

5.900.157

COLLECTIO  
IVRIDICA  
VNIVERSITATIS  
DEBRECENIENSIS  
VI.



*Debreceni Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kara  
Dékán: Szabó Béla*

*borítóterv: Petromán László (Kaméleon Dizájn)*

*Technikai szerkesztők:  
Babják Ildikó, Balogh Judit,  
Megyaszi Georgina, Szabó Béla*

*© a szerzők, 2006*

ISBN-10: 963-473-009-4

Készült a debreceni **DELA Kft.** Nyomdájában  
Felelős vezető: **Ujvári Béla**  
Tel.: 52/533-183

COLLECTIO  
IVRIDICA  
VNIVERSITATIS  
DEBRECENIENSIS  
VI.

*Szerkeszti*

*Görgényi Ilona, Horváth M. Tamás,  
Szabó Béla, Várnay Ernő*

## Tartalom

Előszó	7
BALÁZS István	9
<i>Szabályozó hatóságok és felügyeletek az EU tagországokban</i>	
BALOGH Judit	35
<i>„Erkölcsellenes és minden tekintetben káros állapot” - A természetes gyermekek jogi megítélése és a törvénytelenység orvoslásának egyes esetei a jogtörténetben</i>	
BLASKÓ Béla	51
<i>Mozaikok az európai büntetőjog fejlődésének történetéből a feudalizmus virágzó és felbomló szakaszában</i>	
CSÉCSY György	77
<i>A földrajzi árjelzők oltalmának új irányai</i>	
DÉNES Iván Zoltán	97
<i>Magyar liberális szabadság- és nemzetértelmezések 1848 előtt</i>	
FODOR László	109
<i>A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében</i>	
GYÉKICZKY Tamás	133
<i>Töréspontok (Polgári eljárásjogunk néhány aktuális kérdése)</i>	
HORVÁTH M. Tamás	157
<i>„Nincsen kas” A helyi önkormányzatok kapacitáskeretei pénzügyi szempontból</i>	
KARDOS Sándor	183
<i>A perbeli funkciók elkülönüléséről</i>	
PRUGBERGER Tamás	203
<i>A magyar munkajogi szabályozás gazdaság-, és munkaszociológiai szempontból vitatható területei</i>	
SZABADFALVI József	227
<i>A neokantiánus fordulat beteljesedése a magyar jogi gondolkodásban - Vázlat Somló Bódog jogbölcseleti életművéről</i>	
P. SZABÓ Béla	243
<i>A Planum Tabulare zálogjoga</i>	
VÁRNAY Ernő	255
<i>A tagállamokkal szembeni kötelezettségviselési eljárások intézményesülése az Európai Közösségben</i>	
WIENER György	287
<i>A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei alkotmányos fejlődésünkben</i>	

## Előszó

A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara tudományos folyóiratának első száma 2000 és 2001 fordulóján jelent meg, akkor még a Jog- és Államtudományi Intézet tudományos szárnybontogatásának jegyében. Akkor célul tűztük ki magunk elé, hogy minden évben letezzünk egy saját kollégáink és vendégeink tanulmányaiból álló kötetet a magyar jogi tudományosság – nem túlságosan bőségesen terített – közös asztalára.

S lám 2006-ot írva most a *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* hatodik kötetét tarthatja kezében az olvasó. De nem csak azért különleges ez az alkalom, mert a korábbi évek „gyakorlatával” ellentétben a naptári évek számát követi az adott évben megjelent periodika, hanem azért is, mert ünnepelünk ezen kötet segítségével is: ünnepeljük a debreceni jogászképzés újraindításának tizedik évfordulóját.

A Jubileumi tanév eseményeit kezében tartó Szervezőbizottság arra kérte a *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* szerkesztőit, hogy ezen alkalomból a Kar tanszékvezetőinek tanulmányaiból szerkesszen kötetet. Ez – jelen kötetben megtestesülve – csaknem maradéktalanul teljesült, hiszen tizenkét tanszékvezető és két alaptárgy jegyzője jelentkezik itt hosszabb-rövidebb tanulmánnyal.

Most, midőn útjára bocsátjuk a kötetet, megállapíthatjuk: célunkat formálisan elértük. Munkánk minőségét pedig – amellyel magunk elégedettek sohasem lehetünk – a tudós közvélemény ítéli majd meg.

Éljen a tízéves debreceni jogászképzés!

*a Szerkesztőbizottság*

## Szabályozó hatóságok és felügyeletek az EU tagországaiban

### Bevezetés

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a közigazgatási reformhoz kapcsolódóan a független, szabályozó közhatóságoknak milyen a jogállása, figyelemmel az EU-ban érvényesülő tendenciákra, valamint saját hazai jogi környezetünkre. Az ezen kérdésre adható válasz egyszerre minősíthető könnyűnek és nehéznek.

Könnyű, mert jelenleg Magyarországon annak ellenére sincs a közigazgatási szerveknek egységes jogi szabályozása, hogy a 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról több kérdést, így az autonóm államigazgatási szerveket is megpróbálta szabályozni – korántsem kimerítő módon. A közigazgatás mai felépítésének rendszerezése elméleti kategóriákon alapul, nem szigorú jogi rezsim kérdése. Ehhez járul még az a tény is, hogy az EU sem szabályozza a tagországok nemzeti közigazgatását, így minden ország úgy szervezi meg közigazgatását, ahogy akarja.

Ugyanakkor nehéz is a kérdés megválaszolása, mert a közigazgatási rendszerünk megválaszolatlan kérdései mellett időtálló javaslatokat kell tenni, olyanokat amelyek működőképeseek, nem ellentétesek a közjogi környezettel és azonos irányba hatnak a lassan kibontakozó fejlődési tendenciákkal. A nehézséget fokozza még az is, hogy a világ fejlett országaiban (OECD-országok) a tárