapasztalható, hogy akik aktuális problémáikra megoldást keresnek, egyre gyakrabban vélik azt, hogy ezt a törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló ügyészség közreműködésével megoldhatják. De vajon jól gondolják-e? Létezik-e „kiskapu” az államigazgatási hivatalok bezárt „főkapuja” mellett? Elemzésemnek ez a kérdéskör a legnyitottabb, a szakirodalomban eddig kevésbé megvitatott része. Mielőtt azonban az ezzel kapcsolatos fejtegetésekbe bocsátkoznék, szükségszerűen foglalkoznom kell a megyei/regionális közigazgatási/államigazgatási hivatalokkal (közigazgatásunk egyik „orvosi lovával”), hiszen éppen ezen intézmények jogi szabályozásának hibái alapozzák meg és helyezik előtérbe az ügyési törvényességi felügyeletnek – eleddig még szakmai körökben is alig ismert, illetve tudatosult – normakontroll jellegű részfunkcióját.

A címmel kapcsolatos némi elméleti alapvetést követően vázlatosan áttekintem azt az utat, amely a fővárosi/megyei közigazgatási hivatalok átszervezésével a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveinek a létrehozásáig – egyúttal a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének 2009. január 1-jétől alkotmányellenesen hiányzó ellátásához – vezetett.



A fentiek után térek ki az ügyészi törvényességi felügyelet normakontroll jellegű tevékenységével kapcsolatos álláspontok ismertetésére, amely kérdés meggyőződéseim szerint – szűk körben ugyan, de – élénk vitát fog kiváltani a jövőben. E tárgykörben magam részéről az egyes nézetekkel kapcsolatosan fogalmazok meg azokat alátámasztó vagy éppen vitató gondolatokat, a kérdés eldöntésére azonban nem érzem hivatottnak magam. Úgy gondolom ugyanis, hogy az meghaladja a jogértelmezés lehetőségeit, s csak jogalkotás révén rendezhető egyértelműen.

## I. A helyi önkormányzatok normatív aktusairól általában

### *1. A helyi önkormányzatok rendeletei*

Az Alk. 42.§-a kimondja: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak összességét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” A helyi önkormányzás körébe tartozó egyik részjogosítványként rendelkezik az alaptörvény 44/A.§-ának (1) bekezdése az önkormányzatok rendeletalkotási jogáról, mint egyik ún. „önkormányzati alapjogról”. A hivatkozott rendelkezés szerint: „A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” Rendelkezik az Ötv. is. Ennek 16.§ (1) bekezdése értelmében: „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.” Az Ötv. rendelkezése szerint az önkormányzati rendeletalkotásnak két esetköre van. A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott, helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkot rendeletet.

Az első csoportba tartozóan az önkormányzat a helyi igények alapján, saját elhatározásból szabályozhatja a rendezést igénylő – törvény által nem szabályozott – helyi társadalmi viszonyokat. Az AB egyik határozatában<sup>1</sup> rámutatott arra, hogy az Ötv. 16.§ (1) bekezdésének alkalmazása során a törvény alatt az alkotmányosan kibocsátott országos szintű jogszabályokat kell érteni. Alkotmányosan kibocsátottnak számít az a jogszabály, amely a megalkotásának időpontjában szabályozhatta azt a tárgykört, amelyre vonatkozott. Tehát nemcsak törvény, hanem az alkotmányosan kibocsátott országos szintű normával lefedett társadalmi viszonyok sem szabályozhatók önkormányzati rendeletben. Figyelemmel kell lenni e körben azonban arra is, hogy meghatá-

<sup>1</sup> 12/1992.(III.25.) AB határozat, ABH 1992.335.

rozott tárgykörökben csak törvényben lehet rendelkezni, így körültekintően kell eljárni akkor is, ha nincs törvényi szabályozás.

A második csoportba tartozó – törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására – alkotott rendeletek részben kötelező feladatként, részben pedig – a felhatalmazás lehetőségével élve – önként alkotott rendeletek. Amennyiben az önkormányzat törvényben meghatározott jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget, mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követ el. Az Abtv. 49.§ (1) bekezdése szerint, ha az AB hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

A legtöbb önkormányzati rendelet a törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására születik. Az Ötv. is több önkormányzati rendelet megalkotására ad felhatalmazást, de számos más törvény is állapít meg jogalkotási kötelezettséget vagy ad felhatalmazást a képviselő-testületeknek. Az Alk. 44/A.§ (1) bekezdésének a) pontja szerint a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és egyedi ügyekben szabadon igazgat. Az önkormányzatnak az Alk. 44/A.§ (1) bekezdés a) pontjában meghatározott szabályozási autonómiája azonban nem terjed addig, hogy a rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, és ez vonatkozik jogalkotási kötelezettségére is.

Fontos – az Alkotmányban meghatározott szabály –, hogy az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Alkotmánybíróság a törvénysértő önkormányzati rendeletet megsemmisíti. Nem minősül viszont alkotmányellenesnek az olyan tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás, amely magasabb szintű jogszabály által rendezett és bizonyos feltételek mellett lehetővé tett tevékenységgel szemben körülhatárolt területi kiterjedtséggel megszorító feltételeket állapít meg anélkül, hogy a magasabb szintű jogszabály lehetőséget biztosító rendelkezéseinek érvényesülését általános jelleggel megakadályozná.<sup>2</sup>

A rendeletalkotást a törvények és az SZMSz rendelkezései alapján kell előkészíteni és végezni. A rendeletalkotás a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. A rendelet megalkotása nyilvános ülésen, minősített többségű szavazással történik. Ezt támasztja alá az AB ide vonatkozó határozata is. Az AB álláspontja szerint normatív tartalmú döntéstervezeteket megvitatni zárt

2 63/1991.(XI.30.) AB határozat, ABH 1991. 471.

ülésen nem lehet, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani vagy csak szűk körben ismertté tenni.<sup>3</sup>

Az előzőekben ismertetett, az e kérdésekkel foglalkozó szakemberek körében már jól ismert szabályok, elvek, értelmezések bemutatását követően a továbbiakban néhány olyan – Jakab András jogszabálytannal kapcsolatos elméleti fejtegetései közül származó<sup>4</sup> – kérdésekre térek ki, amelyek „első látásra” kifejezetten elvontnak tűnnek, megismerésüket követően azonban rádöbbenünk, hogy komoly gyakorlati relevanciával is bírhatnak.

A rendeletek a közigazgatás által alkotott ún. „extern” normatív aktusok, amelyek a törvények alatt helyezkednek el a jogforrási hierarchiában. Jakab szerint azonban az önkormányzati rendeletek esetében ez a helyzet bonyolultabb, a megértéshez előbb az autonóm (eredeti) és a végrehajtási rendeletek közötti különbségtétel kérdését kell röviden tisztázni. Általánosan elfogadott, hogy végrehajtási rendelet az a rendelet, amelyet törvényi felhatalmazás alapján adnak ki, autonóm pedig az, amelyet nem felhatalmazás alapján, hanem eredeti (az Alk.-ban biztosított) jogalkotó hatáskörben. A kettő közötti különbségtétel különösen az önkormányzati rendeletek esetében érdekes: ha ugyanis egy törvény adja meg a felhatalmazást az önkormányzati rendelet megalkotására, akkor a kérdéses önkormányzati rendeletet egyszerű (ún. „feles”) törvény is hatályon kívül helyezheti.

Jakab álláspontjának alátámasztásául az Alk. 43.§-ának (2) bekezdéséből indul ki, amely szerint „A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg [...]. Az önkormányzatnak adott jogalkotási felhatalmazás a magyar jogrendszerben jogalkotási kötelezettséget jelent, tehát az idézett alkotmányi rendelkezés vonatkoztatható rá. Amikor tehát az egyszerű többséges törvény adja meg a rendelet megalkotására a hatáskört, akkor nyilvánvaló, hogy az ő általa adott felhatalmazáson alapuló rendeletet is hatályon kívül helyezheti.” Az Alk. 43.§ (2) bekezdésén alapuló önkormányzati jogalkotás esetén tehát a végrehajtási önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezéséhez nem szükséges kétharmados törvényi rendelkezés, ahhoz elég az egyszerű többség is.

Amennyiben viszont – s ez az előző bekezdésben összegzetthez hasonló súlyú megállapítás – az önkormányzat eredeti (autonóm) jogalkotási hatáskörrel élt, akkor egy egyszerű törvény nem helyezheti hatályon kívül a kérdéses önkormányzati rendeletet. Ennek oka szintén nyilvánvaló: az Alk. 44/C.§ alapján az önkormányzatok alapjogai csak kétharmados törvényben korlátozhatók, s amikor az önkormányzatok eredeti jogalkotási hatáskörükkel élnek, akkor az Alkotmány 44/A.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti önkor-

3 17/1997.(II.28.) AB határozat, ABH 1998. 155.

4 JAKAB ANDRÁS: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Budapest: ÚNIÓ, 2003, 134–147.

mányzati alapjogot gyakorolnak. Az eredeti jogalkotási hatáskörben született önkormányzati rendeletek hatályon kívül helyezése tehát csak kétharmados törvénnyel történhet.

A jogforrási hierarchia hagyományos, s talán leegyszerűsített tételén nevelkedett olvasó számára az első pillantásra megütközést válthat ki Jakab azon véleménye, mely szerint: „Az önkormányzati rendeletek és a kormány- illetve miniszteri rendeletek közt nincs hierarchia.” Szerinte „az, hogy a Jat. 1.§ szerint van ilyen hierarchia, az nem számít, hiszen itt az Alkotmány (önkormányzati autonómia) értelmezése alapján jutottunk arra, hogy nincs hierarchia. Ez pedig „übereli” a Jat. alapján történő gondolatmeneteket. Ez azt eredményezi, hogy a Jat. 1.§-át ennek fényében kell (át)értelmeznünk (magyarul: a központi igazgatás és az önkormányzatok rendeletei között nincs hierarchia).”<sup>5</sup> Jakab azt a kitétel, amely szerint „magasabb szintű” a kormányrendelet és a miniszteri rendelet is (ld. Jat. 1.§), amely megtiltja, hogy önkormányzati rendelet ellentmondjon a központi közigazgatás rendeleteinek, általában főlegesen rendelkezésnek tartja. Véleménye szerint ugyanis – tekintettel arra, hogy kormányrendelet már nem adhat felhatalmazást önkormányzati rendelet megalkotására – a kétfajta rendelet nem konkurálhat egymással.

Erdemes ezek után közelebbről megvizsgálunk a Jat. 10.§-át, amelynek értelmezésekor Jakab ismét olyan gondolatokat fejt ki, amelyek – legalábbis saját tapasztalataim szerint – egyáltalán nem nyilvánvalóak és elterjedtek a szakmai köztudatban.

A Jat. 10.§-ának a) pontja alapján törvény felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására történhet önkormányzati rendeletalkotás. Ez a rendelkezés tehát egyértelműen végrehajtási rendeletekre utal. A 10.§ b) pontja szerint „Az önkormányzat rendeletet ad ki a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.” Első ránézésre a b) pontról azt hihetnénk, hogy – mivel az a) pont szólt a végrehajtási rendeletekről – itt biztosan az autonóm önkormányzati rendeletalkotásról van szó. Jakab szerint „Ez azonban nem így van!”<sup>6</sup> Itt valójában egy általános felhatalmazásról van szó. Ha ugyanis az autonóm rendeletalkotásra vonatkozna, akkor felesleges szabály lenne, mert azt úgylis csak kétharmados törvénnyel lehetne korlátozni – arra meg az Alk.44/C.§ már megteremtette az alapot.

A Jat. 10.§ b) pontja azonban nem az autonóm rendeletalkotás tárgykörére (helyi közügy) vonatkozik, hanem egy sokkal tágabb területre: „a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok”-ra. Ez azt jelenti, hogy egy igen tág tárgykörben azzal a feltétellel kap felhatalmazást az önkor-

5 JAKAB i. m. 137.

6 JAKAB i. m. 138.

mányzat, hogy azt országos hatályú jogszabályban még nem szabályozták. Az történik tehát, hogy „aki előbb ér oda” alapon osztja fel a Jat. (és az azonos tartalmú Ötv. 4.§ (1) bek.) a lehetséges szabályozási tárgykörök egy igen jelentős részét az önkormányzatok és a központi közigazgatás között. Előfordulhat, hogy valamely „magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszony”-ról egy önkormányzat kiad egy rendeletet, majd ezek után megszületik a központi közigazgatás ezen tárgykört szabályozó rendelete (pl. kormányrendelet). Ebben az esetben a Jat. 10.§ b) pontjában szereplő felhatalmazás megdől, hiszen a kérdést immáron szabályozza egy „országos szintű” jogszabály. Ezáltal az önkormányzati rendelet törvényellenessé válik (a Jat. 10.§ b) pontjának mond ellent), s az az AB által megsemmisíthető lesz.

Az előzőekben leírtak ezt jelentik tehát, hogy bár „első lépésben” a Jat. és az Ötv. tényleg „aki előbb odaér” alapon osztja fel a hatásköröket, de ha utólag a központi közigazgatás egy rendelete is „megérkezik”, akkor a törvény (Jat., Ötv.) megvonja az önkormányzatnak az adott tárgykörre vonatkozóan a felhatalmazást. Ezáltal a kérdéses önkormányzati rendelet érvénytelenné válik, s az AB által megsemmisíthető lesz. (Itt sincs szó tehát az önkormányzati rendelet és a központi közigazgatás rendelete közti hierarchiáról.) Összegezve e témát tehát megállapíthatjuk, hogy az Alkotmány és a törvények tárgykör szerint elosztják az önkormányzatok és a központi közigazgatási szervek közt a rendeletalkotási hatásköröket. Amennyiben ellentmondás van egy önkormányzati és egy központi közigazgatási rendelet között, akkor valamelyik biztosan törvénybe is ütközik.

Végezetül röviden foglalkoznunk kell az önkormányzati rendeletek egymás közötti hierarchia-viszonyaival. Az önkormányzati rendeletek között főszabály szerint nincs hierarchia, tehát a megyei közgyűlés rendelete nem magasabb szintű jogforrás a települési önkormányzat képviselő-testülete által alkotott rendeletnél (a területi, illetőleg a települési önkormányzatok között nem áll fenn alá- fölérendeltségi viszony), egy adott önkormányzat rendeletei azonos rangban állnak, s két külön önkormányzat rendeletei között sincs hierarchia. Kivételesen azonban lehet önkormányzati rendeletek között is jogforrási hierarchia: pl. ha a Fővárosi Önkormányzat ad felhatalmazást egy rendeletében a fővárosi kerületeknek a részletszabályok megalkotására (Ötv. 65/A.§). Ilyenkor a Főváros a felhatalmazás alapján született kerületi rendeleteket bármikor hatályon kívül helyezheti (sőt: magát a felhatalmazást is bármikor visszavonhatja). Ezen eseten kívül a Főváros és a kerületek között nem hierarchia, hanem hatáskörfelosztás van.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Lásd különösen Ötv. 63. és 63/A. §-okat.

## 2. A helyi önkormányzatok normatív határozatai

A Jat. 46–48.§§ alapján a normatív határozatot 1. az Országgyűlés (pl. a kétharmados többséggel elfogadott Házzsabályt), 2.) a Kormány (pl. a Kormány ügyrendjét), 3.) a kormánybizottságok, 4.) a helyi önkormányzatok (pl. településfejlesztési koncepciót, településszerkezeti tervet), és 5.) az önkormányzatok szervei (pl. valamely önkormányzati bizottság önmaga ügyrendjét) adhatnak ki. Az említett szervek normatív határozatban szabályozzák: 1. az általuk irányított szervek feladatait, 2. saját működésüket, és 3. a feladatkörükbe tartozó terveket, programokat. A normatív határozatok ún. „intern” aktusok, tehát csak saját magukra és alárendelt szerveikre vonatkozhatnak.

A normatív határozatok mindig alacsonyabb rangúak, mint az ugyanazon szerv által kibocsátott ún. „extern” normatív aktusok (törvény, rendeletek). Az is értelemszerű, hogy valamely szerv normatív határozata magasabb rangú, mint saját szervének normatív határozata (pl. Kormány, illetőleg kormánybizottság határozata), tehát azt bármikor hatályon kívül helyezheti. Fontos kiemelni végül, hogy ezen normatív határozatok nem érintik az említett szervek egyedi határozatait (pl. az Ogy. határozatát valamely bizottság elnökének, tagjának megválasztásáról), továbbá konkrét, egyedi ügyekben hozott hatósági határozatait (pl. önkormányzati hatósági ügyekben hozott határozatok).

A helyi önkormányzatok képviselő-testületének/közgyűlésének leggyakrabban aktusa a határozat. A határozat lehet normatív vagy egyedi, ügyrendi (eljárási) vagy érdemi. A határozatok tagolhatók az egyes igazgatási ágazatokhoz igazodóan is: pl. munkaügyi tárgyú (kinevezések, fegyelmi ügyek), szociális, oktatási, egészségügyi. Tagolhatók az igazgatási funkciók vagy tevékenységfajták szerint is: pl. intézmény-irányítással összefüggő, hatósági ügyekben hozott, tulajdonosi jogkörbe tartozó. A határozathozatal joga jellemzően a képviselő-testületé, határozatot azonban – a képviselő-testület által átruházott hatáskörben – a képviselő-testület bizottsága és a polgármester, továbbá a részönkormányzat és a társulás is hozhat. Az átruházott hatáskörben hozott határozatok természetesen lehetnek egyedi, illetőleg normatív jellegűek.<sup>8</sup>

## II. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése

### 1. A közigazgatási hivatalok szerepe az ellenőrzésben

Az Alk. 35.§ (1) bekezdés d) pontja értelmében: „A Kormány biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.” A helyi önkormányzatok az ön-

<sup>8</sup> PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 2009, 336.

kormányzati ügyekben önállósággal rendelkeznek, ezért az államigazgatási szervektől eltérően nem állnak a Kormány irányítása alatt Az (1) bekezdés b) pontjában említett törvényességi ellenőrzés a jogszabályok betartásának vizsgálatára korlátozódik. A törvényességi ellenőrzési jogkör azonban nem csupán a helyi önkormányzat képviselő-testülete döntéseire (rendeletekre, határozatokra) terjed ki, hanem a helyi önkormányzat szervezetének, működésnek és döntéshozatali rendjének törvényességére, valamint arra, hogy az önkormányzat bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása által hozott önkormányzati határozat megfelel-e a jogszabályoknak (Ötv. 98. § (3) bek. a-c. pont). Az arra jogosult szervek a törvényességi ellenőrzést hivatalból, folyamatosan végzik. Tehát nem közvetlenül a Kormány folytatja le a törvényességi ellenőrzést. A Kormánynak kizárólag az a feladata, hogy biztosítsa – megfelelő államigazgatási szerveken keresztül – a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését. Az ellenőrzésre jogosult szervek létrehozásával és jogosítványaik meghatározásával kapcsolatban a Kormány a törvényhozóra van utalva.

Az Ötv. 95. §-ának a) pontja szerint „A Kormány a helyi önkormányzatért felelős miniszter közreműködésével, a közigazgatási hivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.” A közigazgatási hivatalt – mint általános hatáskörű államigazgatási szervet – az Ötv. intézményesíti, s egyik fő feladatául határozza meg a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének ellátását [98. § (1) bek. a)]. A közigazgatási hivatalok részletes szervezeti és működési rendjét a Kormány külön kormányrendeletekben határozza meg (első alkalommal ez a 161/1994.(XII.2.) Korm. rendeletben történt meg, 1995. január 1-jei hatállyal).

A törvényességi ellenőrzés a jogsértő helyi önkormányzati döntések, intézkedések kiküszöbölésére irányul, azonban nem terjed ki a helyi önkormányzat döntéseinek megsemmisítésére, megváltoztatására. A törvényességi ellenőrzést lefolytató államigazgatási szerv nem jogosult arra, hogy maga intézkedjék a helyi önkormányzat helyett, az utóbbira is kiterjedő hatállyal. Egy ilyen jogi konstrukció súlyosan sértené a helyi önkormányzatok autonómiáját, az alkotmányos védelem alatt álló önkormányzati alapjogokat. Ezért, ha a helyi önkormányzat magától nem küszöböli ki a közigazgatási hivatal által jelzett jogsértést, annak elhárítása érdekében a törvényességi ellenőrzést végző szerv bírósághoz fordulhat, az önkormányzati rendeletekkel és normatív határozatokkal szemben pedig az AB eljárását kezdeményezheti.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezései szerint: „A helyi önkormányzati szervek államigazgatási ellenőrzését csak az Alkotmányban, vagy a törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.” A magyar jogi szabályozás az Ötv. hatálybalépése óta – előbb a köztársasági megbízott intézménye, majd 1995-től a közigazgatási hivatalok révén – e

követelménynek megfelelően alakult, egészen 2009. január 1-jéig, amikor is a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése hazánkban megszűnt.

Erről azonban majd a későbbiekben, egyenlőre nézzük a közigazgatási hivatalok gyakorlatát az 1995. január 1.–2008. december 31. közötti időszakban. A „klasszikus”, idevágó tételek a következők voltak, illetve ezeket tartalmazzák az Ötv. mindmáig hatályos rendelkezései is. A törvényességi ellenőrzés eszköze a törvényességi észrevétel. A törvényességi ellenőrzési jogkör utólagos, vagyis a már megszületett döntésre terjed ki. Az Ötv. 99.§-a szerint a közigazgatási hivatal a törvényességi ellenőrzés körében – határidő tűzésével – felhívja az érintettet a törvénytértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatal vezetőjét tájékoztatni. Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti az AB-nál a törvénytértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését; a törvénytértő határozat bírósági felülvizsgálatát; a képviselő-testület összehívását a törvénytértés megszüntetésére; a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását. A jogszabálytértés megszüntetésére a pert a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat, illetve a polgármester ellen a megadott határidő lejártától számított harminc napon belül lehet megindítani. A kereset benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya nincs, de a végrehajtás felfüggesztését a bíróságtól lehet kérni. Ha a jogszabálytértő döntés végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a végrehajtás felfüggesztését – az érintett egyidejű értesítésével – kérni kell a bíróságtól.

A 2009. január 1-je óta fennálló állapotot legjobban prof. Kilényi sorainak idézésével tudom érzékeltetni, mivel azok mind a megdöbbentő helyzetre, mind annak sorozatos alkotmánytértések „eredményeként” való kialakulására rávilágítanak.<sup>9</sup>

Tehát: „Talán meglepőnek hat, ha azt mondjuk, hogy az előző oldalakon írtaknak – bármennyire is összhangban vannak az Ötv. rendelkezéseivel – vajmi kevés közül van a valósághoz! Ráadásul nem is pusztán arról van szó, hogy a közigazgatási hivatalok nem, vagy rosszul látnák el feladatukat, hanem dacára az Alkotmánynak, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája idézett rendelkezésének és az Ötv-nek – nem tévedés! – a Magyar Köztársaságban közigazgatási hivatalok nem léteznek. Figyelemmel arra, hogy az AB az e tárgykörben született jogszabályokat több alkalommal alkotmányellenességük miatt megsemmisítette, ezért – már csak a levonható tanulságok miatt sem – a valós helyzet, és annak kialakulásának bemutatásától sem tekinthetünk el.”

9 KILÉNYI GÉZA – HAJAS BARNABÁS (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. Budapest: Szent István Társulat, 2009, 267–275.



Az Országgyűlés az Alk. 34.§-át 2006. nyarán egy új bekezdéssel egészítette ki, amely szerint törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja. Ezt követően a parlament a Kormány előterjesztése nyomán elfogadta a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvényt (Kszt.), és a Kormány megalkotta a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006.(XII.23.) Korm. rendeletet (Kormr1.). Utóbbi – az Ötv. 98.§ (1) bekezdésének első mondatával együtt – az Alkotmánybíróság 90/2007.(XI.14.) AB határozatával<sup>10</sup> (Abh1.) 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

Összefoglalva és leegyszerűsítve: az Alkotmánybíróság szerint a módosítás nem pusztán a ‘közigazgatási hivatalok’ elnevezésre vonatkozott, így azt nem lehetett volna egyszerű többséggel módosítani, ahhoz kétharmados többségre lett volna szükség. A közigazgatási hivatalok „kálváriája” azonban távolról sem ért itt véget, ugyanis a Kormány ezt követően az Ötv. módosítása nélkül és a Kormr1.-gyel megegyező tartalommal, lényeges változtatások nélkül fogadta el a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008.(VII.1.) Korm. rendeletet (Kormr2.), amelyet 2008. július 1-jén hirdettek ki, és azon a napon lépett hatályba. Az Abh1. által alkotmányellenesnek ítélt helyzet a mai napig fennáll! Az Ogy. nem alkotott új, alkotmányos szabályt az Ötv. 98.§ (1) bekezdésének megsemmisített első mondata helyett. A Kormány pedig az Abh1.-ben foglalt határidő lejárta után egy nappal – alapvetően változatlan tartalommal – a Kormr2.-vel ismét hatályba léptette az AB által megsemmisített kormányrendeletet.

A Kormány a Kormr2. megalkotásával, azzal, hogy alkotmányos törvényi alapok nélkül kormányrendeletben hozta létre, intézményesítette a közigazgatási hivatalokat, olyan szabályozási körben rendelkezett, amelyet az Ogy-nek kellett volna kétharmados törvényben szabályoznia, elvonta az Ogy. hatáskörét. A Kormr2. bevezetője megjelöli azokat az alkotmányi és törvényi rendelkezéseket, amelyekre a Kormány a szabályozási jogkörét alapította. Az Alk. 35.§ (2) bekezdésében szabályozott jogalkotó hatásköre csak abban az esetben jogosítja fel a Kormányt arra, hogy feladatkörében eredeti jogalkotó hatáskörét gyakorolva rendeletet alkosson, ha a szabályozás tárgya nem minősül törvényhozási tárgynak. A közigazgatási hivatalok intézményesítése, az államszervezetben elfoglalt helyük szabályozása pedig az AB által az Abh1.-ben kifejtett álláspont szerint az Alk. 44/C.§-a alapján minősített többséget igénylő törvényhozási tárgynak tekintendő. Mindezeket figyelembe véve az AB 131/2008. (XI. 3.) AB határozatában<sup>11</sup> megállapította, hogy a Kormr2. alkotmányellenes, ezért azt 2008. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

<sup>10</sup> ABH 2007, 750, 773–774.

<sup>11</sup> *Magyar Közlöny* 2008. XI. 3.

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése az AB határozat meghozatalát követően sem rendeződött megnyugtatóan, ugyanis a Kormány megalakította a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008.(XII.23.) Korm. rendeletet (Kormr3.), amellyel létrehozta a regionális államigazgatási hivatalokat. E szervek – amint az a névből is következik – kizárólag államigazgatási feladatokat látnak el. Ennyiben tehát megfelelnek az Ötv. 98.§ (2) bekezdés c) pontjának, ugyanis ellátja a törvényben megállapított, továbbá a Kormány által hatáskörébe utalt államigazgatási feladatokat, hatásköröket, hatósági jogköröket. Jelenleg azonban nincs olyan szerv, amely a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátná! A Kormr3. kifejezetten ki is mondja, hogy a regionális államigazgatási hivatal a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése tekintetében nem jogutóda a regionális közigazgatási hivataloknak (15. §). Az Alk. 44/C.§-át sértő alkotmányellenes helyzet továbbra is fennáll!

De nemcsak a végeredmény elszomorító, hanem annak a folyamatnak az utolsó állomásai is, amelyek eddig vezettek. Az Alk. 41.§-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Hatályos Alkotmányunk a régiót, mint közigazgatási területi egységet „nem ismeri” (egyébként a kistérséget sem). Ennek ellenére az elmúlt 8 évben egy erőltetett regionalizációs folyamat tapasztalható a kormányok részéről, ami nem került el a fővárosi (megyei) közigazgatási hivatalok létét sem.

A Kormány parlamenti többségével előbb tudatosan visszaélt az Alk. 34.§-ában kapott eltérő célú felhatalmazással (Ötv. módosítása), majd regionális szervezett közigazgatási hivatalokról szóló szabályozásokat – az AB alkotmányellenességüket kimondó határozatai ellenére – előbb cinikus módon némi módosítással fenntartotta (Kormr2.), majd inkább lemondott a törvényességi ellenőrzés Alkotmányban előírt kötelező feladatának ellátásáról (Kormr3.), ezzel nyíltan vállalva az alkotmányellenes helyzet kialakulását. Mindez a jogi szabályozás terén jogállamunk egyik legszomorúbb története a rendszerváltás óta.

## *2. Az Alkotmánybíróság szerepe az ellenőrzésben*

Az előzőekben már több esetben szó esett arról, hogy a helyi önkormányzatok normatív aktusai (rendelet, normatív határozat) alkotmányosságának, illetve törvényességének elbírálása az AB hatáskörébe tartozik. Az AB e hatáskörét az 1.§ b) pontja alapján, ún. utólagos normakontrollként gyakorolja, s háromtagú tanácsban (Abtv. 31.§) bírálja el. Az AB háromtagú tanácsai – elsősorban a „közjogi tanács” – az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatát a jogforrási hierarchia sértését megfogalmazó indítványok alapján végzi el. Jellemzően a helyi rendelet contra legem szabályozása az alkotmánybíró-sági eljárás tárgya.

Az önkormányzati normatív aktusok alkotmánybíróvági hatáskörbe adása a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiájának garanciája. Erre mutat rá az AB határozatában, amely a következőket rögzíti: „Az Alkotmánybíróság szerint az önkormányzati rendeletalkotás – mint az Alkotmányba foglalt önkormányzati alapjoggyakorlás – szempontjából alapvető garanciális jelentősége van annak, hogy döntéseiket érdemben csak a bíróságok, illetve rendeleteiket az Alkotmánybíróság bírálhatja felül, mégpedig csak törvényességi vagy alkotmányossági szempontból. A helyi közügyek önálló vitelében megnyilvánuló önállóságot – egyben a Kormány és az államigazgatási szervekkel szemben fennálló védelmet – tükrözik az Ötv.-nek a törvényességi ellenőrzésre vonatkozó szabályai.”<sup>12</sup>

Az AB normakontroll tevékenységével kapcsolatosan témánkkal összefüggésben két kérdéskör kibontását tartom indokoltnak. Egyrészt arra a kérdésre kell egyértelmű választ adni, hogy az önkormányzatok normatív aktusainak felülvizsgálatát ki, illetve kik indítványozhatják az AB előtt (az általánosan elterjedt felfogás szerint ugyanis kizárólag a közigazgatási hivatal vezetője), a másik – az előzővel egyébként összefüggő – kérdés pedig az, hogy az AB csak a már megszületett aktus törvényességét/alkotmányosságát vizsgálhatja-e, vagy a norma meghozatalának eljárási rendjét is.

Az első kérdésre egyértelmű választ ad az AB, amikor határozatának indokolása, a következőképpen érvel: „Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1.§ b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálata tartozik. Az Abtv. 1.§-ának h) pontja lehetővé teszi, hogy az Abtv.-be foglalt hatáskörökön kívül, törvény egyéb hatásköröket is megállapítson az Alkotmánybíróság számára. Ennek alapján az Ötv. 99.§-a (2) bekezdés a) pontja a közigazgatási hivatal vezetőjének biztosít indítványozási jogot a törvényt sértő önkormányzati rendelet vizsgálatára. Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján megállapítható, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség [Abtv. 1.§ b) pont] és az önkormányzati rendelet törvényellenességének [Ötv. 99.§ (2) bekezdés a) pontja] vizsgálatát. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21.§ (2) bekezdése szerint bárki indítványozhatja, az utóbbi esetben az eljárás kezdeményezője a közigazgatási hivatal vezetője. Arra tekintettel, hogy az Alkotmány 44/A.§ (2) bekezdése szerint a törvényt sértő önkormányzati rendelet egyben alkotmánysértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvényt sértést

12 69/2002.(XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 406.

állít (annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatal vezetője szerint a törvény-sértés nem áll fenn).<sup>13</sup>

Az utólagos normakontroll az AB-nak az Alk.-ból közvetlenül fakadó hatásköre, az Abtv. 1.§-ának b) pontja, valamint a 4/1977.(I. 22.) AB határozat alapján e hatáskör tekintetében az eljárás megindítása bárki/mindenki számára nyitva áll (*actio popularis*). Téves tehát az a nézet, hogy az indítványozók köre a közigazgatási hivatalok vezetőire szűkül le. Egy önkormányzati normatív aktus törvényességének/alkotmányosságának vizsgálatát ún. indítvánnyal lehet kezdeményezni. Az eljárás megindítására vonatkozó írásbeli indítványt közvetlenül az AB-nál kell előterjeszteni, s az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia (Abtv. 22.§ (1)–(2) bek.). Az AB ideiglenes ügyrendjéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat az előzőeken túlmenően azt is megköveteli, hogy „[...] az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének, valamint az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.”

Nincsen tere ugyanakkor *popularis actionak*, ha valaki az önkormányzat normatív aktusa elfogadásának eljárási rendjét vitatja. Az AB 30/1999.(X. 13.) AB határozatának rendelkező részében megállapítja, hogy: „az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99.§ (2) bekezdés a) pontján alapul.”<sup>14</sup>

Érdekes az AB határozat indokolását kicsit részletesebben ismertetni, mivel az – egyebek mellett – jól érzékelteti a közigazgatási hivatalok és az AB közötti „munkamegosztást” az önkormányzati normatív aktusok törvényességi ellenőrzése terén. „Az önkormányzat rendeletalkotási eljárását keretjellegetően törvények szabályozzák. A Jat. 42.§-a szerint az önkormányzati rendelet előkészítésének, a tervezet társadalmi vitájának, továbbá a rendelet megalkotásának a szabályait az önkormányzatokról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmazza. Az Ötv. a képviselő-testület működése körében több kérdést is szabályoz. Az önkormányzati képviselő-testület a törvény keretei között nagyfokú önállósággal rendelkezik a tekintetben, hogy a rendeletalkotási eljárás részletszabályait miként határozza meg. Az Ötv. 18.§-ának (1) bekezdése

13 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 414–415.

14 ABH 1999, 415.

értelmében a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.”

Az AB e határozatában rámutat arra is, hogy „az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata az Ötv. 98.§-a szerint nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási hivatalok feladata. Az Ötv. a közigazgatási hivatal vezetője számára számos, a törvénysértést megelőző, kiküszöbölő jogi eszközt biztosít. Ennek keretében lehetőség van a valós tényállás feltárására [az Ötv. 17.§-ának (2) bekezdése szerint a jegyző köteles megküldeni a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet a közigazgatási hivatal vezetőjének]; lehetőség van az esetleges törvénysértés megszüntetésének kezdeményezésére [az Ötv. 99.§-ának (1) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal vezetője ennek érdekében felhívja az érintettet], és végső soron arra, hogy [az Ötv. 99.§ (2) bekezdés a) pontja alapján] a hivatal vezetője az Alkotmánybíróságnál kezdeményezze a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A közigazgatási hivatal az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata során vizsgálja, hogy az önkormányzat betartotta-e a rendeletalkotási eljárás szabályait, ha e tekintetben alkotmány- vagy törvénysértést észlel, kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását.”<sup>15</sup>

Az indítványozási jog vonatkozásában más a megítélése annak, ha az indítványozó azt állítja, hogy az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes [Alk. 44/C.§ (2) bekezdés] és más, ha azt, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás eljárási szabályaitól eltért. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati rendeletalkotás szabályainak betartásával kapcsolatos indítványozási jog a közigazgatási hivatal vezetőjének – az Ötv-ben biztosított tájékoztató, intézkedési lehetőségeit is figyelembe véve – kizárólag az Ötv. 99.§ (2) bekezdés a) pontján alapul.

Végezetül szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az AB szerint a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiájának korlátai is vannak, így például nemcsak joga van a szabályozásra, hanem az adott esetekben kötelelessége is. Az AB szerint: „Az Alkotmány 43.§ (2) bekezdésének első mondata úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az Alkotmány e rendelkezéséből az következik, hogy törvény az önkormányzatok tekintetében szabályozási kötelezettséget is megállapíthat [...]. Az AB a 9/1995.(II.22.) AB határozatban már megállapította, hogy az önkormányzatnak az Alkotmány 44/A.§ (1) bekezdés a) pontjában meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a [...] rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is.”<sup>16</sup>

15 Lásd pl. a 986/H/1997. AB határozatot, ABH 1998, 1038.

16 61/2001.(XII. 20.) AB határozat, ABH 2001, 752.

### 3. Az Országgyűlés szerveinek szerepe az ellenőrzésben

Az Obtv. értelmében az országgyűlési biztos hatásköre – egyebek mellett – kiterjed a helyi önkormányzatokra és a kisebbségi önkormányzatokra. Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során az illető személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállítást okozott. Az országgyűlési biztos ugyanakkor hivatalból is eljárhat az ún. „alkotmányos visszaállítások” észlelése esetén. Az országgyűlési biztosnak érdemi döntési jogköre nincsen (a kifogásolt határozatot nem semmisítheti meg, bíróság előtt nem támadhatja meg; a hatóságot nem utasíthatja vagy kötelezheti.). Ez azonban nem azt jelenti, hogy az országgyűlési biztos eszköztelen lenne!

Az országgyűlési biztos leggyakrabban használt jogi eszköze az ajánlás, ami lényegét tekintve törvényben meghatározott eljárási rend szerint elbírálandó javaslat a visszaállítást megszüntetése érdekében, s a gyakorlati tapasztalatok szerint kötelező ereje hiányában is alkalmas eszköz a visszaállítást orvoslására. Témánk szempontjából fontosabb azonban, hogy az országgyűlési biztos törvény adta joga, hogy az AB előtt eljárást indítson. A helyi önkormányzatok törvényességi vizsgálata nézőpontjából tekintve e lehetőségét kiemelendő, hogy az országgyűlési biztos indítványban kezdeményezheti jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, továbbá a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését.

Anélkül, hogy e helyen konkrét esetek felsorolásába bocsátkoznánk, általános jelleggel megállapítható, (konkrétan pedig az országgyűlési biztos éves országgyűlési beszámolóiból nyomon követhető), hogy az országgyűlési biztos a helyi önkormányzatok normatív aktusait is számos esetben vizsgálja, s amennyiben pl. az önkormányzati rendelet visszaállítást ajánlásával nem tudja orvosolni, bátran az AB-hoz fordul: így semmisítette meg pl. az AB az ún. fővárosi parkolási rendeletet. Amennyiben tehát a helyi önkormányzatok törvényességi/alkotmányossági ellenőrzésére kompetenciával rendelkező szerveket vesszük sorra, egyértelműen rögzíthetjük, hogy az országgyűlési biztos intézménye e kontroll gyakorlásának egyik aktív és eredményes eszköze.

Az Ötv. 98.§ (2) bekezdésének e) pontja alapján a közigazgatási hivatal vezetője „a törvényességi ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél.” Az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzését ugyan az Állami Számvevőszék végzi, de világos az is, hogy a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva számos, a gazdálkodás jogszerűségére vonatkozó adat, következtetés birtokába jut a képviselő-testületek jegyzőkönyveinek vizsgálata alkalmával. Az Ötv. ezért feljogosítja a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy ha a törvényességi

ellenőrzés során az önkormányzat gazdálkodását érintő mulasztást vagy jogszabálysértés gyanúját észleli, felkérje az ÁSZ-t vizsgálat lefolytatására és a szükséges intézkedések megtételére.

Az Alk. 32/C.§-ának (2) bekezdése szerint az ÁSZ az ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. A törvényességi vagy jogszerűségi vizsgálat során az ÁSZ azt értékeli, hogy teljesítése során az Alkotmányt, a költségvetést, az államháztartási törvényt, vagy bármilyen más jogi aktust (pl. az önkormányzat költségvetéséről szóló rendeletet, egyéb önkormányzati normatív aktust) betartották-e. A jogszerűség vizsgálata arra terjed ki, hogy a kiadások, valamint azok a rendelkezések, amelyek a kiadást lehetővé teszik, illetve elrendelik, összhangban vannak-e egymással. Témánk szempontjából fontos kiemelni: a vizsgálat nem arra vonatkozik, hogy a kiadást lehetővé tevő, vagy annak feltételeit rögzítő jogszabály jogszerű vagy alkotmányos-e. Ennek vizsgálatát azonban az ÁSZ természetesen kezdeményezheti az AB-nál.

#### *4. Az ügyészség szerepe a törvényességi ellenőrzésben*

Az Alk. az ügyészséget több szinten szabályozza. A feladatkör meghatározása után rendelkezik az intézmény alapvető hatásköreiről, és ezekben felhatalmazást ad a konkrét hatáskörök és ellátásuk módja szabályozására alacsonyabb szintű jogszabályban, törvényben. Az AB értelmezése szerint is így ad az Alkotmány felhatalmazást az ügyészségnek a jogvédelem igazságszolgáltatáson kívüli feladatainak ellátására. A fő feladatából következő büntető igazságszolgáltatási hatásköre mellett el kell látnia egyes törvényességi felügyeleti hatásköröket.

Az Ütv. 13.§-ának (1) bekezdése értelmében: „Az ügyészi törvényességi felügyelet a Kormánytól alacsonyabb szintű közigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályokra, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközeire, valamint e szervek egyéb, általános érvényű rendelkezéseire és e szervek jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire terjed ki. Kiterjed ezen túlmenően a bíróságon kívüli, jogvitát intéző vagy hatósági jogkört gyakorló szervek és személyek ez irányú eljárásaira és egyedi döntéseire, valamint a gazdálkodó és egyéb szerveknek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek a munkaviszonnyal és a szövetkezeti tagsági viszonnal összefüggő egyedi döntéseire, továbbá a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedéseire. Törvény az ügyészi törvényességi felügyelet hatályát más – e bekezdésben nem említett – szervekre is kiterjesztheti.” Az ügyészi törvényességi felügyelet gyakorlását – az Ütv. V. fejezetében foglaltakon túlmenően – az Ütv.-ben kapott felhatalmazás alapján (Ütv. 28.§) a legfőbb ügyész a 13/1994. (ÜK.12.) LÜ utasításban szabályozza.

Az ügyészi törvényességi felügyeletnek az Alkotmányban biztosított hatásköre legrészletesebben a Kormány alá rendelt közigazgatási szervek vonatkozásában szabályozott. Az Ütv. ezt tartalmazó rendelkezései jelentik a más jogalanyok fölötti felügyelet mögöttes szabályait is. Az Ütv. 13.§-a az ügyészi felügyeletet eltérően szabályozza a jogszabályok normakontrollja és a jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntések vonatkozásában. A jogalkalmazás ügyészi törvényességi felügyelete szélesebb körű a normakontrollnál. Egyrészt a közigazgatási szervekre, másrészt azonban a bíróságon kívüli, jogvitát intéző vagy hatósági jogkört gyakorló szervek és személyek ez irányú eljárásaira és egyedi döntéseire terjed ki, lényegében tehát – a bíróságoktól eltekintve – korlátlan. Kiterjed így az Országgyűlés által alapított hatósági jogkört gyakorló szervekre (például az ORTT-re), magára Kormányra és a helyi önkormányzatokra, valamint a hatósági jogkört gyakorló nem állami szervezetekre (így a kötelező tagságon alapuló kamarákra) is.

Az Alkotmány Kommentárja című könyv<sup>17</sup> az ügyészi törvényességi felügyelet normakontrollra irányuló jogkörét a következőképpen vázolja: „Az ügyész normakontroll jellegű törvényességi felügyelet gyakorol a Kormánytól alacsonyabb szintű közigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei és e szervek általános rendelkezései fölött. Az Ütv. 13. §-a nem az alaki, hanem az anyagi jogforrások hierarchiája alapján határozza meg, hogy mely szervek jogalkotása fölött gyakorolható törvényességi felügyeleti hatáskör. Az MNB és a helyi önkormányzatok mint materiális jogforrások a Kormányhoz hasonlóan alkotmányos jogállású szervezetek, és nincs olyan szabály, amely a Kormányhoz képest hierarchikusan alacsonyabb szintűnek minősítené őket.

Az ügyészi normakontroll körébe ezért a jogszabályok közül csak a Kormány tagjának – ideértve a miniszterelnököt – rendelete (Jat. 1. és 8.§), az állami irányítás egyéb jogi eszközei közül a kormánybizottságok határozata (Jat. 46.§), a miniszter és a Kormány vagy a miniszter felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szerv vezetőjének utasítása, irányelve és tájékoztatója (Jat. 49. és 55.§), valamint a Kormány irányítása alatt álló KSH elnöke által kiadott statisztikai közlemény (Jat. 52.§) tartozik. Az ügyésznek ez a hatásköre kiterjed továbbá minden ennél is alacsonyabb szintű szabályra (szervezeti és működési szabályzatok, egyéb belső szabályok), amelyet a Kormánytól alacsonyabb szintű közigazgatási szervek alkotnak.

Az ügyészi normakontroll körébe sorolhatók a gazdálkodó és egyéb szervezeteknek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek a munkaviszonnyal és a szövetkezeti tagsági viszonnyal összefüggő egyedi, a jogszabályok

17 JAKAB ANDRÁS (főszerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég, 2009, (XI. fejezet: Az ügyészség – VARGA Zs. ANDRÁS) 1872.



felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű intézkedései, mindenekelőtt a kollektív szerződés, amelyet az Mt. 13. §-a a jogszabályok mellett munkaviszonyra vonatkozó szabálynak tekint. (Ez a feladat ugyan nem a közigazgatással kapcsolatos, ugyanakkor normakontroll jellegű, ezért itt ejtünk szót róla.)”

A normakontroll eredményeként pedig az ügyész, ha azt állapítja meg, hogy a vizsgált jogforrás az Alkotmánnyal, illetőleg magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, megszüntetése érdekében annak kibocsátójához óvást nyújthat be, amelyet a kibocsátó harminc napon belül köteles megvizsgálni. Ha az óvást alaposnak tartja, a jogszabályt, illetőleg az állami irányítás egyes jogi eszközét hatályon kívül helyezi, visszavonja vagy módosítja, és erről az ügyészt egyidejűleg értesíti. Ha a kibocsátó az óvással nem ért egyet, a megvizsgálástól számított nyolc napon belül köteles az óvást elbírálás végett az AB elé terjeszteni és erről az ügyészt értesíteni.

Már a jelen tanulmány bevezetőjében említést tettem arról, hogy amióta (tehát 2009. január 1-je óta) a közigazgatási hivatalokat felváltó államigazgatási hivatalok nem gyakorolják az Ötv-ben meghatározott törvényességi ellenőrzési jogkörüket, megnőtt az ügyészség azon ügyfeleinek a száma, akik az ügyészség törvényességi felügyeleti tevékenységének igénybevételével próbálják orvosoltatni az általuk jogszabálysértőnek/alkotmányellenesnek ítélt önkormányzati normatív aktusok okozta joghátrányukat. Ez a jelenség előbb az önkormányzati rendeleteket illetően volt tapasztalható, de már az önkormányzati normatív határozatokra vonatkozóan is felmerült.

Arra a kérdésre, hogy meddig terjed az ügyészi törvényességi felügyelet normakontroll jellegű tevékenysége, hol van annak az egyértelmű határa, szakmai körökben nincsen egyetértés, kölcsönösen elfogadott álláspont. Véleményem szerint e problémához nagymértékben hozzájárul az Ütv. szabályozása, ugyanis az 1972-ben alkotott törvény – módosításai mellett is – alapos felülvizsgálatra, korszerűsítésre szorulna.

Egy korábbi, bizonyítékként felhozható példa erre: az Ütv. 2005. november 1-jéig úgy rendelkezett, hogy az ügyészség törvényességi felügyeleti jogköre a Kormánytól alacsonyabb szintű államigazgatási szervek normatív és egyedi aktusaira terjed ki. Igen ám, de az ügyészség már a fenti időpontot megelőzően hosszú évek óta rendszeresen vizsgálta az ún. önkormányzati hatósági ügyek törvényességét és indokolt esetekben ügyészi intézkedéssel élt. Nem kell magyaráznom, hogy az önkormányzati hatósági ügyeket elbíráló képviselő-testület, vagy – a hatáskör átruházása esetén – az önkormányzati bizottság, polgármester nem volt, s ma sem államigazgatási szerv. E problémát előbb – egy véleményem szerint igencsak vitatható – jogértelmezéssel sikerült megoldani, majd jött a „megváltó” Ütv. módosítás 2005. november 1-jén: az államigazgatási szó helyébe a közigazgatási szó lépett, s ezzel a helyzet rendeződött. Az ismertetett esetben a jogalkalmazás ügyészi felügyeletével

kapcsolatban okozott gondot az Ütv. megújításra váró szabályozása, az elmúlt időszakban pedig az ügyészi normakontroll terjedelme (határai) okoznak bizonytalanságot.

A Ket. egyik, a gyakorlat számára készült kommentárjában<sup>18</sup> egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, hogy az ügyészi normakontroll a helyi önkormányzati rendeletekre is kiterjed azon egyszerű oknál fogva, hogy az Ütv. 13.§-ának (1) bekezdése „[...] a Kormánytól alacsonyabb szintű közigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályok” tekintetében állapítja meg az ügyészség ezen hatáskörét, a bevett szakmai felfogás szerint pedig a helyi önkormányzatok is közigazgatási szervek. A Ket. Kommentár így fogalmaz: „Az ügyészi törvényességi felügyelet nem csupán az egyedi határozatokra és más döntésekre, hanem a kormányrendeletnél és határozatoknál alacsonyabb szintű normatív aktusok (pl. miniszteri rendeletek és utasítások, önkormányzati rendeletek) törvényességére is kiterjed.”

A Ket. Kommentár vonatkozó része szerzőjének az ügyészi törvényességi felügyeletről szóló 13/1994.(ÜK.12.) LÜ utasítással – ezt nevezik szakmai körökben az ügyészi törvényességi felügyelet ún. alaputasításának – is „meggyűlik a baja”. Élesen fogalmaz: „[...] az utasítástervezők [...] a jogszabályok felsorolásából „kifejejtették” az önkormányzati rendeletet, amelyre pedig a törvény alapján kiterjed a törvényességi felügyelet szervei hatálya. A kifejtettekhez nem kívánok kommentárt fűzni. Mindenesetre a jogalkotókat és a jogalkalmazókat arra kérem: igazodjanak a hatályos törvényekhez.”

Amennyiben az Ütv. a „Kormánytól alacsonyabb szintű” fordulat helyett a „Kormánytól alárendelt” fordulatot alkalmazta volna, feltehetőleg nem merül fel ez a kérdés. Azonban a jogalkotó nem így fogalmazott, s ezzel lehetőséget adott a jogértelmezési vitára, amely jelenleg van kibontakozóban.

Az Ütv. 13.§ (1) bekezdésének vitatott fordulatát kiterjesztően értelmező szerző az álláspontját megalapozó szakmai érveit még nem fejtette ki részletesebben. Erre a későbbiekben lesz módja, ha a szűkebb értelmezést magukénak vallók végleges érvrendszerét megismeri. A továbbiakban ez utóbbi álláspont részletesebb bemutatására térek ki, majd – a vita eldöntésének igénye nélkül saját észrevételeimet ismertetem.

Az Alk. 51.§-ának (1) bekezdése értelmében: „[...] az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak védelméről...” Ugyanezen § (3) bekezdése szerint: „Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki megtartsa a törvényeket. Törvénytörés esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében.”

<sup>18</sup> PETRIK FERENC (főszerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai*. Budapest: HVG-ORAC, 2009, (VIII. fejezet: Jogorvoslatok – KILÉNYI GÉZA) 461–463.

Az Alk. tehát feljogosítja, s egyben kötelezi az ügyészséget, hogy gondoskodjon a természetes és jogi személyek jogainak védelméről, közreműködjön a törvények megtartásában, törvénysértés esetén fellépjen a törvényesség érdekében. E feladatkörének ellátáshoz – „törvényekben meghatározott esetekben és módon” – általában egyszerű többséggel elfogadott törvényekben kap felhatalmazást (Ütv. és egyéb feles törvények: pl. Szabs.tv.), de esetenként kétharmados törvényekben is (pl. az egyesületek törvényességi felügyelete esetében).

Az Ütv. 5.§ (2) bekezdésének j) pontja értelmében „[A legfőbb ügyész] az AB-nál indítványozhatja – a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát”. (A legfőbb ügyész indítványozási joga az AB további hatásköreinek a gyakorlására is irányulhat, egészen az Alk. rendelkezéseinek az értelmezéséig.) A Jat. 1.§-ának f) pontja a jogszabályok között sorolja fel a helyi önkormányzat rendeletét. Az ügyészség (pontosabban a legfőbb ügyész) tehát az egyszerű többséggel elfogadott Ütv.-ben kifejezett felhatalmazást kapott az önkormányzati rendeletek törvényességi/alkotmányossági vizsgálatának AB előtti kezdeményezésére. (Megjegyzem: az Abtv. 1.§ b) pontja szerinti utólagos normakontrollt „bárki” kezdeményezheti, tehát e lehetőség az Ütv. külön felhatalmazása nélkül is megilletné a legfőbb ügyészt, legfeljebb nem e minőségében, hanem, mint „bárkit”.)

Amennyiben valaki az ügyészség lehetőségeinek korlátozottságát arra hivatkozva kívánja alátámasztani, hogy e hatáskört az Ütv. kifejezetten a legfőbb ügyész hatásköröként – s nem általában az ügyészség hatásköröként – fogalmazza meg, annak az a válaszom, hogy a centralizált ügyészi szervezetben az ügyészség valamennyi hatáskörének a címzettje a legfőbb ügyész, az ügyészek a legfőbb ügyésznek alárendelten működnek, s végső soron minden ügyész, ügyészi szerv a legfőbb ügyész reá átruházott hatáskörében jár el. A Legfőbb Ügyészség Szervezeti és Működési Szabályzatában tehát megteremthetők annak a szervezeten belüli feltételei, hogy adott esetben e hatáskört pl. a fővárosi, megyei főügyészségek is gyakorolják. A lehetőségek tehát kibővíthetők.

Eljutottunk tehát odáig, hogy az ügyészség – amennyiben a törvényességet komolyan veszélyeztető tartalmú nagyobb horderejű önkormányzati rendeletről szerez tudomást, s a törvénysértés kiküszöbölésének komoly szándéka is megvan – a helyi önkormányzatok normatív aktusait az AB előtt megtámadhatja. Vita csak azon lehet, hogy ilyen esetben az ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörét gyakorolva lép fel, vagy az Ütv. hivatkozott általános felhatalmazása alapján.

Álláspontom szerint nyilvánvaló, hogy az ügyészség nem vállalhatja magára a helyi önkormányzatok normatív aktusai törvényességi ellenőrzésének

szélesebb körű ellátását, de e kontrollhoz – pl. az országgyűlési biztos tevékenységéhez hasonlóan – a maga szervezeti, személyi feltételei szerinti arányban, „lehetőségei függvényében” igenis hozzájárulhat. Hogyan gondolom ezt a gyakorlatban?

Az ügyészi szervekhez beérkező, a helyi önkormányzatok normatív aktusainak törvényességét vitató beadványokat az ügyészség automatikusan nem teheti át az arra hatáskörrel rendelkező szervhez. Ezáltal ugyanis elvonná a kérelmező ügy feletti rendelkezési jogát (s gyakorta alkotmánybírószági kontrollra alkalmatlan beadványokkal terhelné az AB-t is). Az AB korábban már külön is felhívta a figyelmet arra, hogy „ha az ügyész a törvényességi kérelem tárgyában eljár, a vizsgálat és az elbírálás során nem válik a kérelmező megbízottjává. Nem az a feladata, hogy a kérelmező érdekét védje, vagy jogi felfogását képviselje. Az a kötelezettsége, hogy a törvényesség érvényesülését – az adott ügyben is – elősegítse.

#### **IV. Megoldásként a következőket javaslom:**

Az ügyészség közigazgatási jogi és magánjogi szakágához beérkező ilyen tárgyú beadványokat az eljáró ügyész törvényességi/alkotmányossági szempontból vizsgálja meg. Értékelése eredményeként ezután két megoldás közül választhat. Amennyiben a vitatott normatív aktust maga is alkotmánybírószági kontrollra szorulóknak tartja, „vállalja fel” az ügyet, és érveit részletesen kibontva azt ügyészség nevében, hivatalból forduljon az AB-hoz (az eljárásról a kérelmezőt is tájékoztassa). Abban az esetben, ha az adott ügyet másképpen ítéli meg, adjon részletes tájékoztatást a kérelmezőnek arról, hogy lehetősége van az AB-hoz fordulni, s egyúttal tájékoztassa arról, hogy melyek ennek az Abtv-ben és az AB ideiglenes ügyrendjében foglalt tartalmi és formai követelményei.

Az ügyész egyet ne tegyen: ha már az Alk. és az Ütv. azt szabta feladatuk, hogy „Az ügyészség közreműködik az alkotmányosság védelmében és a jogszabályok érvényre juttatásában”, ne utasítsa el a kérelmezőt arra való hivatkozással, hogy a vitatott norma vizsgálatára az ügyész törvényességi felügyeleti jogköre nem terjed ki.



V.

KÖZPÉNZÜGYEK



# EU KÖLTSÉGVETÉS: ÁLLAMHÁZTARTÁS ÉS SZUVERENITÁS

HALÁSZ ZSOLT  
adjunktus (PPKE JÁK)

Az Európai Unió – mint az köztudott – nem egyszerűen egy nemzetközi szervezet, ugyanakkor nagyban különbözik attól a fajta struktúrától is, amit államnak szoktunk nevezni. Működését, illetve működésének pénzügyi kereteit tekintve mégis sok szempontból hasonlít egy nemzetközi szervezetre, de mutat bizonyos hasonlóságot az állami működés egyes aspektusaival is.

Noha az Európai Unió nem rendelkezik önálló államisággal és az államokat megillető szuverenitással, mégis folytat egyfajta gazdaságpolitikát, az euro-övezeten belül önálló monetáris politikát, és saját költségvetéssel is rendelkezik. Az általános gazdaságpolitika intézményi-döntési viszonyai azonban az Európai Unióban meglehetősen összetettek. Egyrészt a tagállamok is önálló gazdaságpolitikát folytatnak, másrészt a miniszterek tanácsa fel van hatalmazva a tagállami gazdaságpolitikák koordinálására, illetve a „maastrichti kritériumok” is meghatároznak bizonyos követelményeket a tagállami gazdaságpolitikák számára.<sup>1</sup>

Egy nemzetközi szervezet költségvetése sok esetben viszonylag egyszerűen áll össze, hiszen nem igazán tartalmaz többet a felmerülő igazgatási, illetve – amennyiben szükséges – az adott szervezet céljait finanszírozó kiadásoknál és az ezeket a kiadásokat fedező, a szervezet tagjai által teljesített befizetéseknél. Egy állam költségvetése azonban ennél jóval bonyolultabb rendszert alkot, ahol a közigazgatás működtetésén túl számtalan állami feladat finanszírozásáról kell gondoskodni,<sup>2</sup> és e kiadások fedezetének rendszere sem egy egyszerű képlet, még a szűken vett, a Magyarországon központi-nevezett költségvetésbe befolyó adókat tekintve sem.

Mindezekhez képest az EU költségvetése egy olyan struktúra, amely ugyan mutat bizonyos hasonlóságot mind egy nemzetközi szervezet, mind egy állam költségvetésével, de mindkét fajta költségvetés rendszerétől, a bennük foglalt

---

1 VÁRNAY ERNŐ: Hozzászólás az Európai Monetáris Unió intézményi aspektusához. In KIRÁLY MIKLÓS (szerk.): *Válaszúton az Európai Unió: Intézményi reformok és csatlakozás.* (Európai Tanulmányok 6.) Budapest, 2001, 99.

2 Az állami feladatok meghatározásával összefüggésben lásd: *A közpénzügyek szabályozásának tézisei.* Állami Számvevőszék, 2007. április.



finanszírozási céloktól, és a bevételek rendszerétől sok szempontból jelentősen különbözik. Az EU költségvetése nem helyettesíti a tagállamok költségvetését, és közvetlenül nem is függ azoktól, hanem egy önállóan működtetett rendszer, amely önálló bevételekből, és saját céljait finanszírozó kiadásokból épül fel. E kiadások viszont gyakran a tagállamok kiadásai mellett jelentenek kiegészítő forrásokat. Bizonyos tekintetben befolyásolják a tagállamok költségvetési-, illetve gazdaságpolitikáját, és ezáltal a tagállami pénzügyi szuverenitás kérdésével is kapcsolatba hozhatók.

## I. Az EU költségvetési jogának fejlődése

A jelenlegi – alapvetően egységes – költségvetési rendszer a Közösségek létrejöttékor közel nem mutatott ilyen egységes képet. Viszonylag hosszú időnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a három Közösség – kezdetben egymástól sok szempontból eltérő – költségvetési rendszere és szabályozása egy többnyire egységes rendszerré formálódjon.

Az 1951-ben létrehozott Európai Szén és Acél Közösség (ESZAK) éves gazdálkodását szabályozó költségvetési szabályok két nagy szabályozási egységet képeztek évről évre. Elkülönült a működési (a szén és acélipar támogatását finanszírozó) és az igazgatási költségvetés (amelybe beletartoztak az intézmények kiadásai), bár maga az ESZAK Szerződés eredetileg egyáltalán nem használta a költségvetés szót, hanem „igazgatási kiadások”, illetve „összefoglaló/általános előrejelzések” (general estimates) fogalmakat használt.

Az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség (EGK) és Európai Atomenergia Közösség (Euratom) esetében az alapító szerződések – az ESZAK-hoz képest – jóval precízebben szabályozták a költségvetési kérdéseket. Az EGK költségvetése egységes formát öltött, az Euratom Közösség költségvetése ugyanakkor két részből tevődött össze: egyrészt a kutatási és befektetési költségvetésből, valamint az igazgatási költségvetésből.

Az 1965-ben megkötött Fúziós Szerződés alapján az addig egységesnek egyáltalán nem nevezhető költségvetési rendszer jelentősen egyszerűsödött azáltal, hogy a Szerződés hatálybalépésétől kezdve egybeolvadt az EGK költségvetése, az ESZAK „igazgatási kiadásai”, valamint az Euratom Közösség igazgatási költségvetése. Megőrizte ugyanakkor különállóságát az ESZAK működési költségvetése és az Euratom Közösség kutatási és befektetési költségvetése.

Az 1970-ben megkötött Luxemburgi Szerződés keretében további költségvetési integráció valósult meg azzal, hogy az általános költségvetés része lett az Euratom kutatási és befektetési költségvetése is.

Az intézmények (Bizottság/Főhatóság, Tanács, Parlament/Közgyűlés) egymás közötti viszonya is meglehetősen jelentős változásokon ment keresztül.

Az ESZAK „igazgatási kiadásai” elfogadása speciális eljárásrend szerint történt, amelynek során minden intézmény elkészítette a saját kiadási előrejelzését. Ezt a Főhatóság „általános előrejelzés” néven egységes szerkezetbe foglalta, amelyben önálló fejezetet alkotott minden érintett intézmény, elfogadása pedig a Főhatóság, a Közgyűlés, a Tanács és a Bíróság elnökéből álló bizottság (‘a négy elnök bizottsága’) hatáskörébe tartozott. Az intézmények elnökeiből álló bizottság hatáskörébe tartozott a költségvetés módosítása is, amelynek kezdeményezésére az érintett intézmény elnöke volt jogosult.

Az ESZAK költségvetési rendszerében az igazgatási kiadásokra vonatkozó ‘általános előrejelzések’ mellett még speciálisabban alakult az ESZAK működési költségvetése. Az ESZAK Szerződés a működési kiadások tekintetében semmilyen jóváhagyásra, felhatalmazásra vonatkozó eljárásrendet nem írt elő, vagyis nem volt szükség a költségvetés elfogadására, amely a szó szoros értelmében nem is létezett. Ami létezett, az a működéssel kapcsolatos kiadások halmaza, amelynek végrehajtása magán az ESZAK Szerződésen alapult.

Az EGK és az Euratom Közösség kezdeti időszakában a költségvetés elfogadása eredetileg a Tanács hatáskörébe tartozott, a Közgyűlés (Parlament) csak módosító javaslatokat tehetett. A költségvetési beszámoló elfogadása szintén a Tanács hatáskörébe tartozott, a Közgyűlésnek e téren is csak véleményezési joga volt.

A Fúziós Szerződés alapján az ESZAK igazgatási költségvetése beolvadt az általános költségvetésbe. Ezáltal szükségszerűen és lényegét tekintve változott a költségvetés elfogadásának rendje, megszűnt ‘a négy elnök bizottságának’ az „általános előrejelzés” elfogadásával kapcsolatos speciális hatásköre is.

A Luxemburgi Szerződés (1970) a költségvetés megalkotása tekintetében is fontos változásokat hozott. Egy öt éves átmeneti időt követően ugyanis – a korábbi véleményezési és módosításra vonatkozó javaslattevési joggal szemben – a Parlament számára érdemi beleszólási lehetőséget teremtett az 1975. költségvetési évtől kezdődően azáltal, hogy a nem kötelező kiadások tekintetében módosításokat tehetett, a kötelező kiadásokkal kapcsolatban pedig változtatási javaslatot terjeszthetett a Tanács elé. (A kiadások kötelező és nem kötelező kiadásként történő megkülönböztetése a Luxemburgi Szerződésben jelenik meg először). A Luxemburgi Szerződés által eredményezett további lényeges változás, hogy a költségvetési eljárás végén 1974-ig a Tanács, az 1975. költségvetési évtől kezdve a Parlament elnöke hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy a költségvetést véglegesen elfogadottá nyilvánították.

A költségvetési eljárás tekintetében a Brüsszeli Szerződés (1975) által hozott lényeges változás, hogy a Parlament a költségvetés elfogadásával kapcsolatban gyakorlatilag vétőjogot kapott: fontos okból tagjainak többségével és a leadott szavazatok kétharmadával elutasíthatja a költségvetés tervezetét, és új tervezet benyújtását kérheti.

A Brüsszeli Szerződés megkötését követő mintegy másfél évtizedet a költségvetési rendszer működése tekintetében súlyos zavarok jellemezték. Több esetben nem sikerült időben elfogadni a költségvetést (1980, 1985, 1986, 1988), a Parlament elutasította a költségvetési javaslatot, így az átmeneti gazdálkodás szabályai érvényesültek 5-6 hónapon keresztül. Súlyos pénzügyi nézeteltérések alakultak ki a Tanács, a Bizottság és egyes tagállamok között. E zavarok főbb okai: az intézmények közötti konfliktusok, a költségvetés egyensúlyzavarai (az előirányzatok túllépése), valamint a költségvetési bevételek és kiadások növekedésének eltérése voltak.

Az 1988-as költségvetési reform keretében a költségvetési fegyelem biztosítása – a kiadások növekedésének féken tartása – érdekében a tagállamok és az érintett intézmények egy új szabályozási eszközt kezdtek el alkalmazni: a Parlament, a Tanács és a Bizottság közti, a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás fejlesztéséről (az intézmények megosztott felelősségének szabályozása) szóló *intézményközi megállapodás* lett az új szabályozási rendszer kulcsa. Az intézményközi megállapodást ebben az első esetben öt évre, az 1988–1992 közötti időszakra kötötték, majd azt követően 7 éves időszakokra vonatkoznak az újabb intézményközi megállapodások. Célja a különböző kiadási tételek összehangolása, és a kiadások egyensúlyba hozása. Emellett meghatározza a kiadások felső határát, és lehetővé teszi a költségvetési és jogalkotási hatáskörök konfúziójának csökkentését azáltal, hogy részletesen felsorolja, mely költségvetési előirányzatok minősülnek kötelező és melyek nem kötelező kiadásnak. Az intézményközi megállapodás megkötését, s ezáltal a középtávú pénzügyi terv elfogadását a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig semmilyen jogszabály nem írta elő, léte azonban arra volt visszavezethető, hogy az első intézményközi megállapodás létrehozása 1988-ban a 80-as évek nagy költségvetési vitái megoldásának egyik kulcsmozzanata volt, és az a benne foglalt középtávú pénzügyi terv (pénzügyi perspektíva) elfogadása azóta is az EU költségvetési gazdálkodásának fontos alapját képezi. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó Intézményközi Megállapodást az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság képviselői 2006. május 17-én írták alá. Ez a megállapodás jelenti az alapját az EU jelenlegi, hét évre szóló költségvetési tervezési időszakának, rögzítve a középtávú költségvetési tervezés kereteit.

A költségvetési szabályozás egyes területeit összevetve *a pénzügyi ellenőrzés szabályozása a kezdeti időszakban egészen elhanyagolt volt.*

Az 1975-ben megkötött Brüsszeli Szerződés egyik legfontosabb újdonsága a pénzügyi ellenőrzés terén a Számvevőszék felállításának volt. Azt megelőzően a költségvetés végrehajtásának szakmai ellenőrzését a számvevő (auditor – ESZAK), illetve a Számvevő Bizottság (Audit Board – EGK, Euratom és 1965-től ESZAK is) látta el. A Szerződés a Számvevőszék feladatául a három Közösség és az általuk létrehozott valamennyi szerv és intézmény bevételeire és

kiadásaira vonatkozó elszámolások – jog- és szabályszerűségi, valamint eredményességi szempontból történő – vizsgálatát tűzték. A Számvevőszék fontos feladata lett, hogy segítse a Tanácsot és a Közgyűlést (Parlamentet) a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos ellenőrzési feladataik ellátásában.

A Brüsszeli Szerződés hatálybalépésétől a költségvetési beszámolót nem a Tanács, hanem a Parlament fogadja el, és hasonlóképpen változtak meg a hatáskörök a felmentvény megadásával kapcsolatban is. Ettől kezdve a Tanácsnak e téren csak a Beszámoló elfogadására, vagy az elutasítására vonatkozó javaslattételi joga van. A Beszámoló elfogadása természetesen a Számvevőszék éves jelentésének figyelembevételével történik.

A pénzügyi ellenőrzés erősítése terén lényeges lépés, hogy megalakulása után 15 évvel a Maastrichti Szerződés intézményi rangra emelte a Számvevőszéket.

A *csalás elleni küzdelem területén* az első igazán fontos lépések csak az 1993–1999 közötti időszakban történtek meg. 1995-ben került sor az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló tanácsi rendelet megalkotására, és ebben az évben kötötték meg a tagállamok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezményt.<sup>3</sup> A Santer-bizottság lemondását követően felmerült a pénzügyi érdekek védelme további erősítésének szükségessége, amelynek kapcsán 1999-ben történt meg a Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozása.<sup>4</sup>

Az új évezred elején a Bizottság több kísérletet tett az Unió pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének megerősítésére. Ennek érdekében javaslatot fogalmazott meg az európai ügyészség felállítására, illetve készített egy irányelv-tervezetet a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmével összefüggésben. E javaslatok azonban a Tanács és a Parlament döntése alapján máig nem váltak jogszabállyá.

Az alapító szerződések rendelkezései mellett természetesen már a kezdeti időszakban is szükség volt a költségvetési szabályozás részleteinek kidolgozására. Az első jogszabálycsoport e téren az 1961-ben és 1962-ben megszületett költségvetési rendeletek köre, amelyek egyrészt a költségvetés bevételeinek – a tagállami hozzájárulásoknak – a Bizottság rendelkezésére bocsátásával kapcsolatos eljárást, valamint az Európai Szociális Alap működtetésével kapcsolatos kérdéseket szabályozták. 1968-ban került sor az első olyan költségvetési rendelet megalkotására, amely a Közösségek költségvetése megalkotásának és végrehajtásának kérdéseit szabályozta. A Luxemburgi Szerződés szükségessé tette új részletszabályok kidolgozását és megalkotását, amelyek az 1973-ban megalkotott általános Költségvetési rendeletben öltöttek testet. A Luxemburgi

3 Kihirdette az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján meg tett nyilatkozat kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. Törvény.

4 A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról. *HL* L 136., 1999.5.31., 20–22.

és Brüsszeli Szerződés megkötésével a közösségi költségvetési rendszer ma is működő fő elemeit a tagállamoknak sikerült meghatározniuk. Az ezt követő évtizedek feladata a rendszer – sokszor nehéz vitákat kiváltó – finomhangolása volt. Ennek egyik legfontosabb lépése az általános Költségvetési rendelet megalkotása volt 1977-ben.<sup>5</sup>

Az 1988-ban elfogadott reform-csomag további lényeges eleme a strukturális alapok feladatainak optimalizálása, és hatékonyságuk növelésének volt. Ennek érdekében született meg egy egységes szabályozás (2052/88/EGK rendelet), amelynek a fő célja az egész Közösség harmonikus fejlődésnek elősegítése, a régiók közötti különbségek csökkentése és a hátrányos helyzetű térségek felzárkózásának támogatása. Az új szabályozás értelmében az alapok nem általános finanszírozást nyújtanak, hanem a rendeletben meghatározott célkitűzések megvalósítását szolgálják. Az új szabályozás meghatározta azt is, hogy az egyes célkitűzések finanszírozása mely alapokból történik.

*A jelenleg hatályos közösségi költségvetési szabályozásban*, ha a jogszabályi hierarchia szerint vizsgáljuk, akkor első sorban kiemelendő az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a Lisszaboni Szerződés), és annak is különösen a pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó 6. Rész II. Címe<sup>6</sup>. A Szerződés ehelyütt szabályozza az Unió költségvetésére vonatkozó alapvető kérdéseket, a költségvetés-készítési kötelezettséget, többéves pénzügyi keretet (tervet), 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. A költségvetési gazdálkodással összefüggő alapvető feladat annak ellenőrzése is. A pénzügyi ellenőrzés feladatát a Közösségen belül az Európai Számvevőszék látja el, amelyre vonatkozó alapvető szabályokat szintén a Szerződés tartalmazza.<sup>7</sup>

A másodlagos jogforrások között több fontos jogszabály vonatkozik a költségvetési jog területére. Ezek között talán a legfontosabb a Költségvetési rendelet.<sup>8</sup> Ez a jogszabály lényegében az EU ‘államháztartási’ törvénye, amely hasonló jellegű kérdéseket szabályoz, mint a magyar államháztartási törvény.

A költségvetés bevételeinek legfontosabb jogszabályi háttere a Tanács 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom határozata az Európai Közösségek saját for-

5 Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, *OJL* 356, 31.12.1977, 1–30.

6 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 310–325. cikk.

7 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 285–287. cikk.

8 Tanács 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetéséről szóló Pénzügyi rendeletről. *HL* L 248., 2002.9.16., 1–48.

rásainak rendszeréről.<sup>9</sup> Tekintettel arra, hogy az Európai Közösségek ún. saját forrásokkal rendelkeznek, ez a határozat a saját források rendszerét, mértékét és a közösségek rendelkezésére bocsátásának szabályait tartalmazza, amelyet a Tanács egyhangúan fogadott el és a tagállamok parlamentjeinek is ratifikálnia kellett. A saját forrásokról szóló határozat a Szerződés vonatkozó rendelkezései értelmében tagállamok parlamentjeinek jóváhagyása után lép – sokszor visszamenőlegesen – hatályba. E szabály világos üzenete, hogy bár az EU saját költségvetéssel és az azt finanszírozó saját forrásokkal rendelkezik, a tagállamokkal ellentétben nem rendelkezik – pénzügyi – szuverenitással, hanem még a saját forrásai is a tagállamok által adott felhatalmazás, jóváhagyás által illetik meg a közös költségvetést.

A költségvetési szabályozás fontos eleme a közösségi támogatási rendszerek szabályozása is. A mezőgazdasági, vidékfejlesztési és halászati támogatásokkal kapcsolatban e körben négy alapvető jogforrást szükséges megemlíteni. E négy forrás a Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról,<sup>10</sup> a Tanács 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról,<sup>11</sup> a Tanács 1698/2005/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról,<sup>12</sup> valamint a Tanács 1198/2006/EK rendelete az Európai Halászati Alapról.<sup>13</sup> A strukturális és kohéziós támogatások rendszere pedig a horizontális rendeleten – amely a Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról<sup>14</sup> – és az egyes alapokra vonatkozó vertikális rendeleteken alapul.

## II. A csalás elleni közösségi intézményi fellépés keretei a tagállamokban

A Római Szerződés 280. cikkének, illetve az EUMSZ 325. cikkének rendelkezései a Közösség és a tagállamok kifejezett kötelezettségévé teszik a csalás és a Közösség pénzügyi érdekeit sértő minden más jogellenes tevékenység el-

9 *HL* L 163., 2007.6.23., 17–21.

10 *HL* L 209., 2005.8.11., 1–25.

11 *HL* L 30., 2009.1.31., 16–99.

12 *HL* L 277., 2005.10.21., 1–40.

13 *HL* L 223., 2006.8.15., 1–44.

14 *HL* L 210., 2006.7.31., 25–78.

leni küzdelmet.<sup>15</sup> A vonatkozó rendelkezések azt nem határozzák meg, hogy a csalás és a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő jogellenes cselekmények elleni küzdelem keretében milyen intézkedéseket kell a Közösségnek és a tagállamoknak foganatosítani, pusztán azt írják elő, hogy legyenek elrettentő hatásúak és biztosítsanak hatékony védelmet.

Fontos sajátossága a vonatkozó szabályozásnak, hogy e rendelkezések a *közigazgatási és nem a büntető jogi szabályozás részét képezik*. A büntetőjogi szabályozás, mint a tagállami szuverenitás egyik alapvető eleme ugyanis – sem anyagi, sem eljárási jogi szempontból – nem tartozik közösségi hatáskörbe. Erre figyelemmel az EUMSZ 325. cikke (és a Római Szerződés 280. cikke) külön ki is emeli, hogy bár a Tanács hozhat, illetve köteles megfelelő intézkedéseket hozni a csalások megelőzése, illetve a csalás elleni küzdelem tárgyában, ezen intézkedések nem vonatkozhatnak sem a nemzeti büntetőjog alkalmazására, sem pedig a tagállamokban folyó igazságszolgáltatásra.

Ugyanakkor e téren nem szabad figyelmen kívül hagyni a Római Szerződés 5. cikkének, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének rendelkezéseit sem, amely szerint a tagállamok kötelesek megtenni minden általános, illetve egyedi intézkedést, amelyek – a Szerződésből, vagy a Közösség intézményeinek rendelkezéseiből fakadó – kötelezettségeik teljesítéséhez szükségesek. E rendelkezés a közösségi hűség elvén alapul és a tagállamok számára a közösségi jogból – legyen az szerződési rendelkezés, vagy másodlagos jogforrás – fakadó kötelezettségek teljesítését írja elő. Noha a büntetőjog mindig is a tagállami szuverenitás részét képezte, ennek ellenére már a Közösségek történetének elején tapasztalható volt a közösségi befolyás erre a területre is, amint az az Európai Bíróság döntéseiből is kiderül.<sup>16</sup> Az egyik szóban forgó ítéletében<sup>17</sup> a Bíróság rámutatott, hogy a közösségi és a tagállami jog viszonyában a tagállami büntetőjogra nem vonatkozhatnak eltérő szabályok. Később a Bíróság ítéletében a közösségi hűség elvéből levezette, hogy a közösségi jog megsértése miatti büntetések kiszabására vonatkozó tagállami hatáskör ténylegesen végrehajtási és büntetési kötelezettséget jelent.<sup>18</sup> Mindez nem jelenti azonban azt, hogy ne lettek volna a Bizottság részéről törekvések arra, hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme ne csak közigazgatási, hanem büntetőjogi úton

15 A közös költségvetés sérelmére elkövetett és a Bizottság tudomására jutott jogsértő cselekmények száma 2005-ben 12 076 volt, amelynek összértéke 1 042 millió eurót (a költségvetés mintegy 1%-ának megfelelő összeget) tett ki. Forrás: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme. Éves jelentés 2005 COM(2006) 378 végleges.

16 JOHN A. E. VERVAELE: *Fraud against the Community*. Deventer–Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992, 6–7.

17 C–82/71., *Il Pubblico Ministero v S.p.A. Società Agricola Industria Latte (SAIL)* ECR (1972) I–00119.

18 C–68/88., *Bizottság v. Görög Köztársaság* ECR (1989) I–02965.

is biztosítva legyen. A közösségi intézmények és a tagállamok már korábban felismerték a Közösség pénzügyi érdekei hatékony védelmének fontosságát. A közösségi szabályozás szerint, ha a pénzügyi érdekek védelme érdekében büntetőjogi eszközökhöz kívánnának nyúlni, akkor az csak a kormányközi kooperáció (harmadik pillér) keretében lehetséges. Ez azonban nem hatékony eszköz a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében egy olyan helyzetben, ahol az a veszteség, amely a Közösséget a csalásokból fakadóan éri, eléri a közös költségvetés összegének 10%-át. Hatékony eszköz e problémára – mint erre a *Corpus Juris*<sup>19</sup> összeállítói rámutattak – egy olyan egységes büntetőjogi térség megteremtése lenne, amelyben megszűnnek a tagállami határok a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás előtt, ha az EU pénzügyi érdekeinek védelméről van szó.<sup>20</sup> E törekvések egyik legfontosabb dokumentuma az 1995-ben aláírt, az *Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény*, illetve az ehhez csatolt jegyzőkönyvek.<sup>21</sup>

Az Egyezmény megkötésének – a preambulumban – deklarált célja volt, hogy a tagállamok büntetőjogi – és nem csak egyszerűen közigazgatási jogi – jogszabályai hatékonyan járuljanak hozzá az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméhez, mivel az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelme szükségessé teszi az ezeket sértő csalás büntetőjogi üldözését, és egyúttal megkövetel egy egységes fogalom-meghatározást. Az Egyezmény megkötése után nem sokkal a témával foglalkozó kutatók kifejezetten rámutattak, hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos egységes szabályozás megalkotása előtt két fő akadály áll: eljárási problémák, amelyek abból adódnak, hogy a tagállami büntetőügyekben eljáró hatóságok csak az adott tagállam határai között jogosultak eljárni, valamint a tagállamok jogrendszerei közötti eltérések.<sup>22</sup>

A közösségi intézményrendszeren belül a csalás elleni fellépés a 90-es évek végéig az előzőekben említettek ellenére igen nehézkesnek bizonyult, és sokszor akadályokba ütközött. Ennek alapvető oka a közösségi tisztségviselők immunitása, illetve a mentelmi jog alóli feloldásnak a Bizottság diszkrecionális jogkörébe

19 *Corpus Juris* introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union.

20 LÉVAI ILONA: *Corpus Juris Europae*. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére. In *Európai Tükör* 1998/4. 65–66.

21 Az Egyezmény csak hosszas ratifikációs eljárást követően, 2002. októberében lépett hatályba. Magyarországon az Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveket kihirdette: az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján megtett nyilatkozat kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvény.

22 MIREILLE DELMAS-MARTY (ed.): *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*. Paris: Economica, 1997, 14.



való utalása volt. E téren alapvető fordulatot az 1998-ban a Jacques Santer vezette Bizottságot érintő, annak bukását eredményező korrupciós botrány hozott.<sup>23</sup> E botrány ugyanis azt eredményezte, hogy rá egy évre, 1999-ben létrehozták az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások és ehhez kapcsolódó más cselekmények központi szerveként az Európai Csalás Elleni Hivatalt, az OLAF-ot.<sup>24</sup>

1999 előtt ugyanis ilyen közösségi szintű központi intézmény nem működött. Bár a Bizottság már az 1960-as években felhívta a tagállamok figyelmét a csalás és a korrupció veszélyre, a Tanács – bár különböző munkacsoportokat felállított, érdemben – különösen Franciaország ellenállása miatt – nem foglalkozott a kérdéssel.<sup>25</sup> A csalások elleni küzdelem keretében először az egyes főigazgatóságokon belül hoztak létre ellenőrzési részleget, amelyek hatáskörébe tartozott a közös költségvetésből folyósított támogatások felügyelete a tagállami közigazgatási szerveknél és gazdálkodó szervezeteknél. Tekintettel a rendszer hiányosságaiból eredő problémákra, 1988-ban a Bizottságon belül működő szervezeti egységként hozták létre az UCLAF-ot, az Európai Csalás Elleni Irodát. Az UCLAF létrehozása lényeges előrelépés volt abban a tekintetben, hogy ez már egy egységes szervezeti egységként működött, és nem széttagolva az egyes főigazgatóságok között.<sup>26</sup> Vizsgálatait bejelentésre, illetve hivatalból megindítva folytatta le, de tevékenységét jelentősen korlátozta, hogy a vizsgálat lefolytatásához szükség volt az érintett tagállam engedélyére. Másik fontos, az UCLAF tevékenységét érintő korlátozás volt, hogy 1998-ig az UCLAF-nak nem volt joga a tagállamokban büntetőeljárást kezdeményezni. Ekkortól kezdve, az UCLAF közvetlen kapcsolatban állhatott a tagállami rendőri és büntető igazságszolgáltatási szervekkel, és kötelezettsége lett, hogy a pénzügyi bűncselekményekkel kapcsolatban a tagállami büntető igazságszolgáltatási szerveket tájékoztassa. Bár az UCLAF a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében alapvető fontosságú tevékenységet végzett, szabályozási oldalról megközelítve mégis furcsának tűnhet, hogy tevékenységét létrehozásától kezdve majdnem egy évtizedig, 1996-ig jogi háttér nélkül végezte. Ekkor született meg egy a Bizottság Főtitkársága által kiadott utasítás, amely jogot biztosított az UCLAF-nak vizsgálatok lefolytatására, mindez azonban még korántsem jelentette az UCLAF tevékenységének tökéletes jogi rendezését. Erre a körülményre 1997-ben az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságának jelentése

23 A Parlament 1998-ban a Santer-bizottságtól megtagadta a mentesítést az 1996-os pénzügyi év költségvetésével való gazdálkodása, a feltárt korrupciós ügyek miatt.

24 A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról. *HL L* 136., 1999.5.31. 20–22.

25 VERVAELE i. m. 85.

26 DANIEL STRASSER: *The Finances of Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992, 251.

(az ún. Bösch-jelentés) is felhívta a figyelmet, és szükségesnek találta az UCLAF-ra vonatkozó jogszabály megalkotását.<sup>27</sup>

Emellett az UCLAF működésének értékelése során nem szabad azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy bár kétségtelenül fontos és szimbolikus lépésnek tűnhet egy ilyen önálló szervezeti egység létrehozása, a gyakorlatban e szervezeti egység mégsem tudta igazán betölteni küldetését. Létrehozásakor mindösszesen tíz állandó munkatárssal rendelkezett, amely azt jelentette, hogy alig tudott a többi főigazgatóság csalás elleni részlegeinek koordinálásánál többet tenni. Ebben érdemi változás csak a 90-es évek közepén történt, amikor a főigazgatóságok csalás elleni részlegeit az UCLAF-ba integrálták.<sup>28</sup>

A fentiek alapján megkezdődött jogalkotási folyamat eredményeképpen született meg a Bizottság 352/1999/EK, ESZAK, Euratom határozata, amely a csalások és a Közösségek pénzügyi érdekei vonatkozásában hátrányos egyéb jogellenes cselekedetek elleni küzdelem hatékonysága növelése érdekében már az Európai Csalás Elleni Hivatal felállításáról rendelkezett. Az OLAF felváltotta az UCLAF-ot és annak minden feladatát átvette. A határozat létrejöttének legfontosabb eredménye, hogy pontosan meghatározza a Hivatal feladatait, és egyúttal a Bizottsághoz fűződő viszonyát.

Az OLAF – a Közösség jogszabályok, illetve nemzetközi szerződések által – minden, a Bizottságra ruházott hatáskört gyakorolva külső igazgatási vizsgálatokat folytat a csalások, a korrupció és a Közösség pénzügyi érdekeit károsító minden más jogellenes cselekedet, valamint a Közösség rendelkezéseinek bármilyen cselekedet vagy intézkedés általi megsértése elleni küzdelem megerősítése céljából. E felhatalmazás alapján az OLAF nemcsak a közösségi intézményrendszeren belül, hanem a tagállamokban is korlátozás (tagállami előzetes jóváhagyás) nélkül folytathatja le vizsgálatait.

Amint az Európai Közösségek Bíróságának ítéleteiből is kitűnik, a Közösség pénzügyi érdekeinek fogalma tágabb a költségvetési érdekek fogalmánál, ezáltal az OLAF hatásköre sem csak a közös költségvetés védelmére terjed ki.<sup>29</sup> (Az Európai Bíróság szerint az egyes közösségi intézmények, mint például a Parlament, a Bizottság, vagy akár maga a Bíróság függetlenséget élveznek, de a függetlenség alapvetően politikai függetlenséget jelent és nem azt, hogy vala-

27 FARKAS ÁKOS: Az uniós bünyügyi együttműködés szervezeti keretei. In KONDOROSI FERENC – LIGETI KATALIN (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008, 277.

28 BRIGID LAFFAN: Financial Control: The Court of Auditors and OLAF. In JOHN PETERSON – MICHAEL SHACKLETON: *The institutions of the European Union*. Oxford University Press, 2006, 212–213.

29 C–11/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Központi Bank ügy [ECR 2003 I–07147], az ítélet részletes elemzését lásd: VÁRNAI ERNŐ: Az Európai Bizottság kontra Európai Központi Bank ügy. *Jogtudományi Közöny* 2004/6, 169–187.; C–15/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Beruházási Bank ügy [ECR 2003 I–07281].

mely intézmény – az adott ügyben az Európai Központi Bank – ki lenne véve a közösségi jog hatálya alól. Mivel minden közösségi intézményre vonatkoznak a közösségi jog rendelkezései, így a közösségi jog szabályai alapján működő OLAF mindenfajta különbségtétel és korlátozás nélkül jogosult bármelyik intézménynél vizsgálatot folytatni. Nem befolyásolja a vizsgálat lehetőségét az sem, hogy az OLAF szervezetileg a Bizottság keretein belül működik, mert tevékenységét a Bizottságtól teljes függetlenségben végzi, így vizsgálatai nem sértik más közösségi intézmények függetlenségét sem).

Az OLAF feladata a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme minden olyan magatartástól, amely közigazgatási, vagy büntetőeljárást eredményezhet; közreműködik a csalás elleni küzdelem módszereinek fejlesztésében; és koordinálja a tagállami pénzügyi ellenőrzési intézmények tevékenységét a csalás elleni küzdelem terén.<sup>30</sup> Noha a Hivatal a Bizottság szervezetébe tartozik, és annak hatásköreit gyakorolva jár el, feladatait mégis teljes függetlenséggel végzi. A Hivatal igazgatója a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatosan sem a Bizottságtól, sem a kormányoktól, sem pedig az intézményektől, szervektől nem kérhet és nem fogadhat el utasításokat.

A Hivatal feladata belső vizsgálatok lefolytatása a csalások, a korrupció és az Európai Közösség pénzügyi érdekeit károsító egyéb jogellenes tevékenységek feltárása céljából, valamint olyan, a szakmai feladatok teljesítéséhez kapcsolódó, súlyosnak minősülő tények kivizsgálása, amelyek a Közösségek tisztviselői és alkalmazottai kötelességeinek fegyelmi, vagy adott esetben büntetőeljárást eredményező elhanyagolásának, vagy olyan jogellenes cselekedetnek minősülnek, amelyeket az uniós intézmények és szervek tagjai, vezetői vagy ezek személyzetének olyan tagjai követtek el, amelyekre nem érvényes az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és a Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek.

### **III. Közösségi regionális támogatások és a tagállamok mozgástere**

Az alapok számára biztosított uniós költségvetést a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott irányítás keretében kell végrehajtani. A *megosztott irányítás* keretében a Bizottság hatásköre a következőkre korlátozódik:

- a) ellenőrzi a tagállamokban az irányítási és ellenőrzési rendszerek megfelelő működését;
- b) szükség esetén megszakítja a kifizetési határidőt, illetve részben vagy egészben felfüggeszti a kifizetést, amennyiben a nemzeti irányítási és

<sup>30</sup> LAFFAN i. m. 222.

ellenőrzési rendszerek eredménytelennek bizonyulnak, továbbá bármely más előírt pénzügyi korrekciót alkalmaz;

c) ellenőrzi az előleg visszatérítését, és szükség esetén automatikusan visszavonja a költségvetési kötelezettségvállalásokat.<sup>31</sup>

A *partnerség* az operatív programok<sup>32</sup> előkészítésére, végrehajtására, monitoringjára és értékelésére vonatkozik. A *strukturális* alapok *költségvetésének* végrehajtása során a partnerség elve két szinten jelenik meg. Egyrészt a Bizottság és a tagállamok között: az alapok célkitűzéseit a Bizottság és az adott tagállam közötti szoros együttműködés keretében kell megvalósítani. Másrészt a tagállam és a tagállamon belüli regionális és helyi önkormányzatok, a gazdasági és társadalmi partnerek, valamint egyéb, a civil társadalmat képviselő szervezetek között.<sup>33</sup> A támogatásokat a Bizottság és a tagállamok, valamint azok regionális és helyi hatóságai, illetve a gazdasági és szociális partnerek szoros együttműködésével kell meghatározni.

1988-ig a strukturális alapok egymástól alapvetően elkülönülten működtek, a támogatások nyújtására a tagállamok által a Bizottságoz benyújtott és általa elfogadott projektek keretében került sor. E rendszer alapvetően megváltozott 1988-ban. A *programozás elve* alapján, a régiók közötti különbségek kiegyenlítése érdekében ekkortól az alapok számára célkitűzések lettek meghatározva, amelyeket egy többéves programozási rendszer keretében kell megvalósítani. E rendszer több szakaszból áll, beleértve a prioritások meghatározását, a finanszírozást, valamint egy irányítási és ellenőrzési rendszert.<sup>34</sup> E rendszerben a Bizottság tevékenysége leginkább programmenedzsmentként írható le, ahol a Bizottság feladata a programok elfogadása és a végrehajtás értékelése, valamint ellenőrzése, a tagállamok pedig a konkrét végrehajtási feladatokat látják el.<sup>35</sup>

A 2007 és 2013 közötti programozási időszakban a strukturális és kohéziós támogatások alapvető keretét a Tanács gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló, tömör stratégiai iránymutatásai képezik. A Közösségi Stratégiai Iránymutatások<sup>36</sup> (KSI) gyakorlatilag a Közösség prioritásait határozzák meg. A tagállamok a KSI-re figyelemmel készítik és benyújtják a Bizottsághoz nemzeti stratégiai referenciakeretet. A nemzeti stratégiai referenciakeret biztosítja, hogy az alapokból származó támogatás összhangban áll a közösségi

31 1083/2006/EK rendelet 14. cikk.

32 Operatív program: a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, s amelynek megvalósításához valamely alpból támogatást vesznek igénybe.

33 1083/2006/EK rendelet 11. cikk.

34 1083/2006/EK rendelet 10. cikk.

35 Vö. PAUL CRAIG: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, 2006, 81.

36 A Tanács 2006/702/EK határozata a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról. *HL L 291.*, 2006.10.21., 11–32.

stratégiai iránymutatásokkal, továbbá meghatározza egyrészt a közösségi prioritások, másrészt a nemzeti reformprogram közötti kapcsolatot. A partnerség elvével összhangban a nemzeti stratégiai referenciakeretet a tagállamok az érintett partnerekkel való konzultációt követően, saját belső eljárásrendjük szerint, ugyanakkor a közös megközelítés biztosítása érdekében a Bizottsággal párbeszédet folytatva készítik el. A kézhezvételtől számított 3 hónapon belül a Bizottság tudomásul veszi benyújtott nemzeti stratégiai referenciakeretet és az alapokból származó támogatás számára választott prioritási témákat.

Az alapokból nyújtott támogatások lebonyolítására a tagállamok a partnerekkel együttműködve, a nemzeti stratégiai referenciakereten belül kidolgozzák operatív programjaikat.<sup>37</sup> Valamennyi operatív program a 2007. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakra vonatkozik. A közösségi stratégiai iránymutatások elfogadását követően a tagállamok benyújtják a Bizottságnak az operatív programra vonatkozó javaslatukat. A Bizottság értékeli a javasolt operatív programokat annak fényében, hogy az hozzájárul-e a nemzeti stratégiai referenciakeret és a közösségi stratégiai iránymutatások céljaihoz és prioritásaihoz. Amennyiben az operatív program nem járul hozzá a nemzeti stratégiai referenciakeret és a közösségi stratégiai iránymutatások célkitűzéseinek megvalósításához, a Bizottság felkérheti az érintett tagállamot, hogy vizsgálja felül javasolt programját. A Bizottság elfogadja az operatív programot, amennyiben azt a nemzeti stratégiai referenciakeret és a közösségi stratégiai iránymutatások céljaival és prioritásaival összhangban találja.<sup>38</sup>

Magyarországon a 2004 és 2006 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztés Terv öt operatív programot foglalt magában:

- a Regionális Fejlesztés Operatív Programot,
- a Gazdasági Versenyképesség Operatív Programot,
- az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programot
- a Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Programot, valamint
- a Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Programot.

37 A „konvergencia” és a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzéshez kapcsolódó operatív programok a következőket tartalmazzák:

- a) a támogatásra jogosult terület vagy ágazat helyzetének elemzése;
- b) a választott prioritások indoklása;
- c) információ a prioritási tengelyekről és azok egyedi céljairól;
- d) az operatív programhoz való hozzájárulás programozott felhasználásának indikatív bontása;
- e) pénzügyi terv;
- f) az EMVA – és adott esetben az EHA – által finanszírozott intézkedések kiegészítő jellegére vonatkozó információ;
- g) az operatív programra vonatkozó végrehajtási rendelkezések;
- h) a programozási időszakban bizottsági jóváhagyás céljából várhatóan benyújtásra kerülő nagyprojektek indikatív listája.

38 1083/2006/EK rendelet 25–28., 32., és 37. cikk.

A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv összesen 15 operatív programot foglal magában, amelyből 7 az egyes régiók fejlesztésére vonatkozó program:

- Gazdaságfejlesztés Operatív Program,
- Közlekedés Operatív Program,
- Társadalmi Megújulás Operatív Program,
- Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program,
- Környezet és Energia Operatív Program,
- Államreform Operatív Program,
- Elektronikus Közigazgatás Operatív Program,
- Végrehajtás Operatív Program,
- a hét regionális operatív program<sup>39</sup>.

A Bizottság és a tagállamok jogviszonyát kisebb részben a vonatkozó tanácsi rendeletek, jelentősebb részben a Tanács által elfogadott közösségi stratégiai iránymutatások, és a bizottsági határozattal elfogadott operatív programok határozzák meg. Noha a regionális politika végrehajtásért elvi szinten a Bizottság a felelős, a horizontális rendeletben a Tanács azt gyakorlatilag teljes egészében a tagállamokra bízta, a Bizottságnak csak az ellenőrzés és hiányosságok feltárása esetén a pénzügyi korrekciók megtételének jogát (és egyúttal kötelezettségét) tartja fenn.<sup>40</sup> Technikailag e rendszer alapvető problémákat nem vet fel, tartalmilag azonban igen.

A Római Szerződés 2. cikke, illetve az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikke szerint a Közösség egyik feladata a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdítása. A gazdasági és társadalmi kohézió erősítése, fejlesztése nem kizárólagos közösségi hatáskör. A közösségi intézkedések, programok mellett a tagállamok önálló gazdaságpolitikát – és ezen belül önálló fejlesztési politikát – folytatnak, maguk is önálló programokat indíthatnak a tagállamon belüli regionális különbségek csökkentésére, a különböző társadalmi problémák kezelésére. A tagállamokat e téren annyi kötelezettség terheli, hogy a Római Szerződés 159. cikke, illetve az EUMSZ 175. cikke alapján a Közösség egészének harmonikus fejlődése érdekében hangolják össze gazdaságpolitikájukat. A Római Szerződés 5. cikke és az Európai Unióról szóló szerződés értelmében a Közösség csak a ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között járhat el. A nem kizárólagos hatáskörök esetén – így a kohéziós politikai kérdésekben is – a szubszidiaritás elve alapján csak olyan mértékben és akkor avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják

<sup>39</sup> Az operatív programok megtalálhatók a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján ([www.nfu.hu](http://www.nfu.hu))

<sup>40</sup> 1083/2006/EK rendelet 14. cikk

kielégítően megvalósítani, és így e célkitűzések közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.

Mindezt azért tartottam fontosnak felidézni, mert ha megvizsgáljuk a regionális politika keretében a tagállamoknak – különösen a Kohéziós Alapból nyújtott támogatásban részesülő tagállamoknak – nyújtott források összegét, és emellett figyelembe vesszük ezen tagállamokat terhelő addicionalitási és társfinanszírozási kötelezettséget, továbbá a közös valuta bevezetéséhez szükséges konvergencia kritériumoknak való megfelelési célt és szándékot, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy miután az érintett tagállamok költségvetésükben elkülönítették a strukturális és kohéziós támogatások lehívásához szükséges „önrészt”, akkor emellett további – az Unió fejlesztési politikától független – célok finanszírozására már csak viszonylag szűk keretük marad.

Magyarország EU-csatlakozása és 2006 közötti időszakban a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból összesen 792,6 milliárd forint támogatási összeg volt Magyarország számára elkülönítve. A magyar költségvetési hozzájárulással (292,1 Mrd forint), valamint az önrészekkel együtt mindez 1365,1 milliárd forint fejlesztést tett lehetővé, amely az összes hazai fejlesztés mintegy 50%-a.<sup>41</sup>

A tagállamokon belül lényeges politikai kérdéssé válhat, hogy e közösségi támogatásokat milyen mértékben „sikerül” felhasználni. A gyenge felhasználás az érintett kormányzat alkalmasságát kérdőjelezheti meg a politikai viták síkján, ezért minden kormány a lehető legmagasabb arányú felhasználásra törekszik. A támogatások felhasználásának olykor alacsony aránya miatt az Európai Parlament is hasonló kritikát szokott megfogalmazni a Bizottsággal szemben.<sup>42</sup> Ezzel azonban gyakorlatilag egy olyan pályára állnak az érintett tagállamok és azok kormányai, ahol az irányítás már nem az ő kezükben van.

A Bizottság csak azokat az operatív programokat hagyja jóvá, amelyek megfelelnek a közösségi fejlesztési politikai elképzeléseknek, vagyis a közösségi stratégiai iránymutatásoknak. Ez az EU részéről indokolt lehet, de adott esetben a tételezett céllal ellentétes hatást válthat ki: a tagállami belső politikai célok a források mindenáron való felhasználását, pontosabban elköltését fogják eredményezni. E problémát tovább súlyosbítja az addicionalitás követelménye, amely által olyan céloktól is „elvonódhatnak” a tagállami költségvetési források, amelyek ugyan nem szerepelnek az operatív programok prioritásai között, de egy adott tagállamnak mégis fontos lehetne. (Pl. előfordulhat, hogy a Közösség által meghatározott feltételek a kötöttpályás közlekedés fejlesztésének támoga

41 KÓTI ÉVA: A strukturális politika és Magyarország. In MARJÁN ATTILA (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága*. Budapest: HVG Kiadói Rt., 2005, 623. és 629.

42 GABRIELE CIPRIANI: *Rethinking the EU Budget*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007, 15.

tását teszik lehetővé, ugyanakkor az adott tagállamban legalább akkora szükség lenne a közutak, autópályák építésére is).

Ez a rendszer véleményem szerint alkalmas lehet arra, hogy adott gazdasági szituációban megfosztja a tagállamok egy – a szegényebbik – részét az önálló fejlesztési politika folytatásának lehetőségétől, és emellett jelentősen alááshatja a szubszidiaritás elvének érvényesülését is. Ellenérvként felhozható ugyan, hogy a közösségi stratégiai iránymutatásokat a Tanács minősített többséggel fogadja el, az operatív programok tervezetét pedig a tagállamok készítik elő, ugyanakkor a KSI-t a Bizottság készíti elő, elfogadásához nyilvánvalóan szükség van minden tagállam részéről nagyfokú rugalmasságra. Mindezen túlmenően az operatív programokat a Bizottság csak akkor fogadja el, ha az összhangban van a közösségi stratégiai iránymutatásokban foglaltakkal. A Közösség tehát némileg kisarkítva meghatározza azt, hogy milyen fejlesztéseket támogat és milyen arányban. Ezt az érintett tagállamok bizonyos fokig kénytelenek elfogadni és végrehajtani. Mivel azonban a vonatkozó szabályozás megalkotásához a Tanácsban minősített többség (2006-ig egyhangúság) szükséges, a kisebbségben maradt tagállamok bizonyos fokig rá tudják kényszeríteni egyéni érdekeiket a többi tagállamra egyes nekik fontos célkitűzések elfogadása érdekében. Noha ez nem eredményez annyira kiélezett helyzetet és eredményt, mint amit a saját forrásokkal kapcsolatban az egyes tagállamok számára nyújtott kivételek tekintetében láthattunk, a probléma azonban fennáll. A közös érdek és az egyéni tagállami érdekek között esetenként azonban markáns feszültség alakulhat ki, amelynek egyik konkrét következménye, hogy strukturális támogatásra minden régió valamilyen szinten jogosult.

A szubszidiaritás elvével kapcsolatban az a kérdés merül fel, hogy a regionális politika területén hol van az a határ, amelyen túl a Közösség a kitűzött célt már jobban meg tudja valósítani, mint az adott tagállam, és ezért célszerű lehet az adott fejlesztési program beillesztése a közösségi fejlesztési politikába.<sup>43</sup> Lehetséges-e arra hivatkozva, hogy az ún. intelligens közigazgatás alapvető követelmény a gazdasági növekedés és foglalkoztatás számára a strukturális támogatások megszerzése érdekében a közigazgatási reform finanszírozására egy önálló operatív programot létrehozni?<sup>44</sup> Különösen érdekes ez a kérdés abból a nézőpontból, hogy noha más esetben a tagállamok rendkívül érzékenyen reagálnak szuverenitásuk esetleges további csökkentésére irányuló minden javaslatra (lásd pl. a saját források rendszerének reformjával kapcsolatos problémákat), addig saját közigazgatási rendszerük átalakítását még azon az áron is hajlandóak a közös költségvetés által finanszíroztatni, hogy így az átalakításba egy külső szereplő, a Bizottság is bizonyos módon beleszólhat. Anélkül, hogy to-

43 Vö. CRAIG i. m. 78–79.

44 Vö. A Közösségi Stratégiai Iránymutatások 1.3.4 pontja, valamint az Államreform Operatív Program.



vább boncolgatnánk, csak két költői kérdést tennék fel mindezzel kapcsolatban: egy tagállami közigazgatási reform valóban jobban kivitelezhető-e közösségi szinten, mint tagállami szinten, illetve a tagállami közigazgatási reform nem hajtható-e végre közösségi közreműködés és pénzügyi hozzájárulás nélkül?

E kérdés még izgalmasabbá válik, ha a végrehajtásba valamilyen hiba csúszik. Ha a Bizottság ezt feltárja, akkor az érintett tagállamnak komoly szankciókkal – pénzügyi korrekciókkal – kell számolnia. Egy ilyen szituációban a Bizottság és a tagállamok viszonya egy olyan családra emlékeztet, ahol a szigorú családfő szinte feltétel nélküli engedelmességet követel családjától arra hivatkozva, hogy ő ad kenyeret nekik.

Fontos lenne ezért a közjogi pozíciók tisztázása. A Szerződés szabályai és gyakorlati megvalósulása álláspontom szerint jelenleg nincsenek összhangban, illetve ez az összhang az adott tagállam nemzeti jövedelmétől, jólététől függ, vagyis attól, hogy mennyiben részesül a közösségi regionális támogatásokból. Önmagában nem látom problémásnak, ha a szabályozás és a gyakorlat úgy kerül összhangba, hogy a Bizottság részben átveszi a tagállamoktól gazdaság/fejlesztés-politika meghatározását. Az azonban már problémás, bizonyos tekintetben hátrányos megkülönböztetést jelenthet, ha csak egyes tagállamok viszonyában teszi, ha ez a tagállami fejlettség és jövedelemszint függvénye és ha erre megfelelő jogalap nélkül kerül sor. Szükségesnek tartanám mindezek fényében a regionális politikán belül a Bizottság és a tagállamok viszonyának újragondolását. Megoldás lehet a nagyprojektek és a nagynak nem minősülő projektek mainál markánsabb szétválasztása. Célszerűtlen lehet ugyanis összezszerűség-től függetlenül mindenre ugyanazt az eljárás- és követelményrendszert szabni

#### IV. Összegzés

Rövid tanulmányomban a tág értelemben vett EU költségvetési szabályozás két egymástól nagy mértékben különböző elemének példájának keresztül mutattam be, hogy a tagállami érdekek által determinált költségvetési rendszer a pénzügyi szuverenitás hiányában milyen hatékonysági, illetve diszfunkcionális problémákkal tud csak működni. Álláspontom szerint az Unió jelen helyzetében a tagállamoknak azt az alapvető kérdést kellene el dönteniük, hogy mennyire és miként mélyüljön tovább az integráció, valamint ezzel szoros összefüggésben azt, hogy a Közösség mekkora gazdaságpolitikai hatás- és mozgáskört vegyen át a tagállamoktól, illetve a közösségi pénzügyi döntéshozatal rendszerébe a tagállami döntéshozóknak milyen beleszólásuk legyen. Ez kétségtelenül első-sorban nem jogi, vagy szabályozási, hanem politikai és gazdasági kérdés. E kérdés eldöntéséig azonban számítani lehet arra, hogy a költségvetési kérdések – mind gazdasági, mind politikai, mind szabályozási tekintetben – holpontra

jutnak, és ott is maradhatnak. Ezzel szorosan összefügg, de eldöntéséig nem lehet megválaszolni azt a kérdést sem, hogy mekkora legyen a költségvetés, azt a jelenlegi rendszerhez képest miből finanszírozzák, és maga a költségvetés milyen finanszírozási feladatokat lásson el, illetve vegyen át a tagállamoktól. Nyilvánvaló, hogy egy a jelenleginél esetleg jóval mélyebb integráció, államszövetség alapvetően más és több költségvetési finanszírozási igényt vet fel, mint a jelenlegi formájában működő Unió.



# ÁLLAMIFELÜGYELET–SZABÁLYOZOTTIPARÁGAK: PROBLÉMÁK ÉS MEGOLDÁSOK

*Avagy egy újabb fejezet a szabályozott iparágak történetében:  
a válságkezelés kezdetei*

HALUSTYIK ANNA  
egyetemi docens (PPKE JÁK)

A 2008-as tornádószerűen majd mindenhol végigvonuló pénzügyi válság kezelése sok szempontból számos kérdést vetett és vet fel még ma is, amikor lassan már utókezelésről beszélhetünk – legalábbis jó néhány ország vonatkozásában. A válságkezelésnek még felületesen is több módját láthattuk.

Mindegyikben közös az állam aktív részvétele, amely kiterjed a szabályozásra, felügyeletre, konkrét ügyletekre és azok szabályozására.

Ugyanakkor az állami részvétel és szabályozási mód országonként eltérő – mi most gazdaságelemzést nem kísérlünk meg, sem szabályozási módszereket nem vizsgálunk, hanem egymás mellé sorakoztatunk néhány válságkezelő állami tevékenységet.

A vizsgálat tárgya alapvetően kettős: a klasszikus, szabályozott iparági hatásköri technikák áttekintése után másodikként a szabályozás módszerei közül egy kiemelkedő terület, a fogyasztóvédelem jogalkotói kezelésének néhány kiáltó kérdését tesszük fel.

Ezen belül a három klasszikus szektor (biztosítási, pénz- és tőkepiac) szabályozásainak, valamint az állam szerepvállalásainak eltérő lépéseit mutatjuk be

## **I. A klasszikus szabályozási technikák és kialakulásuk**

A klasszikus szabályozási technikák – azzal együtt, hogy kialakulásuk csak néhány évtizedes, mégis – már egészen közismertek: egyrészt az állam jogalkotó szerepe, ami alapvetően keretszerű, a piaci önszabályozásnak teret engedő és magas szintű jogszabályalkotásban nyilvánul meg; másrészt a piacok működésének jogszerűségét (a keretszabályokon belül) felügyelő, speciális állami szervezeten keresztül történő piacfelügyelet.

Ha szűkebben, az európai uniós szerepvállalást is figyeljük – az Uniót egyfajta állami jogalkotónak tekintve – akkor is a fenti szabályozási modellt láthatjuk.

Az uniós szabályozás szektorspecifikus; a biztosítási piacon erős az ügylet-szabályozás, a pénzpiacok vonatkozásában alapvetően szervezeti, prudenciális szabályok fejlődtek, nem a bankügyletek közösségi harmonizálása volt a cél; a tőkepiac pedig egy szűk spektrumban, a nyilvános társaságok tőzsdei ügyleteinek feltételei – valamint újabban a kockázatkezelés – vonatkozásában került a közösségi jogalkotó pennája alá.

A felügyelet milyenségéről csak annyi a közösségi szabályozás, hogy az állami felügyeletet kizárólag az adott ország állami szerveinek hierarchiájába beépült szervezet láthatja el; vagyis nem lehet sem kvázi-állami, sem civilszervezet – akár fogyasztóvédelem – az eljáró szerv. Hatásköri szabályozásról, közjogi helyzetelemzésről nem szól az uniós jog: ez a tagállamok jelentős szabadságát jelenti szektoronként és az általános állami piacfelügyelet szempontjából is.

A kialakuló magyar piac jogalkotója az 1990-es évek elején részben ad hoc módon, párhuzamos – főleg európai – szabályozási példák nyomán már az uniós csatlakozást hivatalosan megelőző tíz éves jogharmonizációs munka előtt a pénzpiaci szektor akkor szokásos nemzetközi példáit figyelve szabályozott: a három szektort (biztosítás, bank, értékpapír) egymástól különálló állami szervezetek felügyelték.<sup>1</sup> Ez így maradt egészen az 1990-es évek második felében végbemenő uniós felügyeleti konszolidációig, amit aztán szintén követett a magyar jogalkotó.<sup>2</sup>

A kezdeti szabályozási bizonytalanság a szabályozandó tárgy tekintetében később is megmaradt: mivel az uniós szabályozás nem egyszerű, lefordítható mintát mutatott, így elmaradt annak jogalkotói végiggondolása, hogy az új iparágak a piacosodási folyamatokban hogyan kapcsolódhatnak az államhoz – jogalkotási és felügyeleti területeken. A jogalkotásban lett kisebb a baj: az uniós jogharmonizáció során átvett és adaptált szabályok a biztosítási és banki szektorban (hála a nemzetközi hagyományokon alapuló szabályozásnak!) a szervezeti, ügyleti területek többé-kevésbé lefedetteké váltak.<sup>3</sup> Az értékpapír- (majd későbbi szóhasználattal: tőke-) piacon azonban állandósult szabályozási

1 Az első szektor törvények magukba építve tartalmazták a különálló felügyeleti szabályozást. A bankpiacon az 1991. évi LXIX. törvény a pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről (Pit.) külön fejezetben szabályozta az Állami Bankfelügyelet tevékenységét. A biztosítási piac fő szabálya – részben a Pit. által módosítottan – az 1979. évi II. törvény az állami pénzügyekről. Az 1990. évi VI. törvény az egyes értékpapírok forgalomba hozataláról, forgalmazásáról, valamint az értékpapír-tőzsdéről szintén külön szabályozta az Értékpapír Felügyelet jogállását és tevékenységét.

2 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.

3 Az uniós csatlakozást követő szabályozási hullám a biztosítási piacot 1995-ben (Bit.) a bank- és tőkepiacot 1996-ban érte el (Hpt., Épt.).

problémákkal néztek szembe az állam és a piac különböző szereplői egymás mellett és egymással szemben is.

## II. Szabályozási kérdések – milyen körben milyen tágan szabályozni?

### *1. Hatáskör – állami szervezetrendszerben elfoglalt hely*

A fentiekhez kapcsolódó probléma valós: mi az állami felügyelet hatásköre és az állami szervezeti hierarchiában elfoglalt helye?

Ehhez először nézzünk meg három elvi szabályozási lehetőség vázlatát, amelyek alkalmazhatónak mutatkoznak az állami felügyelet szabályozásában, utána pedig elmélkedjünk egy kicsit róluk.

### *Hatóság? – a közigazgatás terepe*

A hatósági eljárás a közigazgatási eljárás körében mindenhol és mindenkor (remélhetőleg) egyértelműen szabályozott folyamat, meghatározott hatáskörökkel, kapcsolódó jogokkal – viszonylag kevés kötelezettséggel, mert a hatósági eljárásban sem tipikus a résztvevő felek egyenrangúsága – és jól körülhatárolt illetékességgel.

A piaci viszonyok szabályozására – ahol tipikusan a felek egyenrangúságának elve a vezető elv a szerződési és nem a hierarchikus viszonyokban – nem a hatósági eljárás a legmegfelelőbb forma.

A hatóság – bár manapság erősödik szolgáltató szerepe is – nem piaci szereplő; ennek megfelelően szabályozása sem piac-konform. A közigazgatási szabályok kereteibe befér a szolgáltatás is, de az alapvető eljárások jellemzője egy hierarchikus struktúrába illeszkedik.

A piaci szereplők mozgástere a szabályozás szintjén a szerződési jogon belül marad – ehhez kell illeszkedni a szabályozott iparágakon belül (és nemcsak a pénz-, biztosítási és tőkepiacon, hanem más szabályozott területeken, pl. távközlésben, energiaiparban stb.) a piacfelügyeleti eljárásnak – egy hatósági eljárás alkalmazására ez komoly kihívást jelent.

Ugyanakkor nem tagadható, hogy egy hatósági eljárás során gyorsan megy (mehet) a jogérvényesítés – bár az érdekek tekintetében nagy a különbség a piaci szereplők és egy hatóság érdekkörében.

A hatóság ‘társa’ az eljárás során az ügyfél; a piaci szerepek nehezen illeszthetők a hatósági eljárás körébe.

A hatóság egyértelműen, jogszabályban meghatározott normákat tartat be; a piaci szereplők normái (kerettörvények között) alapvetően egymással kötött szerződéseik.

A fentiek alapján mondhatnánk, hogy a hatósági eljárás alkalmazása a szabályozott piacon az állami felügyeleti eljárásban olyan, mint tűz és víz találkozása – csak az lenne a kérdés: melyik a víz, amelyik eloltja a tüzet?

*Külön törvényben meghatározottan eljáró szervezet? – közigazgatási és/vagy más terület*

Ez lehet az ún. ‘kvázi-hatóságok’ és egyedileg szabályozott eljárások terepe.

De – a pongyola mindennapi szóhasználaton kívül – mi a jogi jelentése a ‘kvázi-hatóság’ fogalmának?

Nem találunk idevonatkozó fogalom meghatározást vagy értelmezést a magyar jogban. Szerencsére.

Egyedileg szabályozott eljárást viszont igen. Sajnos.

Mit fedhet a külön törvényben meghatározott szervezet eljárásjogilag?

Először:

A külön szabályozásban meghatározott szervezetnek is illeszkedni kell a meglévő állami szervezetrendszerhez. Az ugyanis minden állami felügyeletet gyakorló szervezet fogalmi sajátossága, hogy illeszkedjen az állami szervezetek körébe.

Az illeszkedés pontosan meghatározott feladat- és hatáskör megosztásokat kell jelentsen, amit azonos módon kezelnek az esetleges külön törvények és a már meglévők is (ez utóbbiaknál az illeszkedést megfelelő kodifikációs technikákkal, egységes törvénymódosítással elérve).

Másodszor:

Az egyedi eljárásrendnek is illeszkedni kell a meglévő eljárásokhoz – *de!* A fő probléma, hogy a szabályozó meghatározza-e, *milyen eljárásrendhez* képest születtek az egyedi szabályok, vagyis mi az általános szabály, amelyhez képest az egyedi eltérő?

Ez – a szabályozás gyakorlatát a magyar terepen figyelve – már sok kívánnivalót hagy maga után.

Harmadszor:

A jogrendszerben meg kellene találnunk azokat a szabályozott értelmezési pontokat, amelyek nyomán a jogalkotó iránymutatást ad a jogalkalmazónak, hogy jogütközés esetén milyen módszerek használhatók az irányadó szabály megtalálására.

Egyszóval: a ‘halcsinálás’ időszakára irányadó kollíziós jogért kiált a piac!

Ha a fentiek teljesülnek, az már részben megmutatja, mi az a közös szabályhalmaz, amiről egy különös piacfelügyeleti szabályozás szólhat az adott szabályozott iparágban. A közös szabályhalmaz tartalmából pedig az abban érintett

jogterületek egymáshoz való arányáról, és így a szabályozás domináns, vagy éppen – a polgári jogból kölcsönzött terminológiát használva – vegyes jellegéről nyerhető információ.

A jelenlegi szabályozást tekintve keretszabályozást találunk a biztosítási és a bankpiacon.<sup>4</sup> A biztosítási piac magyar szabályozása nemzetközi mintákat (beleértve az európai uniós normákat is) követ; a bankpiaci szabályozás is – ott „csak” az a probléma, hogy a biztosítási piacsabályokkal szemben a bankpiacon nem alakult ki nemzetközi ügyletszabályozás; minden szabályozó a saját hagyományaira épít. A tőkepiac magyarországi szabályozása nagyon sok szempontból problémás: a jelen téma szempontjából fontos elem a piaci keretszabályozás hiánya, mivel részletszabályokból, egyedi ügyekből fakadó elemekből építkező, más kodifikációs területekkel rivalizáló és fontos anyagi jogszabályokkal sokszor kifejezetten ellentmondásos, valamint önmagában is önellentmondásos óriási joganyagot találunk ezen a területen.

*Parlament-közeli, vagyis kormánytól távoli felügyelet? – túl általános ismervekkel rendelkező állami szervezet*

Ez nem igazán szabályozási módszer, mert ha a piacfelügyeleti szervezet feladat- és hatásköri szabályozását kívánjuk behatárolni, az egyértelműen olyan kör lesz, amelyben a piacfelügyeleti szervezetnek konkrét ügyletek és szervezetek vonatkozásában kell eljárnia, többet vagy kevesebbet kell tennie az adott piacon.

Ehhez a tevékenységhez a ‘parlament-közeli’ vagy ‘kormány-közeli’ jelzők annyiban értelmezhetőek, hogy a jogalkotó szándéka szerint melyik hatalmi ág dönt arról, ki jeleníti meg, képviseli, vezeti az adott szervezetet.

A talált legkisebb közös többszörös kategória a szervezeti formára csak a költségvetési szerv lehet, hiszen a fenti megkülönböztetés sem szervezeti, sem feladatköri, sem hatásköri megkülönböztetést nem jelent önmagában, csak a létrehozó állam különböző ‘arcára’ (megjelenési szervezetére) utal.

Utal ezen kívül a gazdaságpolitikában megjelenő erőviszonyokra – ami viszont nem jogi elemzés tárgya.

Tehát egy költségvetési szerv, mint a piacfelügyelet intézménye esetén releváns a kérdés: alkalmas-e külön megkülönböztető jegyek nélkül, pusztán a hatalom milyenségétől való ‘közeliség’ vagy ‘távoliság’ kategóriáját megtéve elhatároló szempontnak? A kérdés felvetését az elmúlt évtized magyarországi (nem jogi) vitái indokolják, amikor is a magyar szabályozó viselkedését jórészt ez a kérdésfelvetés határozta meg.

4 Az 1995-ös és 1996-os szabályozások (Hpt. és Bit.) jelentik az alapot – természetesen sok-sok közbenső módosítással –, ami megnyugtató lehet az adott piaci szereplők számára.



Nem a fenti kettősségben, de a nemzetközi terepen ismert a ‘kormánytól-távoli’ jelző erősítésére a központi bank köré telepített állami piacfelügyelet intézménye.<sup>5</sup>

A pénzpolitikában sokkal inkább a fiskális-monetáris politikák és kapcsolódó intézményeik kettőssége a jellemző, mintsem a nagyon direkt-politika szagú ‘parlament-közeli’ és ‘kormánytól-távoli’ jelzők.

A központi bank köré telepített pénzpiaci felügyelet – összhangban az adott ország vonatkozó szabályaival – egy jól szabályozható, áttekinthető és értelmezhető terep. Nő viszont a probléma és csökken e jól szabályozottság a biztosítási piac és a tőkepiac felügyeletének kérdésével, ahol a központi bank piacfelügyeletben domináns szerepe mindenképpen megkérdőjelezhető.

Ennek a – pénzpiacra egyébként jól működő – rendszernek további kérdőjeleit az európai uniós szabályozás egy időben csökkenteni látszott, amikor a konsolidált felügyelet intézménye bevezetésre, azóta pedig jelentősen megerősítésre került.<sup>6</sup>

Az uniós szabályok szerint e szabályozott szektorok tevékenységét egy konsolidált állami szervezet felügyeli. Ugyanakkor jelentős szereppel bíró uniós tagállamokban láthatjuk a külön állami szervezet és a központi bank kettősségében szabályozott bankfelügyeletet – természetesen ilyen esetben sem csúszhat át a biztosítási- vagy a tőkepiac állami felügyelete az adott országbeli központi bankhoz, de a kettős belső felügyeleti szerkezetben elkülöníthetőbb a feladatok és hatáskörök rendszere.

### *Felügyelet hatáskör nélkül? – a magyar szabályozási példa problémái*

Nehéz az 1987 óta eltelt huszonegy-két év (és néhány rövid, történelmi töredék évtizedet még talán hozzá is adva) tapasztalatait<sup>7</sup> összevetni azokkal az egyéb tapasztalatokkal, ahol sok száz év hagyományai kumulálódnak; a mai reklám-kavalkádban egymás mellett/után láthatjuk-hallhatjuk, amint az itthoni terepen egyes szereplők négy évszázad hagyományaira hivatkoznak – szemben az újsütetű, épp, hogy tizedik évét betöltött intézmény magakelletésével. És akkor a fel-és letűnő, nem tudni, milyen piaci etikának megfelelő piaci résztvevők megjelenéséről/megjelenítéséről nem is szólnak.

5 Az Európai Unió tagállamai közül hagyományosan és erőteljesen jelenik meg ez a struktúra például Franciaországban, Olaszországban vagy Spanyolországban.

6 A magyar szabályozásban is nyomon követhető konsolidációs változásokat jól tükrözik az 1999 és 2007 közötti törvény változások a konsolidált felügyelet bevezetésétől annak megerősítéséig az uniós jog változásainak tükrében.

7 A nagy szabályozási mérföldkövek a bankszektor felügyeletét illetően a következők: 1991: a Pít. megalkotása és abban egy fejezet az Állami Bankfelügyeletről; 1999: a konsolidált felügyelet bevezetése (1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről); 2007: a válság utáni felügyelet-erősítés (2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről).

Nem könnyű a ‘halcsinálás’ időszakában állami felügyeletet gyakorolni – hiszen milyen az a piac, ahol a szereplők sűrögnek-forognak, de jó részük még nem felejtette el a tervgazdasági viselkedési modelleket, és ahol a piacgazdaság szabályai még csak töredékükben, az első kis lépésekben jelennek meg?

*Összegzés? – vagy csak önmagában gondolkodás?*

A klasszikus hatásköri szerepek a nemzetközi szabályozási gyakorlatban kétféleképp csoportosíthatók: egyrészt a klasszikus állami szervezeti hierarchiában (parlament-közeli vagy a kormány-közeli) elhelyezkedő állami felügyelő szervezetekre, másrészt a központi bankhoz közel, vagy távol elhelyezkedő pénzügyi felügyelet működésére.

Bár a kétféle csoportosítás kissé más, mégis hasonló a kiindulási pont. Mindkét csoportosításnál ugyanis a központi bankok hatásköréből és állami szervezetrendszerben elfoglalt helyükből indulhatunk ki. Ez azért fontos, mert bár egy-két évtizede (csak) az állami felügyelet konszolidáltan, vagyis mindhárom szabályozott iparágra vonatkoztatva működnek, mégis a bankfelügyelet, tehát a pénzpiac oldaláról kezdődött a jogalkotó konszolidációs törekvése.

Az első, a pénzpiacot az állam oldaláról is befolyásolni kívánó szervezetek a központi bankok. Ez azért is viszonylag kézenfekvőnek mondható, mert a biztosítás-felügyelet hagyományosan külön állt, a tőkepiaci felügyelet relatíve később alakult és országonként – részben a tőzsdék külön szabályozása (önszabályozása) miatt – nagyon eltérően működött mind a felügyelendő ügyletek, mind a szervezetek vonatkozásában, és ebből is adódóan a pénzpiaci felügyeletben aktív központi bankok szerepe megnőtt.

A fentiek még csak nem is sugallják, hogy a központi bankok állami szervezetrendszerben elfoglalt helye és szabályaik együtt mozognak a szabályozott iparágak felügyeleti szerveinek szabályozásával; de néha azért nem árt erről az oldalról is megnézni a szabályokat – ‘aki keres, az talál’ mondja a közmondás, nem minden alap nélkül.

A parlament-közelség történetileg, több száz éves távlatból angol minta alapján fejlődött – bár mára már más a szerkezet az állami szervezetek hierarchiájában Nagy-Britanniában is, de a történeti alap és annak figyelembevétele egy szabályozásban ma sem elhanyagolható.

A második típusú szervezetcsoportot nehéz egységesíteni – közös ismertetőjegyük azon kívül, hogy az állami szervezetrendszer hierarchiájába épülnek be, csak a felügyeleti tevékenység lehet.

Az európai uniós szabályozó is a felügyeleti, ellenőrző feladatokat és hatásköröket tartja fontosnak, amikor az állami szervezetrendszerben e területeket jelöli meg, mint a szabályozott piacfelügyelet ideális elhelyezését.

## 2. Fogyasztóvédelmi kitekintés – különös szabályozási technikák

A hatáskörhöz és az állami szervezeti hierarchiában elfoglalt helye mellett az állami felügyelet szerepének megítélésben a másik fontos osztályozási szempont a fogyasztóvédelemhez (szabályozáshoz és gyakorlathoz) való viszonya.

Ebben a magyar szabályozás<sup>8</sup> és gyakorlat nagyon gyenge – kifejezetten a válság második éve hozta csak meg (bár nagy állami szabályozási dérrrel-dúrral) a fogyasztóvédelem fontosságának hangsúlyozását a pénzügyi szabályozásokban.

Egyrészt a fogyasztóvédelem szabályozását még a nyolcvanas években is – amikor pedig az akkori Kelet-Európa fontos versenytörvénye született meg – nálunk ‘úri huncutságnak’ gondolta a jogalkotó, sajnos, bőven a rendszerváltást követő ideig.

Másrészt a nemrégén végre megszületett első törvény egyik alaprendelkezése, illetve rendelkezés-hiánya volt a pénzügyi szektor kivétele a kezdetleges fogyasztóvédelmi szabályozás hatálya alól.

Harmadrészt az éppen hatályos pénzügyi törvények a biztosítási-, bank- és tőkepiaci szektorokban sem arról híresültek el, hogy fogyasztóvédelmi szabálydömpinget tartalmaztak volna. Sőt! Ha visszanezzük a bankok üzletszabályzatait – amelyeket az állami felügyelethez küldtek időről-időre, jóváhagyásra – elég későn, az 1990-es évek második felében kezdünk egyáltalán ‘ügyfél’ kategóriát találni az egyéb jogi dokumentumokban is. Ez azonban még nem ‘ügyfél-barát’ szabályozást, vagyis valamilyen szintű fogyasztóvédelmet jelent. (Így aztán manapság, a pénzügyi válságot követően, 2009-ben nem csodálkozhatunk a banki kölcsönszerződések egyoldalú, szerződő felek egyenjogúságát sokszor nem ismerő diktátumain.)

## 3. Eljárásjogi kérdések

Ha a fogyasztóvédelem jogi eszközeit vesszük számba, azonnal és kézenfekvően a polgári peres eljárások terepén találjuk magunkat.

Bármely ország polgári jogát is vesszük példának – a kodifikációnak és jogági megkülönböztetéseknek megfelelően – az anyagi jogi szabályok dömpingje van a fogyasztóvédelemre vonatkozóan. Ehhez kapcsolódik az eljárásrend: a polgári peres szabályok.

Mivel a fogyasztóvédelem alapvetően a piaci ügyletek terepén keresi (és találja meg) tárgyát, ezért is természetes az ott szokásos polgári jogi eszközök eljárási szabályainak igénybevétele.

<sup>8</sup> A magyar felügyeleti szabályozás kezdetén a Pit. három jogszabályi forrást jelölt meg, egyrészt az anyagi jog vonatkozásában a felügyeleti fejezetet, másrészt az 1990. évi LXXXVI. törvényt a tisztességtelen piaci magatartásról, harmadrészt, a felügyeleti eljárásokra az Államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről rendelkező 1988. évi I. törvény szabályait.

Ettől merőben eltérő az a fajta fogyasztóvédelmi szabályozás, ahol a polgári jogi ügyetek mellett a közigazgatás más jellegű eljárási szabályait alkalmazzák a fogyasztóvédelem érdekében – a hatósági eljárásokban.

Ugyanakkor a fogyasztóvédelem különös szabályainak alkalmazása szükségszerűen tágítja egy merev hatósági eljárás kereteit, mivel a fogyasztók nagy és tág ‘osztályának’ védelme olyan általános, széles körben és nem feltétlenül professzionális körülmények közötti eljárásokért kiált, ami nem férne be a merev hatósági eljárás keretébe.

A pénz világában – idetartozik nem csak a pénz-, hanem a biztosítási- és a tőkepiac is – megszokott ügyetek szabályozása belefér az általános polgári jogi keretekbe.

De az ügyletelők viselkedésének szabályai már túlmutatnak a flexibilis normák keretein. Mivel ez a piac erősen kockázat-érzékeny, ezért a szereplőkre egységes, és bizonyos keretek közé tartozó normák is vonatkoznak. Az állam – mint norma-alkotó – jogalkotási felelőssége a megfelelően meghatározott keretek, viselkedési normák megfogalmazása. A viselkedési szabályok szigora ezen a piacon eltérő kell legyen a szolgáltatóra és a fogyasztóra nézve. A szolgáltató a jogalkotó szemében az ügylet profi szereplője, köti az információadás és az egyenlő elbánás követelményének alkalmazása a fogyasztók felé.

A fogyasztó pedig az ügylet amatőr szereplőjeként fokozott védelmet kap, mely biztosítja számára a szolgáltató fenti viselkedési normái kikényszerítését, valamint, ha nem megfelelő eljárásban részesült, akkor a jogi védelmet.

Így – a fentieknek is megfelelően – a jogalkotó a pénzpiaci fogyasztóvédelmi szabályok kialakításánál egyrészt tekintettel kell legyen az általános fogyasztóvédelmi szabályozásra, másrészt a szabályozott iparágakra vonatkozó normák előírásaira.

A polgári eljárásjogi kérdések területén nincs különösebb probléma – a bírósági jogértelmezésre marad az egymással nem konform, ráadásul sokszor egymásnak ellentmondó jogszabályok értelmezése.

A bírósági jogértelmezés általában piacfejlesztő hatással bír – ehhez szükséges persze, hogy egy viszonylag egységes és az egységen belül azért elég széles határok között alakuló értelmezésről beszélhessünk.

#### *4. Hatósági, kvázi-hatósági eljárások felvetette kérdések*

Hol a határa a szabályozásnak a piacon? – e kérdésfeltevés továbbgondolása és új kérdés megfogalmazása: az eljárások folyhatnak-e a hatósági eljárás klasszikus szabályai mentén?

Erre a kérdésre a válság előtt a nemzetközi gyakorlat alapján egyértelmű „nem” volt a válasz. Az átalakulóban lévő, a piacosodás felé induló kelet-európai gazdaságokban az állami szabályozók egyértelműen távol tartották magu

kat – és a vonatkozó szabályokat – a hatósági eljárás körétől. A szabályozási határok tisztázatlanságából azonban kialakultak ún. „kvázi-hatósági eljárások”.

Mit jelent a fogyasztóvédelem területén a „kvázi-hatósági” eljárás?

Ez semmiképp sem kialakult, elfogadott értelmezéssel rendelkező jogi kategória.

Más szavakkal: mindenki (értsd: az adott ügylet résztvevői) úgy értelmezi, ahogy azt intézményi státusza megengedi, vagy behatárolja.

Amíg a jogalkotó zárt állami felügyeleti szervezetek rendszerét tudja kialakítani mind az egyes állami szervezetek hierarchikus kötődésében és viszonyaiban, mind az állami szervezeteken kívüli a piac felé – addig az általánosra épülő különös szabályozás működőképes. Ennek feltétele az ún. „tisztá” szabályozás, amely nem gyengül le (kissé szerencsétlenül, újsütetű angol szakmai kifejezést használva: nem „szoftosodik”), a gyakorlatot erős háttérként használva értelmezhető, és az értelmezés a piaci és az állami szereplők számára is elfogadható, valamint az adott jogi terepen alkalmazható kollíziós szabályrendszer is segíti.

Ennek hiányában az intézményi státusz megengedte/megadta erőviszonyok kihasználásából a könnyen elérhető eredmény a „nesze semmi – fogd meg jól” lesz, vagyis az állami felügyelet elcsenevészése.

A magyar felügyeleti gyakorlatban az elmúlt közel húsz évben sajnos ez jól látható.

### *5. Más (de milyen?) eljárások és kombinációk kérdései*

Milyen más eljárás lehetséges?

Az állami szervezetrendszer gazdasági szabályozásban elfoglalt helyét Kelet-Európa átmeneti ‘halcsinálósos’ rendszereit nemcsak, hogy a halászléhez ‘ízesítették’, de sokszor átláthatatlanul fűszerezték; vagyis a keretszabályozást az egyedi ügyekre is lebontott, koordinálatlan részletszabályozás uralja.

Egyik fő probléma a fentiekben: az egyedi és/vagy részletszabályozás alapvetően szemben áll a szabályozott piacok és az állam egymás felé gyakorolt viselkedési normáival, vagyis: a törvényi keretszabályozás és az állami szervezeti ellenőrzés eljárásjoga sokszor ütközik egymással, és kollíziós szabályok hiányában az állami szervezeti hierarchia kerül felülre a szereplők birkózásában.

A másik fő probléma: ha az államilag szabályozott (itt: peres vagy hatósági) eljárásrendből kilép a jogalkotó, felmerül az egyediesülő döntések végrehajtásának kérdése. Nevezetesen: feltételezetten érvényes állami szervezet döntése hogyan lesz érvényesíthető, végrehajtható a klasszikus eljárásokban más állami szervezetek vonatkozásában, amikor a döntés nem a klasszikus eljárásokat követi.

Itt, mint a két fenti problémában is, ismét előkerül az egyedi jogértelmezés problémája.

*A kombinációs eljárások*, vagyis a két klasszikus út keverése ugyanoda vezet, mint a fentiekben vázoltak: milyen jogértelmezés mentén lehet a peres és hatósági eljárásrendeket kombinálni egy ügylet kapcsán?

A magyar jogban kialakulatlan a jog konfliktusainak szabályozása és kezelése (most nem beszélve a nemzetközi magánjog kollíziós szabályairól) az átalakuló gazdaságból (és gazdaságsszabályozásból) érkező kérdések vonatkozásában.

*6. Összegzésül: más kultúra, más hagyományok – „itt” és „ott”*  
 Más a társadalmi kérdésvetetés „itt” és „ott”.

Ahhoz piac kell, hogy a fogyasztóvédelem releváns jogi szabályozást kapjon. Piacgazdaságon kívül a gazdaság szereplői között más viszonyok dominálnak és kerülnek szabályozásra. Ezekben a nem-piaci viszonyokban – ha egyáltalán a jogalkotó számára felmerül a fogyasztók körével, mint lehetséges szabályozási csoporttal való foglalkozás, vagyis jogalkotás gondolata – szükségszerűen más hangsúlyt kap, mint az egy piacgazdaságbeli szabályozásban lenne látható.

Más a társadalmi kérdések lecsapódása a társadalomban.

A kelet-európai terepen túlságosan újak és (Magyarországon pl.) történelmileg korábban sem voltak kidolgozottak ezek a piaci viszonyok – a ‘halcsinálás’ jellemzője pedig, hogy már az 1970-80-as évek nyugati piaci viselkedési-szabályozási mintáit sem tudjuk magunkra alkalmazni. A jelenlegi nyugati szabályozás modelljeinek átvétele/adaptálása pontosan a fentiek miatt nehéz: a fejlett piacra kialakított, túlságosan részletes, szofisztikált fogyasztóvédelmi szabályozás legfeljebb elvei szintjén alkalmas a tervgazdaságból piacba tartó első húszéves periódusban ebben a térségben.

Mások a hangsúlyok, az érdekek, más a fontossági sorrend... de kinek?

Ahol – mint pl. a kelet-európai térségben – a tervgazdaságban megszokott volt a felelősség hiánya, a ‘majd az állam helytáll/fizet/teljesít/elvégzi’ típusú mentalitás, ott a fogyasztóvédelem kialakulása nem egyszerű – azt nem lehet ‘felülről’ bevezetni. Ebbe a mentalitásba beletartozott, hogy nem rossz, nem ‘bűn’ az államot becsapni: a létező szerződéseket nem, vagy nem megfelelően teljesíteni; ugyanakkor a társadalmi gondoskodást – mint magától értetődően járót – elfogadni, sőt megkövetelni.

Régi példa, de nem túlhaladott a társadalomban: a tervgazdaság 1968-as új mechanizmusát népszerűsítő akkori rajzfigura, dr. Agy mondta: „Tiéd az ország – de ne vidd haza.”

A piacosodás ‘halcsinálási’ folyamatában a piaci viselkedést, a piacolást, vagyis a piacon való ügyletelés szabályait általánosságban és konkrétumokban, egyedileg is meg kell tanulni és be kell építeni a viselkedési szabályok közé. Ebbe nem fér be a manapság majd mindenhol tapasztalható viselkedés.

Ismét régi (igazi, ‘szocreálos’ irodalmi) példa a piacról, ahol kofák és vásárlók egymásközi beszélgetésében hangzik el a vásárlótól, aki tejfölt venne: „savanyútejbe lisztet keversz és duplán adod – fűj!”

### III. Az állam szerepei a válságkezelésben

#### *1. Mit látunk?*

A pénzügyi és azt követő általános gazdasági válság 2008 őszi kirobbanását követően szerte a világban megszorodtak azok az állami cselekvések, amelyek mind a gazdaságba való beavatkozás lépéseiként értékelhetők az elmúlt időben. Ezek az állami lépések – melyek mind különbözőek, nemcsak országonként, régióként, de még adott esetben egy-egy, a válság által közelről érintett szektorban is – leírhatók, de bármiféle komolyabb elemzésre vagy következtetés levonására ma még nem használhatók.

Témánk szempontjából szűkítve a kérdést: milyen állami viselkedést látunk, ami a szabályozó szerepre utal?<sup>9</sup>

#### *Egyrészt, az első, gyors lépéseket – stratégia nélkül*

Ha visszaemlékszünk az első sokk utáni állami reakciókra, rendre a „nagyok” viselkedését (Amerikai Egyesült Államok, Európai Unió néhány tagállama) kísérte a legnagyobb média figyelem. Ez érthető szempont részükről, de az esetleges állami (szabályozói) viselkedési minták szempontjából nekünk nem használható.

Az első lépéseknél a cél állami forrásból pénzügyi segítség nyújtása – a stratégia hiánya többek között arra utal, hogy az e célra felhasznált állami pénzek forrásai között nem válogatott az állam, mint felhasználó: a jogalkotási háttér is a háttérbe szorult.

#### *Másrészt, taktikai, leginkább egyedi második lépéseket*

A többszöri, egyedi lépések ideje következett: a jogalkotó visszalép szabályozási szerepébe – de ez még mindig nem a stratégiai jogalkotás ideje.

A korábban említett „nagyok” viselkedésében az egyedi, taktikai lépések szabályozói szempontból nem egyszer sántítanak, céljuk a szabályozás helyett a média uralmát is felhasználva az általános társadalmi sokk kezelése (például az amerikai elnök döntése az első gyors lépésben megsegített bankok esetén,

<sup>9</sup> A magyar jogalkotó is gyorsan lépett: a 2008. évi CIV. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről két lehetőséget is tartalmazott: egyrészt bankokban végezhető visszaállamosítást, vagyis tőkeemelést, másrészt állami garanciavállalást banki hiteltartozásokra – ez utóbbit azonban egy-két nap múlva már törölte is a törvény módosításával.

amikor rendelkezett bizonyos amerikai bankvezérek horribilis prémiumainak visszafizettetéséről az állami segítség után).

*Harmadrészt, visszaállamosítási kísérleteket a bankszektorban – nem érintve a biztosítási szektort*

Ez alapvetően az európai terep egyik kérdése és korrigálási szándéka: a bank-szektorra vonatkozó visszaállamosítási kísérletek a válság kirobbanása után elég hamar megjelentek a szabályozásban is – a jogalkotó számára a finanszírozási és társasági jogi kérdések kezelése mellett nagy kérdőjelet kellett, hogy jelentsen az európai uniós szabály- és viszonyrendszer, amelyben az érvényes és hatályos joganyag nem kezeli ‘barátságosan’ a visszaállamosítási, valamint egyáltalán, az állami gazdasági beavatkozások kísérleteit.

Idetartozik a magyar jogalkotó első lépése is, amely szerint potenciális tőkeemelési eszközök közül lehet válogatni, mint pl. különleges elsőbbségi részvényfajta kibocsátása, adott esetben az állami vétó vagy osztalékjogok, és kapcsolódóan más irányítási jogok szabályozása.<sup>10</sup>

*Negyedrész, az általános szabályozás változatlanága mellett különös szabályozási kísérleteket*

Ennek a fajta jogalkotásnak a jellemzője egyrészt az, hogy a jogalkotó az általános keretszabályokat (törvényeket) lényegében változatlanul hagyva a különös szabályozás felé mozdul el, másrészt az, hogy a különös szabályozás nem feltétlenül adekvát szinten születik meg.

A szabályozás célkeresztjébe a tárgyat tekintve általában a finanszírozás körébe tartozó, tágan értelmezett ügyletek (szerződési feltételek, biztosíték szabályok, végrehajtás) kerültek. A szabályozási szint különös jellege is kérdés, hiszen az adott szabályozott iparág jogforrási hierarchiájának – például a magyar szabályozás – nem feltétlenül felel meg. Ez egyébként nemcsak hazai jogforrási hierarchiai probléma – más európai uniós tagállamban is felfedezhető a megtett állami lépések sorában. Kérdésként azért releváns – függetlenül a válság sokak által elfogadhatónak tartott kivételes jogi kezelésétől – mert az átmeneti gazdaságokban amúgy sem megalapozott állami szabályozási modell ( szabályozó állam a kerettörvények szintjén és felügyelő állam az állami szervezetbe épült hierarchiában) a kivételes szabályoktól fellazulhat, gyengülhet.

*Ötödrész, a jogalkotáson részben vagy egészben kívüli civil kezdeményezéseket*

Egy – Magyarországon legalábbis – érdekes civil kezdeményezés a jogalkotás keretein kívülről indulva, a meglevő szabályozáson túl, egy lehetséges új szervezet kialakulására a civil kezdeményezések nyomásgyakorlásának kipróbálására.

<sup>10</sup> Ld. 2008. évi CIV. Törvény.



Félig még jogalkotáson kívüli lépés a szociális szempontok figyelembevételére épülő bankolás civil kezdeményezésű kísérlete.

## 2. *Mit nem látunk?*

Általában stratégiai piaci döntéseket állami oldalról, két irányban is keresgélve: egyrészt egy új típusú piacszabályozást a kerettörvények szintjén, másrészt az állami ellenőrzés és felügyelet stratégiai helyzetétél .

Ügylettípusú átfogó állami szabályozást az egyes szektorok lényeges területein.

A biztosítási piac szabályozásában a jogalkotó szerencsésebb helyzetben lehet, mert a klasszikusan nemzetközi szabályozás és az uniós jog kötelező normái majdhogynem automatikusan válhatnak a magyar jog részévé. A banki ügyletek nemzetköziesedése, vagyis standardizálódása anélkül segítheti a szektort, hogy kötelező uniós normákat kelljen átvenni – emellett az utóbbi évek nagyon erős prudenciális szabályozására is komolyan támaszkodhat a jogalkotó. A tőkepiac szabályozása a legproblémásabb – nehéz az esetleges szabályozási mintákat megtalálni, adaptálni és ezekről leginkább jogalkotói szinten dönteni.

A nagyon vázlatos áttekintés kétféle állami szabályozói viselkedést látat: az aktív jogalkotót és passzív, egyedi jellegű döntéseken át irányítót – azzal együtt, hogy még nagyon korai a válság hatásairól és az állami szabályozói viselkedésről bármely ország vagy régió vonatkozásában következtetéseket levonni.

Maradnak Madách Imre gondolatai *Az Ember Tragédiája* szereplőitől...

# ADÓSZABÁLYOZÁS ÉS ALKOTMÁNYOSSÁG

TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA – KLICSU LÁSZLÓ

mestertanár – tudományos főmunkatárs  
(PPKE JÁK) (PPKE JÁK)

A Magyar Alkotmánybíróság megalakulásától eltelt húsz évre visszatekintve, számos tudományos elemzés, kritika, előadás foglalkozott, foglalkozik az Alkotmánybíróság (AB) döntéseivel. Ma a leginkább érdeklődésre és elemzésre számot tartó terület a közpénzügyek, az adóztatás, a társadalombiztosítás és nyugdíj-finanszírozás szabályozásának alkotmányossága.

Ha a pénzügyi jogot az állam pénz- és vagyongazdálkodási rendszerét mint a legdinamikusabban változó szabályozási rendszert fogjuk fel, akkor érthető a fokozott érdeklődés a szabályozások alkotmányosságát illetően. Különösen arra figyelemmel, hogy – amint az köztudott, ellentétben más nyugati alkotmányokkal – a Magyar Köztársaság Alkotmányának nincsen önálló gazdasági-pénzügyi fejezete. Vagyis nincsenek az állami cselekvéseknek az Alkotmányban közvetlenül előírt szabályai, pontosabban csupán csak néhány közvetlen rendelkezést találunk gazdasági-pénzügyi területre vonatkozóan. Ezért megválaszolandó kérdés, hogyan vezethető le alkotmányunkból mégis a gazdasági-pénzügyi – ezen belül az adóügyi – szabályozások alkotmányossága, alkotmányos követelményrendszere anélkül, hogy a hiányzó részeket az AB jogosult lenne kiegészíteni – ahogyan Kisényi professzor alkotmánybíróként is többször kifejtette: az Alkotmánybíróság szolgálja, nem pedig ura az alaptörvénynek, alkalmazza és értelmezi az Alkotmányt. Ezt figyelembe véve a tanulmány módszere az Alkotmány értelmezésén keresztül az Alkotmánybíróság gyakorlatának bemutatása, szükségszerűen néhány lényeges, elvi határozata közvetlen elemzése útján.

Ismeretes, hogy már 1990-től voltak tanulmányok, amelyek az Alkotmányba pénzügyi fejezet beiktatását szorgalmazták, és meg is jelöltek bizonyos alkotmányozási szabályozási tárgyat, így:

- az állami vagyon, jövedelem kezelése, a közigazgatási szervek kötelezettségvállalása;
- a kötelezően előírható közbefizetések: adók, illetékek és más befizetési kötelezettségek körének meghatározása;
- az adótényállás kötelező elemeinek, az eljárás főbb szabályainak meghatározása;

- a költségvetési jog alapkérdései, előkészítésének és elfogadásának rendje, a kormány és Parlament jogosítványai és kötelezettségei, a kormány felhatalmazása;
- bizonyos alapelvek kimondását (pl. hogy adót, egyéb közbefizetéseket csak törvény írhat elő; adók csak közszükségletek kielégítésére használhatók fel stb.).

A javaslat nem nyert elfogadást. A fenti szabályozások és az Alkotmányból hiányzó rendelkezések az államháztartási törvényben (1992. évi XXXVIII. törvény, a továbbiakban: Áht.) kaptak helyet.

De hogy napjainkban is egyre sürgetőbb e téma, azaz a közpénzügyek szabályozása, alkotmányos garanciáinak felállítása, azt az Állami Számvevőszék 2008-ban a Kormány számára készített tanulmányából is jól láthatjuk:<sup>1</sup>

„A közpénzügyek szabályozása megvalósítható az Alkotmány megváltoztatása nélkül is. A szabályozás azonban úgy lenne teljes, és akkor szolgálná jobban az állampolgárok pénzügyi biztonságát, ha alkotmányi garanciákat tudnánk teremteni a legfontosabb közpénzügyi elvek (népképviselési felhatalmazás, átláthatóság, teljesség, részletesség, fenntarthatóság, egyensúly, elszámolási felelősség) érvényesítéséhez.” A tanulmány készítői tisztázandónak ítélik a zárszámadás funkciójának pontosítását, nevezetesen az elfogadott zárszámadási törvényben a Kormány felmentvényének kimondását. Vagy pl. a közteherviselés fogalmának, tartalmának alkotmányba foglalását úgy, hogy ne csak az alanyi kör, de egy szélesebb tárgyi kör: a gazdasági forgalomban való részvétel, a gazdaság forrása, s teherviselési képesség is viszonyítási alapja legyen az arányosság követelményének megállapításához.

Tekintsük át mindezek után az alkotmánybírói döntések nyomán azokat az Alkotmánnyal való közvetlen és közvetett kapcsolódási pontokat, amelyek alapján a pénzügyi jog, illetőleg az adószabályozás alkotmányossága, a hatályos alkotmány-szöveg alkotmányértelmezései útján igazolhatóak.

## **I. Az adóztatás alkotmányos elvei, alkotmányos korlátai, az Alkotmány 70/I.§-a**

1. Az Alkotmány szövegében nem található meg közvetlenül, direkt módon az adóztatás, az adószabályozás egyik legfontosabb elve sem, amely szerint: „adót és más közterhet, csak törvény írhat elő” (nullo tributum sine lege). Az átmenet idején alacsonyabb szintű szabályozás rendelkezett ugyan erről,<sup>2</sup> mégis ez

1 ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet: „Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési javaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről.” Dr. Báger Gusztáv 2008. március 4.

2 A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 4. § c) pontja kimondta, hogy „a gazdasági rendre

az alkotmányos elv csak a közteherviselési kötelezettséget előíró 70/I.§ és a 8.§ (2) bekezdésének egybevetéséből volt levezethető. A 70/I.§ ui. az Alkotmány XII. fejezetében kapott helyet, amely az alapvető jogokat és kötelezettségeket sorolja fel, amely jogok és kötelezettségek tekintetében a 8.§ (2) bekezdése pedig törvényi szintű szabályozást ír elő.

Az AB-nek az adóztatás szabályozási szintjére vonatkozó döntései nyomán viszont lassan kiszorultak a szabályozásból a rendeleti szintű szabályok. Bár az AB felhívta a figyelmet arra is, hogy nem minden szabályozási tárgy kívánja meg a törvényi szintet, csak azok, amelyek kötelezettségeket, jogkorlátozásokat állapítanak meg a közteherviseléssel kapcsolatosan.<sup>3</sup> A technikai és részletszabályok megalkotása tehát értelemszerűen alacsonyabb szinten is alkotmányos lehet. Így vizsgálat alá kerültek „az állami irányítás egyéb jogi eszközeként” alkalmazott úgynevezett APEH irányelvek is, közelebbről ezek szerepe és alkotmányossága az adóügyi eljárásokban.<sup>4</sup> Mint ismeretes, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) az irányelveket belső, a hatóság szervezetén belülre szóló útmutatásként, a végrehajtást segítő rendelkezésként ismeri el. E szabályozások mindaddig alkotmányosak, amíg nem tartalmaznak közvetlen rendelkezéseket az adózókra nézve is. Az adószabályok komplikáltsága, az eljárási szabályok értelmezési nehézségei oda vezettek, hogy nem csak az APEH irányelvei, hanem az APEH főosztályai által kiadott iránymutatások nagy része is szinte jogszabályként működött. Közvetlen szabályozásokat, követelményeket írnak elő az adózók számára is. Nem egy bírósági ítéletben is hivatkozási alapot képeznek az indoklásban. Konkrét ügyben egy iránymutatás kiadásának az alkotmányellenességét az AB meg is állapította, de a kialakult gyakorlat egészének felül-bírálatára azonban nincs felhatalmazása.<sup>5</sup>

A Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntéseinek (a továbbiakban: Jed) alkotmányossági vizsgálatára is sor került. A jogegységi döntések természetének tisztázása volt szükséges ahhoz, hogy az AB megállapíthassa saját hatáskörét az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján. A többségi határozat úgy foglalt állást, hogy Jed. „jogszabály” abban az értelemben, ahogyan azt az Alkotmány használja, feltéve, hogy a jogegységi határozat az értelmezett jogszabálytól – önálló jogszabályi tartalommal – eloldódott.<sup>6</sup> A különvéleményekben foglalt álláspont szerint mivel a Jed. az adott norma kötelező értelmezését jelenti a bíróságok számára, az tehát az alapul szolgáló norma tartalmává válik. Ezért, ha a jogegységi döntés alkotmány-ellenessége lenne megállapítható, akkor az

---

vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen az állami pénzügyeket, az adókat és az adójellegű kötelezettségeket.”

3 15/1993.(III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112.

4 13/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994, 407.

5 6/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 94.

6 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504.

nem önállóan a Jed., hanem az egész norma alkotmányellenességét eredményezi, tehát azt kellett volna megsemmisíteni. Az utólagos normakontroll során viszonylag kevés esetben merült fel Jed-el kapcsolatos eljárás, de az adott konkrét ügyben komoly elméleti vita alakult ki a hatáskörre, a Jed és a norma viszonyára vonatkozóan.<sup>7</sup>

2. A 70/I.§-a nem pontosítja a „közteher” fogalmát, csupán használja azt. Az AB e közismert fogalmat elfogadhatónak ítélte, hiszen azt széles általánosságban használja a köznyelv és annak részletezését, tartalmát más törvények tartalmazzák (pl. az Áht., de a jogtudomány is részletezi). E fogalom az Alkotmányban egyértelműen az adót, illetéket, járulékokat, díjakat, bírságokat stb. is magában foglalja tehát.<sup>8</sup> Ugyanezen az alapon a jogbiztonság alkotmányos követelményének megfelelőnek ítélte az AB azt is, ha az adó fogalma egy-egy anyagi adójogszabályban külön nem nyer definiálást. Az Alkotmány szerinti közteher és más jogszabályok közbefizetési rendelkezései adó-meghatározásaiból e kötelezettség egyértelműen, világosan és az adóztatás egészére irányadóan meghatározható.<sup>9</sup>

„[...] a norma érthetőségének vizsgálatánál a jogtudomány megállapításai éppúgy figyelembe jönnek, mint az Alkotmány által használt „közteherviselés”, amely a történelmi jogfogalmak egyike, amelynek egyértelműsége a hosszú léte kapcsán kialakult érthetősége is igazolható.” A jogbiztonság követelménye nem sérül.

Érdemes kiemelni, hogy az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésének értelmezése, nevezetesen a jogállam-jogbiztonság egyes fogalmi elemeinek levezetése nem adójogszabály, hanem bűncselekmények elévülésének vizsgálatával összefüggésben történt meg. Eszerint „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 a jogbiztonság elvéből fakadnak a garanciák is.”<sup>10</sup>

Ez a definíció, a „normavilágosság” követelményének meghatározását jelenti, amely a későbbi döntésekre nézve is irányadó lett. A jogállam-jogbiztonságból vezette le az AB kezdetben – amint azt később látni fogjuk – a „szerzett jogok

7 A későbbi gyakorlat szerint azok a jogegységi határozatok is vizsgálhatók, amelyek „csak” jogértelmezést tartalmaznak, vagyis nemcsak azok, amelyek a jogértelmezés kereteit túllépik. Önállóan a jogegységi döntés is a vizsgálat tárgya lehet, nemcsak a törvényhez való viszonya: 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 786.

8 821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 486.

9 544/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 589, 591.

10 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.

védelmé” és „a kellő felkészülési idő” alkotmányos követelményét, valamint az alkotmányos garanciákat jelentő eljárási szabályok alkotmányos fontosságát is.

Az Alkotmányba az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 34.§-a iktatta be a 70/I.§-át, amelynek szövege a következő volt: „A Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”<sup>11</sup>

Az Alkotmány 70/I.§-ának első szövegváltozata okán két kérdés adódott: csak magyar állampolgár adóztatható-e? Illetőleg, hogy csak jövedelmi és vagyoni jellegű adó vehető ki az Alkotmány szerint?

Amikor a közteherviselést alkotmányos kötelezettségeként írja elő az Alkotmány, a 70/I.§ egyúttal az állam széleskörű közhatalmi jogosítványainak meghatározását is jelenti. Jogot arra, hogy a jogalanyok alkotmányos közterheit, ezekkel kapcsolatos kötelezettségeit meghatározza, s jogot nyert ezek teljesítésének kikényszerítésére. Az AB az adó fogalmával foglalkozó döntésében abból indult ki, hogy „[...] az adó az állami közkiadások finanszírozásának egyik forrása. Az adó felhasználásával szemben támasztott követelmény, hogy abból az állami feladatok teljesítésével összefüggő költségeket, kiadásokat kell fedeznie. [...] 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.”<sup>12</sup>

Ugyanakkor az államnak az adóztatásra szóló széleskörű felhatalmazása – a szövegfordulat ellenére – nemcsak a magyar állampolgárokkal szemben áll fenn, hanem általánosan, a természetes, a jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre vonatkozóan is állampolgárságra tekintet nélkül.<sup>13</sup> Az 70/I.§ eredeti szövegében a „Magyar Köztársaság minden állampolgára” sem jelentett kizárólagosságot. Nem változtat azon, hogy az állam választhatja ki az adóalanyok körét akár magyar, akár külföldi állampolgár, természetes vagy jogi személy.

Ezzel fogalmazódott meg – az Alkotmány alapján – az első alkotmányos alapelv, az általánosság elve az adóztatásban.

11 A szakasz jelenlegi szövegét a 2002. évi LXI. törvény 8.§-a állapította meg, amely 2002. december 23-án lépett hatályba. A módosítás hivatalos indokolása így szövelt: „A közösségi jog egyik alapelve, hogy főszabály szerint az uniós polgárok között – az alapító szerződések által szabályozott körben – nem lehet különbséget tenni állampolgárságuk szerint. [...] E törvény az Alkotmány közteherviselésre vonatkozó, 70/I.§-ának pontosabb megfogalmazását adja. Míg – az Alkotmány szó szerinti értelmezése alapján – jelenleg a közteherviselés csak a magyar állampolgárokat terheli, e törvény szerint e kötelezettség minden természetes személyre, jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre kiterjed.”

12 10/1998. (IV. 8.) AB határozat, BH 1998, 107.

13 62/1991.(XI. 22.) AB határozat, ABH 1991, 466.

(2002. december 23-tól a 70/I.§ az AB döntésében foglaltaknak megfelelően változott.)

3. Az alkotmány-szövegéből olyan következtetéseket is levontak az indítványozók, hogy csak jövedelmi és vagyoni típusú adókat vezethet be az állam. A már idézett AB határozat megadta a választ erre a felvetésre is: ha az államnak az Alkotmányból levezethető joga, hogy a közfeladatok ellátásához a szükséges fedezetet adó (közterhek) megállapításával biztosítsa, akkor ennek alapján szuverén módon határozhatja meg nemcsak azt, milyen alanyi körben, hanem azt is, milyen tárgyi körben, milyen alapon és milyen mértékben adóztat. Ez a közhatalmi jogosítványa azt is jelenti, hogy az állam nemcsak jövedelmi vagy vagyoni típusú adókat vehet ki, hanem más típusúakat is. Az államnak ilyen irányú döntéseit mindig gazdasági, pénzügyi és politikai érdekek, célok határozzák meg, azok célszerűségét és igazságosságát az AB nem vizsgálhatja. Ugyanakkor hangsúlyosan megállapította az AB azt is, hogy ez az államnak adott igen széleskörű jogosítványa nem korlátlan, nem sérthet alkotmányos jogokat és elveket. Az AB hatásköre ezek vizsgálatára terjed ki.

Az AB több esetben úgy indokolt, hogy a 70/I.§ nem zárja ki azt, hogy a jövedelmi adók mellett az állam más típusú fizetési kötelezettségeket is előírjon (pl. forgalmi vagy vagyonadót, illetéket, vámot, járulékot, díjat stb.).<sup>14</sup> Az adótárgy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében bármi lehet, aminek pénzben kifejezhető értéke vagy mennyisége van, mert hogy az államnak széleskörű szabadsága van annak eldöntésében is, hogy mely „gazdasági forrást” választ ki az adóztatásban.<sup>15</sup>

Értelmezésre várt az adózó jövedelmi, vagyoni viszonyainak való „megfelelés” is. Eszerint a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés az arányosság alapja, de nem jelenti az AB értelmezésében azt, hogy mindenkor direkt kapcsolatnak kell fennállnia a jövedelemmel és vagyonnal, csupán azt, hogy az adókötelezettség előírásának a jövedelmi-vagyoni viszonyokra mindig figyelemmel kell lennie, illetve, hogy az adókötelezettség előírásának a jövedelmi vagyoni viszonyokkal kapcsolatban kell állnia. A jövedelemtípusú adók alkotmányossága további feltétele bizonyos esetekben, hogy csak a ténylegesen megszerzett jövedelem után írhat elő az állam azzal arányos adókötelezettséget.<sup>16</sup>

14 61/1992. (XI. 20) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.

15 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.

16 A személyi jövedelemadó (jövedelemadóztatás) szabályozásában a szövetségi ingyenes értékpapír adózására vonatkozó rendelkezések alkotmányossági vizsgálata során a 3/1993. (II. 4.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy „[...] az állampolgár által ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet nem lehet adóköteles jövedelemként kezelni.” (ABH 1993, 41, 45.)

Ez álláspont az adóztatás „arányosságát” és „a tényleges jövedelem” meglétét követeli meg.

A tényleges jövedelem adóztatásának követelménye szükségessé tette egy konkrét ügy kapcsán az átalányadóztatás és vélelmezett jövedelem alkotmányosságának vizsgálatát. Az AB szerint a vélelem, „[...] 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. [...] Alkotmányos követelmény tehát az, hogy a vélelem alkalmazására csak kivételesen és többletgaranciák mellett kerülhet sor az adóeljáráásban, és nem lehet eszköze a nem valós jövedelmek adóztatásának.”<sup>17</sup>

A többletgarancia követelménye akkor érvényesül, ha a vélelem nem ún. megdönthetetlen vélelem, hanem az adózó számára biztosított „az ellenkező bizonyításának” lehetősége, illetve a jogorvoslat.

Bár az AB szövegszerű indokolásában ez a gondolat nem szerepel a közel-múltban lezárt, az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény lakóingatlanokra vonatkozó szabályai alkotmányosságának vizsgálatánál, de véleményem szerint lényegében ez kérdés is jelen van az értékmeghatározás bizonytalanságában.<sup>18</sup>

A határozat sem magát a forgalmi értéket mint adóalapot tekintette alkotmányellenesnek – mint ahogyan azt egyes adószakértők sugalmazzák –, mert a forgalmi értéknek az illetékügyekben szabályozott módját nem tartotta alkotmányosértőnek –, hanem azt, hogy a feltételezett forgalmi érték meghatározásában rejlő bizonytalanság lehetséges adójogi következményeit – ha alulbecslés történik – az állam egyoldalúan az adóalanyra hárította.

4. Az Alkotmány 70/I.§-a már idézett jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való „megfelelőség” fordulatából vezethető le a másik lényeges adóztatási alapelv, az arányosság elve és a vizsgálat tesztje is.

Az arányosság elsődlegesen az adó mértékével kapcsolatosan vetődik fel a gyakorlatban.

Elsőként kérdés: van-e törvényi rendelkezés arról, hogy a jövedelemnek, vagyonnak milyen része az, amely már nem adóztatható, nem vonható el? Kimondja-e az Alkotmány vagy más adótörvény a létminimum adóztatásának tilalmát? Hiszen, ha az arányosságot vizsgáljuk, az államnak védenie kell azokat az adózókat, akik jövedelem, vagyon hiányában a megélhetésükért küzdenek. Tény, hogy sem az Alkotmányban, sem az egyes adó-jogszabályokban nem

<sup>17</sup> 5/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 55.

<sup>18</sup> 8/2010. (I. 28.) AB határozat, indokolás III. 1.3. pont. Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 10. számában, AB Közlöny: XIX. évf. 1. szám.



nyert megfogalmazást szövegszerűen a létminimum adóztatásának tilalma.<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint azonban ez mindaddig nem jelent alkotmányos aggályt, amíg az állam kedvezményekkel, mentességekkel kiegyensúlyozza az adóterheket. (Más nyugati alkotmányokból, így elsősorban a német alkotmányból az alkotmánybíróságok levezették a létminimum adómentességének alkotmányos követelményét.)<sup>20</sup>

Az adó mértékének arányossági vizsgálatára már 1991-ben sor került, amikor az AB egy határozatban azt a megállapítást tette, hogy „[...] az AB az adó mértékének meghatározását nem tekinti tehát alkotmányossági kérdésnek csak akkor, ha a szabályozás diszkriminatív, vagy olyan nagyságot ér el, amely nyilvánvalóan eltúlzott mértékű, indokolatlanná, aránytalanná válik.”<sup>21</sup> Az „eltúlzott mérték”-ről akkor van szó, ha „adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, mert az már nem adó.”<sup>22</sup> A túlzott mérték fogalma úgy is meghatározható, hogy a mérték akkor éri el ezt az aránytalanságot, ha annak alapját képező adótárgy értékéhez (pl. ingatlan forgalmi értékéhez) viszonyítva már konfiskatórius (laesio enormis) vagyonelvonást eredményez. A mérték tekintetében az arányossági teszt tehát: az adómérték alkotmányellenes, ha nyilvánvalóan eltúlzott mértékével az adóalanyt ellehetetleníti, illetve az adóalapot elvonja.

Az adóalanyt ellehetetlenítő mértékű adóztatásnak tekinti a társadalom általában azt is, ha az adott adórendszeren belüli, egy adóalanyt több jogcímen terhelő adók, közterhek együttesen sértik az adózó teherbíró képességét. Az AB e kérdésben – pusztán hatásköri szempontból kezelve az egyes indítványok által felvetett problémát – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Abtv. szerint csak absztrakt és konkrét normakontroll kapcsán, csak az adott jogszabály alkotmányosságát vizsgálhatja. Az adózó teherbíró-képességének a jogrendszer egészéhez viszonyított arányosságát azonban nem.

5. Az adóztatás eszközei közé tartoznak – mint azt láttuk – az egyes adójogszabályokban meghatározott mentességek, illetve kedvezmények. Ezekkel kapcsolatban elsősorban az egyenlőség elvének, a diszkrimináció tilalmának (Alk. 70/A.§ ) érvényesülését kell vizsgálni. Miután akár a mentesség, akár a kedvezmények mindig a főszabály alóli kivételt jelentik, a jogalkotó által kiválasztott körön kívül maradtak csaknem minden esetben diszkrimináció sérelmére hivatkozottak. Az AB álláspontja szerint: „Amíg a közteherviselés alkotmányos kötelezettség, mentességre, kedvezményre senkinek sincsen alanyi joga. Az

19 85/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 620.

20 KLICSU LÁSZLÓ: Házasság és közteherviselés. *IAS* IV. 2008/3, 91–97.

21 1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506.

22 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707, 711.

államnak abban is széleskörű jogosítványa van, hogy a főszabály alól kivet, milyen okból tegyen kivételezetté.”

A 70/A.§ (1) bekezdésében megjelölt diszkrimináció értelmezése tehát: „A diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. [...] A jogalkotói döntés azonban nem sértheti az egyenlőség, és a megkülönböztetés tilalmának alkotmányos elveit.”<sup>23</sup>

„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 kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” Egy későbbi döntés az egyenlőség, a diszkrimináció tilalmának alkotmányos tesztjét is megfogalmazza: „[...] az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban az adott szabályozáson belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van.”<sup>24</sup> A „kellő súlyú alkotmányos indok” meghatározását konkrét esetekben az AB állapítja meg.

Megfigyelhetjük, hogy a későbbiekben a diszkrimináció tilalmát már szélesebb összefüggésben kezeli az AB, amikor az Alk.70/A.§ (1) bekezdésével kapcsolatos korábbi elvi álláspontját kiterjeszti az egész jogrendszerre. „Az Alkotmány 70/A.§ (1) bekezdésében foglalt tilalom nemcsak az emberi, illetve az állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető emberi jogok közé.”<sup>25</sup> Ebben a vonatkozásban tehát az alkotmányellenesség megállapíthatóságának feltétele az emberi méltóság (Alk. 54.§) sérelme is.

Az eltérő szabályozás alkotmányosságának vizsgálatában alapvető szempont a csoportképzés. Elsősorban azt kell vizsgálni, hogy milyen célból, milyen alapon választja ki a jogalkotó a kedvezményezett kört, csoportot. Az Alk.70/A.§ (3) bekezdésével kapcsolatosan a már hivatkozott 9/1990. AB határozat azt is hangsúlyozza, hogy „[...] 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 – Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy egy szűkebb értelemben vett

23 9/1990 (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 67, 78.

24 21/1990 (IX. 4.) AB határozat, ABH 1992, 67, 78.

25 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.

egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.<sup>26</sup>

A csoportképzés tehát akkor nem alkotmányellenes, ha megfelel az Alk. 70/A.§ (3) bekezdésében foglaltaknak, vagy ha eltérő élethelyzetben lévőkre nézve jön létre eltérő rendelkezés. Alkotmányellenesség akkor keletkezhet, ha a csoporton belül jelentkezik a megkülönböztetés, eltérő szabályozás. Kivéve, ha annak megvannak a „tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indokai”, és „nem önkényesek”.<sup>27</sup>

Mint láttuk, az azonos élethelyzetben lévők tekinthetők egy csoportba tartozóknak. Csak kivételesen, ésszerű indok mellett lehet csoporton belül eltérő szabályozást alkalmazni. Az azonos élethelyzet meghatározása is lehet alkotmányellenes, ha pl. azonos csoportba tartozónak tekint a jogalkotó olyanokat is, akiknek élethelyzete mégsem tekinthető alkotmányjogi szempontból azonosnak a kijelölt csoport tagjával. De megfordítva is, ha a csoportkiválasztásnál egyeseket nem sorol az egyébként a kiválasztottakkal azonos élethelyzetűek közé. Ez is hátrányos megkülönböztetést jelent, ha kimutatható, hogy ennek a döntésnek nincs meg az ésszerű indoka, vagyis önkényes.<sup>28</sup> Több ilyen szabályozást vizsgált az AB, s nem egyszer komoly vitákban dönt el a jogszabályban megjelölt csoportkiválasztás alkotmányellenessége. A jövő jogalkotása számára érdekes, értékes megállapításokat tesz egy nemrég megjelent tanulmány. A szerző foglalkozik az egyes élethelyzetbe tartozók kiválasztása adóztatásának kérdésével. A tanulmány értelmében van egy olyan, a többiektől jól elhatárolható élethelyzetben lévő csoport, amelyet egyes nyugati országok adójogi szabályozása másoktól eltérően kezel: ez a gyermeket eltartó, házasságon alapuló családban élő személyek csoportja. A tanulmány utal arra, hogy az AB határozottan védi a házasság, a család intézményét (Alk. 15.§), szemben más életközösségekkel. A gyermekek jogai védelmében elvként fogalmazható meg: „a természetes személyek közül egyedül a gyermeknek van alapvető joga a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges (Alk. 67.§).”<sup>29</sup>

Ez az idézett § az állam, a szülő, a társadalom alkotmányos kötelezettségét is megfogalmazza. Ebből az is következik, hogy az adószabályozásban alkotmányos indokkal (megkülönböztetés tilalma, teljesítőképesség szerinti adózás) felvethető a családi adózás bevezetésének szükségessége.

Áttekintve a hatályos személyi jövedelem-adóztatás szabályait, abban ma nem képeznek minden esetben önálló adózási csoportot azok, akik jövedelmük-

26 ABH 1990, 48, 49.

27 35/1994. AB határozat, ABH 1994, 197, 200.

28 6/19997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67.

29 KLICSU i. m. 94., utalva a 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82.

ből másokat, nevezetesen gyermekeiket is eltartják. Azonos jövedelmet figyelembe véve, lényegesen nagyobb teher hárul a családos csoportra, mint a jövedelmüket csak önmaguk ellátására fordító egyedülállókra. Az adózók körében eltérő élethelyzetük alapján nem képeznek különálló csoportot a családosok. Ez mindenképpen hátrányos megkülönböztetést eredményez. Ezen csak enyhít a három vagy több eltartott gyermek utáni kedvezmény, de ez nem is tekinthető végleges megoldásnak. Erről a tanulmány magalapozott megállapításokat tesz:

„A családban élő állampolgárokat a nem családban élő állampolgárok hozzájárulásával azonos mérvű hozzájárulásra kötelezni alkotmányellenes. A kifejtettek értelmében akkor, amikor a jövedelemadó törvény a gyermekre figyelemmel a magánszemély által fizetendő adót csökkenteni rendeli, az állam nem adókedvezményt nyújt a szó eredeti értelmében, hanem a létminimum adómentességének és teljesítőképesség szerinti adózásnak az Alkotmány 70/I.§-ából eredő elveit hajtja végre.”<sup>30</sup>

Elgondolása alátámasztására hangsúlyozza: „Mindebből az is következik, hogy az Alkotmány 15. és 67.§-át együtt kell értelmezni az Alkotmány 70/I.§-ával. Más megfogalmazásban: az Alkotmány közteherviselési szabálya nem értelmezhető önmagában, hanem az Alkotmány többi szabályával – ezek között a házasság, a család és a gyermek védelmét, alapvető jogát megfogalmazó szabályokkal – együtt lehet nézni.”<sup>31</sup>

E megállapítás tehát az adózó teljesítőképességének vizsgálatát is figyelembe veszi. Nem áll ez ellentétben AB-nak azzal a korábbi, a létminimum adómentességével összefüggésben elfoglalt álláspontjával,<sup>32</sup> amely – mint láttuk – alkotmányosan fogadta el a létminimum adómentességének hiányát, a nulla kulcsos adósáv megszüntetését a jövedelemadó törvényben, ha a jogalkotó kedvezményeket és mentességeket alkalmaz.

De nincs ellentmondás azzal a korábbi döntéssel szemben sem, amely szerint az AB az adózó teherbíró képességét nem vizsgálja az adóztatásban. Az AB ott csupán arra a kérdésre adott választ, hogy az AB miért nem vizsgálja az adórendszer egészének alkotmányosságát, s ezzel kapcsolatban az adózó teherbíró képességét. Az elutasító döntés az AB hatáskörének hiányára hivatkozott, és nem vizsgálta a teherbíró képesség szerepét az adóztatásban. Elfogadva a tanulmány álláspontját, vagyis, ha nemcsak a közteherviselésről szóló 70/I.§ alapján, hanem azt valóban a 15. és 67.§-sal való összefüggésben értelmezzük, alkotmányosan megalapozható lesz egyfajta „családi adózás” bevezetése.

30 KLIČSU i. m. 95.

31 Uo.

32 Ismert, hogy az Alkotmánybíróság a 85/B/1996. AB határozatban (ABH 1998, 620) már foglalkozott a létminimum adómentességével, de ezt – mint ahogyan az a határozat indokolása II. 3. pontja első két bekezdéséből kiderül – csak az Alkotmány 70/E.§-a tükrében tette.

Az I. fejezetben azokat a korai döntéseket emeltem ki az AB gyakorlatából, amelyekből világosan láthatók az adószabályozás alkotmányos elvei: mint az általánosság, arányosság, egyenlőség, a létminimum adómentessége elve. Ezek az alapelvek a törvényalkotót kötik, érvényesítésük a konkrét adójogszabályokra tartozik. Az adójogszabályok hasonló elveinek is fontos szerepük van: „[...] az alapelvek mindig általánosan megfogalmazott, a jogalkalmazást segítő szabályok, amelyek egyéb rendelkezéseivel összefüggésben és mindig konkrét adójogviszonyokban érvényesülnek.”<sup>33</sup>

## II. Eljárási szabályok, szociális jogok-járulékok, tulajdonvédelem

1. Az előzőekben tárgyalt mentességek és kedvezmények körében nem csupán az alanyok kiválasztása, a csoportképzés vethet fel alkotmányossági kérdést, hanem az is, hogy a megadott kedvezmények alkotmányosan módosíthatók, megváltoztathatók, esetleg megvonhatók-e? Illetőleg, ha igen, melyek e változtatások alkotmányos korlátai. Az adóztatás során jelentős gazdasági, pénzügyi megfontolások születnek arról, hogy az állam mi módon ösztönözze vagy fogja vissza a gazdasági folyamatokat a szabályozás eszközeivel, vagy hogy mi módon ellensúlyozza az adóterhekből is folyó szociális gondokat. Nyilvánvaló, hogy az ellensúlyozás eszközeként meghatározott adómentességek és kedvezmények biztosítását az állam teherbíró képessége is befolyásolja.

Belátható tehát, hogy a jogalkotónak joga van változásokat elrendelni, mentességeket, kedvezményeket csökkenteni, akár visszavonni. Egy alkotmányos jogállamban e lehetőség korlátja a változások bevezetéséhez biztosítandó „kellő idő”, illetve a „szerzett jogok” védelme, valamint a hátrányt jelentő változtatás visszamenőlegességének tilalma. Hogy egy változtatás bevezetéséhez biztosított-e a kellő idő, azt esetenként az AB állapítja meg a jogbiztonságról szóló alkotmányos követelmény alapján. A pénzügyi jogi szabályok esetében az Áht.-ben található egy konkrét idő-határ: a jogszabály elfogadása és a hatálybalépése között legalább 45 nap türelmi időt ír elő. Más esetben ilyen írott szabályt nem találunk, tehát a változtatás súlya, érthetősége, alkalmazásához szükséges emberi és technikai feltételek szerint lesz megítélendő a felkészülésre megadott időtartam megfelelése, alkotmányossága. A szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű a szerzett jogok védelmének elvi alapja.

A társadalom, az érintettek csaknem minden kedvezményre vonatkozó változtatás esetén „szerzett jog” sérelmére hivatkoznak; minden korábbi állami ígérvény, vagy váromány változtatása, megszüntetése esetén ez így van.

<sup>33</sup> 1093/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 804.

A téma kidolgozását az AB az ún. „Bokros-csomag” anyasági és a gyermek-támogatási rendszert érintő egyes szabályai alkotmányellenességét megállapító határozatában találjuk meg.<sup>34</sup> A szerzett jogok szempontjából nem közömbös a szerzett jog tárgyát képező jogalkotói ígéret érvényesülésének időtartama. A viszonylag rövid, határozott időre szóló ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő, illetve lejárat előtti megszüntetése szerzett jogot sért, ezért ez általában alkotmányellenes. A hosszú távú ígéret esetében azonban – különösen, ha abban nincs biztosítási elem – adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott, és alkotmányosan elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott, a szerzett jogokat érintő változásoknak. Az okfejtés lényege szerint a szerzett jog sérelme akkor állapítható meg, ha az ígérvény teljesülése a közeli jövőben bekövetkeznék. Ha az érintett életvitelét, döntéseit, gazdálkodását ezekhez a várható kedvezményekhez igazította, akkor azokra szerzett joga keletkezett, s a jogbiztonság sérül ennek megvonása, kedvezőtlen változtatása esetén. A hosszú távú ígéret változtatása, megvonása általában nem sért szerzett jogot, ez elfogadható lehet, de ennek alkotmányos korlátját jelenti az „olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz”. A kirívóan rövid felkészülési idő, vagy annak hiánya súlyosan veszélyeztetheti a jogbiztonságot.

Az adószabályokra jellemző, hogy az anyagi jogi rendelkezések mellett eljárási szabályokat is tartalmaznak. Az adóztatás egészére nézve pedig az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) az irányadó. E törvények szabják meg azokat a magatartásokat, amelyek mentén kell az adózónak alkotmányos kötelezettségeit teljesíteni, és a hatóságnak a törvény felhatalmazásán alapuló cselekvéseit végrehajtani. A jogsértő magatartások eseteire szankciókat ír elő. Egy döntés értelmében „az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankciókra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot (pl.: az alkalmazott szabályozás nem sértheti alkotmányellenes módon az Alkotmány 70/A.§-ában szabályozott jogegyenlőség elvét, az emberi méltósághoz való jogot, a személyes szabadságot, a jogállamiság követelményeit, stb).”<sup>35</sup>

Az adóeljárás, de általában az eljárások alkotmányos követelményeivel is több ízben foglalkozik az AB. Mint láttuk, az Alkotmány 2.§ (1) bekezdése alapján a demokratikus jogállam nélkülözhetetlen elemeként kezeli a jogbiztonság követelményét. A jogbiztonság fogalmából a normavilágosság, az eljárásjog körében a kiszámíthatóság mellett viszont a jogállam demokratikus jellegének

34 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188. Az elv adózás területén való – vitatható – érvényesítésére lásd: a 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61.

35 498/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1006.

védelmét emelte ki. A jogbiztonság, a demokrácia alkotmányos garanciáinak tekinti az eljárási szabályok betartását, betartatását.

„Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”<sup>36</sup> „Alkotmányos jogállam a jogsértésekre is csak jogállami módon reagálhat. [...] Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető.”<sup>37</sup>

Néhány példa a demokrácia, az eljárási garanciák sérelme miatti alkotmányellenességre. Az alkotmányos eljárási garanciák sérültek akkor, amikor a 2004. évi költségvetésről szóló törvényhez negyvennégy más, a törvénnyel közvetlen kapcsolatban nem álló jogszabályt kapcsoltak, és módosítottak vagy helyeztek hatályon kívül.<sup>38</sup>

A jogalkotásban itt alkalmazott ún. saláta-törvény (annak átmeneti és hatályba léptető rendelkezése) több szempontból sértette az alkotmányt. Egyrészt, mert figyelmen kívül hagyta, hogy a költségvetési törvény eltér más normatív tartalmú törvényektől – ez következik abból, hogy a költségvetést tartalmazó törvény az Alkotmány 19.§ (3) bekezdése d) pontján szabályozott „nevesített” tárgykört, a költségvetést szabályozza. Megalkotása – sajátos szerkezete, appropriációs jellege miatt – nem a Jat. szerint, hanem az Áht. eljárásjogi tételes szabályai, és a hárszabály konkrét rendelkezései alapján történhet. Ez a „saláta-törvény” – amely jogalkotási technika alkotmányos aggályosságára több ízben felhívta az AB a jogalkotó figyelmét – mindennek figyelmen kívül hagyásával jött létre.

Nem jogállami módon került sor pl. PSZÁF elnökét leváltó törvényalkotására sem.<sup>39</sup> A hat évre szóló kinevezését idő előtt – kikerülve a jogviszony rendkívüli megszüntetését lehetővé tevő eljárási lehetőségeket – egy azonnal hatálybalépő, szervezeti változást eredményező törvény vonta el az elnöktől.

Súlyos eljárási szabálysértés miatt mondott ki az AB „közjogi érvénytelenséget”, amikor a Köztársasági Elnök, politikai vétőjogát gyakorolva, újratárgyalásra visszaküldte a kórháztörvényt 2003. június 23-án a Parlamentnek, és az Országgyűlés elnöke még aznap este nyolc órára összehívta az Országgyűlés rendkívüli ülését; a vitát a záróvita szabályai szerint folytatták le, és – mellőzve az eljárási szabályokat – változatlan tartalommal újra megszavazták. Ez az eljárás a demokratikus jogállam sérelme miatt vált alkotmányellenessé.<sup>40</sup>

36 9/1992.(I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65, 66.

37 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 84.

38 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101.

39 7/2004. (III. 2 4.) AB határozat, ABH 2004, 98.

40 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676.

2. Az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog (Alk. 70/E.§) keretében, mint e jog megvalósításának eszközét szabályozza a társadalombiztosítást. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjait a különféle járulékok töltik fel.

E körben is érdemes foglalkozni a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvények módosításáról szóló 1995. évi XLVIII. törvény – a már említett ún. Bokros-csomag – alkotmányossági vizsgálatával. Ez az elhíresült törvény az addig hosszú éveken át működő társadalombiztosítási szabályozás rendjét, az anyasági és gyermektámogatási rendszert kívánta megváltoztatni. A változtatás jelentős társadalmi rétegeket, a gyermekes családokat, bizonyos elemei a nyugdíjasokat érintette kedvezőtlenül. Az AB nemcsak megsemmisített szabályokat, de a jogszabály egy részét nem engedte hatályba lépni. Jelentős elvi megállapításokat tett, és alkotmányos követelményeket állított fel, pl. a már említett szerzett jogokról, a felkészülési idő (kellő idő) követelményéről: „Az anyasági és gyermektámogatási rendszerbe tartozó, hosszú időtartamra szóló támogatási forma esetében – különösen, ha abban nincs biztosítási elem – a törvényalkotó jogosult a támogatás egész jogi szabályozását a jogosultság jogalapjára és előfeltételeire is kiható módon akként megváltoztatni, hogy a változtatás azokra is kihat, akik a támogatásra már jogot szereztek. Ilyenkor azonban az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz és a család gazdálkodásának az új feltételekhez igazodó megszervezéséhez.”

Köztudott, hogy a korábbi társadalombiztosítási szabályozás ún. vegyes, felosztó-kirovó rendszerként működött, amelyben biztosítási és szolidaritási elemek találhatók. A Bokros-csomag egy évtizedek óta fennálló, a családok által megszokott rendszerbe nyúlt bele a változtatásokkal. A három- és többgyermekes családok kivételével az alanyi jogon, automatikusan járó szolgáltatásokat rászorultsági alapú, segélyezési rendszerre alakította át. A szociális alapú ellátást – mint ismeretes – egyedileg kérelmezni kell, és a kérelmezőnek kell igazolnia a rászorultságot.

A társadalombiztosításnak az Alkotmány 70/E.§-ával való összefüggéséről az AB több ízben – és ez ügyben is – hangsúlyozta, hogy „[...] Az állam az Alkotmány 70/E.§-ában megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátást megszervezi, és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszköztökkel éri el a társadalompolitika céljait.”<sup>41</sup> Az állam ez irányú jogosítványa sem korlátlan.

41 43/1995 (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 190–192.



Az egyes változások alkotmányosságának kritériumai:

- A szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E.§ szerint megkövetelhető minimális szint alá.
- A változások nem ütközhetnek más alkotmányos elvekbe és jogokba.
- A változások nem lehetnek ellentétesek a diszkrimináció tilalmával, a jogbiztonság elvével.
- Amennyiben biztosítási elemet tartalmazó szolgáltatásról van szó, megvonásuk vagy csökkentésük nem lehet ellentétes a tulajdonjog alkotmányos védelmével.

Ha a változtatás alkotmányos keretek között marad, akkor az alanyi jogú szolgáltatásokat jogosult az állam akár rászorultsági alapúvá átalakítani. Mivel az Alkotmány 70/E.§-ban foglaltak megvalósíthatók kötelező és részben nem kötelező járulék fizetéssel is, a kötelező biztosítási rendszerben viszont ezt a kötelező befizetést „vagyonelvonásként” értékeli az AB, amely esetben fokozottabb stabilitást várhat el a biztosított. A határozat így fogalmaz: „A törvénnyel elrendelt kötelező járulékfizetést – amely a közteherviseléstől ( Alkotmány 70/I.§) lényegét tekintve eltér, mert személyes és előre meghatározott igény származik belőle – csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás ( a másik oldalról: bizalomvédelem ) legitimálhatja. A kötelező biztosítás elvonja ugyanis azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgáltatásba állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon. A fedezet társadalmassításával az állam egy tipikus tulajdonosi magatartást kollektivizál. [...] Valamely szolgáltatás átmenet nélküli megváltoztatása, vagy ‘lecsúsztatása’ azonban a biztosításból a segélyezésbe abban is a jogi pozíció lényeges változását hozza, hogy a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába kerül az érintett (megszűnik a tulajdonvédelem), s ez fölér egy alapjogba való beavatkozással.”

Ugyanitt a nyugdíjakra vonatkozó változtatás alkotmányossága kérdésében pedig még határozottabb: „[...] a biztosítás szabályai szerint számított nominális nyugdíj sérthetetlen, a biztosítás és szolidaritás arányainak önkényes megváltoztatása alkotmányosan kizárt.”<sup>42</sup>

A biztosítási elem jelenléte esetén a kötelező járulékfizetés vagyonelvonás azért, mert megvásárolt jogról van szó, a tulajdon sérelme okán kap alkotmányos védelmet. (Alk. 13.§ (2) bek.)

A garanciát a tulajdonvédelem, a bizalomvédelem melletti állami szolgáltatási kötelezettség jelenti.

42 ABH 1995, 193, 194.

Ebből tehát az is következik, ahol a szolgáltatásban nincs biztosítási elem, ott a már korábban kifejtett jogállamiság (kellő idő) vizsgálata az alkotmányos megítélés alapja.

Amikor tehát a Bokros-csomag a korábban alanyi jogon járó szolgáltatásokat szociális juttatások közé sorolta, segélyezéssé „süllyesztette le”, e „súlyos pozíció változás” alapjogi sérelem szintű alkotmányellenességet idézett elő az AB szerint.

Azt gondolom, hogy ez a határozat elvi fontosságú lesz az elkövetkező idők jogalkotására is.

### III. Új dolgok az AB gyakorlatában

1. A tizenegy tagú Alkotmánybíróság összetétele 2005–2006-ban részben átalakult. 2005-ben három, 2006-ban egy új bírót választott a parlament. 2005 novemberében az Alkotmánybíróságnak új elnöke lett. A 2007-es év első felében két másik bíró mandátuma járt, le és újabb három, új bírót választottak.<sup>43</sup>

A 2006-os év bizonyos értelemben jelentős fordulatot hozott az Alkotmánybíróság közteherviseléssel összefüggő gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság novemberben alkotmányellenessé nyilvánította a házipénztáradóról szóló törvényt.<sup>44</sup>

Először fordult elő, hogy a testület az Alkotmány 70/I.§-a alapján mondta ki egy adótörvény alkotmányellenességét.

Három hónappal később – most már visszautalva az előbb említett döntésben felállított követelményekre – az úgynevezett elvart adó szabályai minősültek alkotmányellenesnek.<sup>45</sup>

2008 decemberében pedig az előző két döntés alapján alkotmányellenessé nyilvánította az AB a luxusadóról szóló törvényt, és a helyi adónak egy olyan módosítását, amely a luxusadó törvényben foglalt adóalap-meghatározási módszert alkalmazott.<sup>46</sup>

Nem feltétlenül ezek a döntések következtek az AB 2006 előtti gyakorlatából. Az Alkotmány közteherviselési szabályának addigi értelmezéseit a megváltozott összetételű testület összességében másként tartotta fenn.

43 Az adatok az Alkotmánybíróság honlapjáról származnak, innen: [http://mkab.hu/index.php?id=jelenlegi\\_tagok](http://mkab.hu/index.php?id=jelenlegi_tagok) és innen: [http://mkab.hu/index.php?id=volt\\_tagok](http://mkab.hu/index.php?id=volt_tagok)

44 61/2006. (XI. 15.) AB határozat a házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányellenességéről.

45 8/2007. (II. 28.) AB határozat a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény „elvart társasági adót” szabályozó rendelkezéseinek az alkotmányellenességéről és megsemmisítéséről.

46 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240.

Megszűnt az AB „adóbarát” hozzáállása, ha szabad ezt mondani. Mindhárom ügyben az adótárgy kiválasztásának és az adóalap meghatározásának szabályai minősültek a közteherviselési kötelezettséget sértő szabálynak, miközben az látszik, hogy az adótevényt más, a közterhekhez való hozzájárulást lényegesen befolyásoló elemeit a testület nem vette kellő súllyal figyelembe.<sup>47</sup>

Az új összetételű testület a korábbi gyakorlatban kétségtelenül meglévő egyes elemeket illetően máshová helyezte a hangsúlyokat, mint a korábbi.

A gyakorlatban jelen volt, hogy adótárgy szinte bármi lehet<sup>48</sup> (elvileg akár házipénztárban lévő készpénzkészlet is, mint gazdasági forrás), és az is, hogy bevételt<sup>49</sup> is (nemcsak jövedelmet) lehet adóztatni (mint az elvárt adónál azt az állam tervezte), továbbá csak az olyan adó alkotmányellenes a 70/I.§-ba ütközés miatt, amely az adóforrást – túlzott mértékénél fogva – ellehetetleníti.<sup>50</sup>

Igaz ugyanakkor, hogy a gyakorlat része volt az, hogy az állampolgár által ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet nem lehet adóköteles jövedelemként kezelni.<sup>51</sup> A két-három döntésből úgy tűnik, mintha az Alkotmány 70/I.§-a alkalmazásánál újabban kétféle mérce lenne: egy a jövedelem- és vagyoni típusú adókra, egy másik pedig a többire.

A 70/I.§-ból logikailag azonban nem következhet kétféle (az adónemtől függő) mérce. A mérés eredménye lehet más, de a mérce maga nem. Az alkotmányi mérce nem függhet a vizsgálat tárgyától, nem lehet más-más a tartalma attól függően, milyen jogszabályt (előzetesen milyennek minősített jogszabályt) vizsgálnak. Ennek a problémának az „alkérdése” az, hogy a 70/I.§-ban a „vagyon” és „jövedelem” szavak adótárgyat jelölnek-e – nyilvánvalóan nem, mert más típusú (forgalmi, fogyasztási adók, vámok, illetékek) fizetési kötelezettségek is vannak, és ezt senki sem kifogásolja.

47 Az elvárt adónál az akkori szabályok szerint bizonyos esetekben 5 millió forint bevétel alapján a bevétel 2%-a után kellett 10% adót fizetni, az 5 millió forint feletti bevételnél pedig a bevétel 2%-a után 16 %-ot. Nagyon nehezen védhető állítás, hogy az adóterhelés – a bevétel 2%-ának a 10 vagy 16%-a – az adóalanyt ellehetetlenítette volna.

48 „Az állam (jogalkotó) nagy szabadsággal rendelkezik abban a tekintetben, hogy a közteher (így az adó) meghatározásánál milyen gazdasági forrást választ ki az adóztatás alapjául.” [620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306–307.; 60/B/1998. AB határozat, ABH 2001, 976, 979.]

49 A 122/B/1996. AB határozatban vizsgált helyi iparüzési adó – amelynek alapja a bevétel – alkotmányossági vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság mondta ki, hogy: „[a]z Alkotmány 70/I.§-ából nem következik az, hogy (adó)fizetési kötelezettséget (ezek között az iparüzési adót) a jövedelemadók szempontjából veszteségesnek tekintendő vállalkozásoknak előírni nem lehet” (ABH 2002, 737, 742.)

50 A 1531/B/1991. AB határozat szerint a 70/I.§-t sérti, ha ingatlanra egyösszegű éves adót úgy alapítanak meg, hogy annak összege az adó alapját képező ingatlan értékéhez képest túlzott. A határozat szerint az adó mértéke, összegszerűsége nem alkotmányossági probléma, de ha „adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, az már nem adó.” ABH 1993, 707, 711.

51 3/1993. (II. 4.) AB határozat, ABH 1993, 41, 45.

A 70/I.§ – a történeti értelmezés szerint – az adóforrást (azoknak a javaknak összességét, amelyekből az adót fizetik) védi,<sup>52</sup> és összességében ez volt 2006 őszéig a gyakorlat „szelleme” is (ezt fejezte ki tartalmilag az „arányosság” 70/I.§-beli követelménye, azaz az elkobzó jellegű adók tilalma).

2. A 2006 előtti gyakorlatot nézve sok tekintetben fordulatot hozó, házipénztár-adoról szóló törvényt vizsgáló AB-határozat másik, vitatható állítása<sup>53</sup> az, hogy az adó a közterhekhez való hozzájárulás eszköze lehet csak, és nem tölthet be szankciós szerepet. A német jogban az adók egyik fajtájaként különböztetik meg az úgynevezett Lenkungsteuer-t, ami olyan adót jelent, amelyet nem bevétel elérésére, hanem valamely, a törvényhozó által kívánatosnak tartott magatartás kiváltására használnak, lényegében úgy, hogy a nem kívánt magatartás következménye egy terheesebb fizetési kötelezettség.<sup>54</sup> Igaz, hogy éppen Kirchhof szerint az ilyen adóknak nincs helye a jogrendszerben, mert diszfunkcionálisan működnek: ha céljukat elérik, nincs adóbevétel, ha nem, akkor van bevétel, de a céljukat nem érték el.

Az adózásról sokféle elmélet és vita van. Van olyan ország, ahol még a „fej-adó” sem alkotmányjogi „bűn” (pl. Egyesült Királyság<sup>55</sup>), és van, ahol a még

52 A francia forradalom egyik alapvető dokumentuma, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, amelyet az alkotmány elkészítése felé tett első lépésként 1789. augusztus 26-án fogadott el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés, kimondta: „XIII. A karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére nélkülözhetetlenül szükséges mindenkinek közös hozzájárulása; s e hozzájárulást, kinek-kinek képessége szerint, a polgárok összessége közt egyenlően kell elosztani. XIV. A polgároknak saját személyükben vagy képviselők útján joguk van e közös hozzájárulás szükségességét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát. XV. A társadalomnak joga van a közigazgatás minden tisztviselőjét számadásra vonni. XVI. Az olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.”

53 61/2006. (XI. 15.) AB határozat a házipénztár-adoról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányellenességéről. Idézet az indokolásból: „Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tekinti az Abh. indokolásában már kifejtett azon álláspontját, hogy a törvényalkotó az adó jogintézményét kizárólag az Alkotmány 70/I.§-ában meghatározott alkotmányi rendeltetésének megfelelő célra használhatja fel, az ettől eltérő jogalkotói célokat szolgáló, az adminisztratív törvényi korlátozás gazdasági eszközökkel történő kikényszerítését „kvázi szankciós” céllal biztosító adó az Alkotmány 70/I.§-ába ütközik, s mint ilyen, alkotmányellenes.”

54 Lásd erről a házipénztárados határozathoz írt egyik különvéleményben (Holló András) említett irodalmat: „A német jogban az adók egyik fajtájaként különböztetik meg ezeket az adókat (Lenkungsteuer). Alkotmányjogi megközelítésére ld.: Josef Insensee und Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsechts 88. § Paul Kirchhof: Staatliche Einnahmen 53–62 pontok 111–116. oldal)”

55 Thatcher idő előtti bukásának egyik oka volt, hogy 1989-ben a helyi önkormányzatok ellen évek óta tartó hadjárata részeként eltörölte az iparüzési és ingatlanadót (ebből származott az önkormányzatok bevételeinek fele), és bevezette helyette az egységes fejadót, amelyet vagyoni és jövedelmi helyzetétől függetlenül minden tizennyolc év fölötti polgárnak meg kellett fizet

a házastársak együttes adózásának (Ehegattensplitting) lehetővé tétele is az Alkotmányból levezetett követelmény (NSzK,<sup>56</sup> Svájc). A német AB gyakorlatában a német alkotmánynak abból a –magyarral azonos – szabályából, amely szerint a házasság és a család az állam különleges védelme alatt állnak (GG Art. 6 Abs.1.), az is következik, hogy egy család adóztatásánál a család tagjaira eső létminimumösszegeket adómentesen kell hagyni.<sup>57</sup> A német gyakorlat szerint az állam köteles az adózók jövedelmét addig a mértékig adómentesen hagyni, ameddig az egy emberhez méltó létezés minimális feltételeihez szükséges.<sup>58</sup>

A „fejadó” hazánkban alkotmányellenes lenne, mert teljesen hiányzik a kapcsolat az adóalany jövedelmi és vagyoni viszonyával. A tételes egészségügyi hozzájárulás (eho) bevezetésekor hozott első, „eho-s” határozatnál a személyi igazolványhoz kötött fizetési kötelezettség lett alkotmányellenes annak idején; ebben a kérdésben egyhangú döntés született.<sup>59</sup> A létminimum adómentessége – igaz, más alkotmányjogi alapokon – jelenleg nem követelmény.

Ha csak egyedül a német AB-gyakorlatra pillantunk, akkor is szembetűnő két elv ottani alkalmazása – és itteni hiánya, jóllehet az alkotmányi környezet gyakorlatilag azonos.

Az egyik – bár az elvet nem egyetlen alkotmányi szabályhoz kötik, és általában a jogegyenlőség követelményével kapcsolják össze – az ún. Leistungsfähigkeitsprinzip.

A gyakorlat értelmében a teljesítőképeség szerinti adózás elve felfogható horizontálisan, ami azt jelenti, hogy gazdaságilag azonosan erőseket (azonos teherviselő képességűeket) azonosan kell terhelni, és felfogható vertikálisan, ami a magasabb jövedelmek erősebb terhelését jelenti.<sup>60</sup>

Fizetőképességi elvnek is nevezik azt, amikor az adózás az egyén teherviselő képességével áll arányban (az új Alkotmánykommentár<sup>61</sup> 70/I.§-ra vonatkozó része ezt a kifejezést használja, az 5. [34]-ben). Ezt jeleníti meg a 70/I.§, amikor a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfelelésről szól. (A másik elv, az ún. haszonelv, az adóztatásban ezzel szemben azt jelenti, hogy az adóztatás nem az egyén „gazdagságához” igazodik, hanem az egyén által igénybe vett állami szolgáltatásokkal áll arányban.)

---

ni. Major eltörölte a Thatcher által bevezetett népszerűtlen fejadót, a poll tax-et, és korszerűsített házáddal helyettesítette azt.

56 BVerfGE 6, 55 – Steuersplitting – Beschluss vom 17. Januar 1957.

57 Ld. pl. Beschluß des Zweiten Senats vom 10. November 1998 – 2 BvL 42/93.

58 Existenzminimum, BVerfGE 82, 60.

59 37/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 234.

60 Ld. pl. UWE PASCHEN: *Steuerumgehung im nationalen und internationalen Steuerrecht*. Wiesbaden: DUV, 2001, 52.

61 Ld. az Alkotmánykommentár kötetének bemutatásáról: [http://www.mkab.hu/admin/data/file/766\\_hl\\_168.pdf](http://www.mkab.hu/admin/data/file/766_hl_168.pdf)

A másik, hazánkban nem alkalmazott elv az úgynevezett Existenzminimum, a létminimum adómentessége, amit a magyar AB lényegében tagad, pontosabban az a gyakorlat, hogy elég, ha ez az elv csupán az egyes adómentességeken, adókedvezményeken keresztül valósul meg (vagyis nem baj, hogy nincs „0” kulcsos adósáv), nem kell általánosan egy adózás alól mentesített jövedelmet biztosítani.

Mindkét elv meghonosításának és következetes alkalmazásának akár messze ható következményei is lehetnek.

Az első elvezethet a gyermektartási kötelezettséggel még, vagy már nem terhelt személyek erősebb adóterheléséhez. (Németországban az úgynevezett ápolásbiztosításnál mondtak ki hasonló alkotmányos követelményt: a gyermeket nem nevelt biztosítottak magasabb járulékot kötelesek fizetni.)<sup>62</sup>

A másik elv elvezethet egy „0” kulcsos adósávhoz, vagy akár a családi adózás valamilyen variációjának előírásához, de mindenképpen a gyermek (minden gyermek, és nemcsak a harmadik) adózásnál való kötelező figyelembe vétele megköveteléséhez azon az alapon, hogy a családban nevelkedő gyermeknek is joga van a létminimum-összeghez, vagyis a szülőnél ennek mentesítéséhez, a gyermekre eső létminimum-összegnek az adózás alóli kivonásához – és ez gyermekszámtól független kell legyen. (A hatályos jövedelemadó törvényben nincs nulla százalékos adókulcs, és csak három vagy több gyermeknél ismer a törvény adómentességet, egy vagy kettőnél nem – ez a német AB előtt nagy valószínűséggel alkotmányellenes lenne.)

3. Az elkövetkező évek gyakorlatára hatással lehet annak a határozatnak az indokolása, amelyben az Alkotmánybíróság 2009. november 17-én elutasította azokat az indítványokat, amelyek a személyi jövedelemadó törvénynek az adóalap (illetve az adóelőleg alapjának) meghatározására vonatkozó, 2010. január 1-jétől hatályos rendelkezéseit („szuperbruttósítás”) támadták az Alkotmánynak a jogállamiságot megfogalmazó 2.§ (1) bekezdése és az arányos köztelherviselés követelményét előíró 70/I.§-a alapján.<sup>63</sup> Az AB megállapította, hogy az adóalap-kiegészítést a jövedelemadó törvény nem tekinti jövedelemnek; a jogalkotó tulajdonképpen – a további értelmezési nehézségeket okozó, más jogszabályi rendelkezésekre való utalás helyett – úgy is rendelkezhetett volna, hogy az összevont adóalapot a jövedelem 127 %-a képezi. Az AB azt is hangsúlyozta, hogy a jogalkotó által bevezetett számítási módszer addig marad meg az alkotmányosság határain belül, míg a korrekció kiindulási alapja az adóalany által ténylegesen megszerzett jövedelem, s kétséget kizáróan kimutatható a közvetlen

62 BVerfG 03.04.2001 – 1 BvR 2014/95; 2001. április 3.

63 110/2009. (XI. 18.) AB határozat, Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 162. számában.

összefüggés az adóalany foglalkoztatásával, jövedelemszerző tevékenységével keletkező jövedelem és a korrekciós tényező, s ezáltal az adó alapja között.

A legújabb döntések közül figyelmet érdemel a családi pótlék adózásnál való figyelembe vételét előíró rendelkezéseket alkotmányellenessé nyilvánító határozat is.<sup>64</sup> A döntésben megjelenő néhány elvnek, ha az AB következetes marad, még messze ható következményei lehetnek. A határozat kimondta, hogy a személyi jövedelemadó hatályos rendszerében, amelynek lényeges vonása az összevontan adózó jövedelmeknél a több adósáv és adókulcs, a családi pótlék adóalapba vonása sérti a teljesítőképesség szerinti adózás elvét: a gyermek tartására az Alkotmány alapján kötelezően fordítandó javak nyilvánvalóan csökkentik azt az összeget, amely felett a szülők együttesen, vagy külön-külön szabadon rendelkezhetnek. A szülő személyes adóteherviselő képessége ezért nem azonos mértékű azoknak a magánszemélyeknek az adóteherviselő képességével, akiket az Alkotmány szerinti gyermektartási kötelezettség nem terhel, hanem kisebb.

Az AB gyakorlatát illetően új fejleménynek látszik az is, hogy az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló törvény alkotmányosságának vizsgálataánál<sup>65</sup> az AB nem az Alkotmány 70/I.§-a alapján bírálta el a lakóingatlan adózását támadó indítványokat, noha ennek a szabálynak a sérelmére az indoklás szerint több indítványozó is hivatkozott.

#### IV. Összegezés – A jövőre vonatkozó ajánlások

1. Az előadás az adószabályozás alkotmányosságát biztosító legjelentősebb döntésekre tér ki. Különösen azokat, amelyek precedensül szolgálhattak az AB húsz éves gyakorlatában. Célunk nem egy-egy alkotmányossági probléma tudományos elemzése, tudományos elemzésekkel való alátámasztása volt, hanem – figyelemmel az Alkotmány hiányzó pénzügyi fejezetére – inkább az Alkotmánybíróság által kibontott alkotmányos értelmezések, korlátok, alkotmányos követelmények bemutatását és elemzését ítéltük szükségesnek. Az Alkotmány és az AB döntései együtt adják azt a jogállami alkotmányos keretet, amelyben az igen széles kompetenciával bíró állam az adójogi szabályozásokat demokratikus jogállami garanciákat biztosító módon hozhatja létre, és tudja működtetni az adórendszert.

64 127/2009. (XII. 17.) AB határozat, Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

65 8/2010. (I. 28.) AB határozat, Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 10. számában, AB közlöny: XIX. évf. 1. szám.

2. Az összefoglalásból remélhetőleg követhető az is, hogy egy–egy elvi meghatározás, értelmezés, követelményrendszer milyen fejlődésen, fejlesztéseken ment át a húsz éves gyakorlat során.

Ilyen a jogállam-jogbiztonság kérdését, amelyből levezethető a norma világosság követelménye, a szerzett jogok védelme, a kellő idő követelménye, s végül, a jogállam demokratikus jellegéből adódóan, a demokrácia védelmét jelentő eljárási garanciák megkövetelése. Vagy ilyen fejlődést jelentett a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos kérdéskör: nem minden megkülönböztetés alkotmányellenes, csak az azonos élethelyzetben lévők körén belüli önkényes megkülönböztetés. A vizsgálat alapja az azonos élethelyzeten alapuló csoportképzés, végül a diszkrimináció tilalmának kiterjesztése az egész jogrendre, ha az emberi méltósághoz való jog is sérül a megkülönböztetés kapcsán.

De levonhatók azok a következtetések is, amelyek a hosszú idő tapasztalatai alapján Alkotmány-szöveg esetleges kiegészítését alapozhatják meg.

Nem új Alkotmány létrehozását tartom feltétlenül szükségesnek (a jelen helyzetben biztosan nem!), hanem egy körültekintő, tudományos elemzésen alapuló esetleges alkotmányreform során, néhány fontos pénzügyi rendelkezésnek az Alkotmányba emeléséről lehetne szó. De alkotmánymódosítás nélkül is szükség lenne néhány alapvető jogszabály változtatására ahhoz, hogy a közpénzügyek, az adóztatás, az állami, nemzeti vagyon védelme, a felelősségi szabályok megfeleljenek a demokratikus jogállam feltételeinek, mint arra az előadás bevezetésében említett ÁSZ jelentés is utalt. A jogbiztonság érdekében át kell gondolni az adóztatás, az adószabályozás egyszerűsítését, áttekinthetőségét, követhetőségét. Elvárható, hogy az elvonások igazodjanak az adózó teherbíró képességéhez is, jobban garantálva az adóztatás arányosságát.

Végezetül úgy véljük, a húsz év alkotmánybírói gyakorlata ismeretében igazolható, hogy a hatályos Alkotmány és jogszabályi környezet, valamint az AB döntései mellett ma is biztosítható az adószabályozás alkotmányossága. Ennek feltétele azonban az alkotmányos, demokratikus jogállam működtetése, az Alkotmány és a jogszabályok betartása és betartatása.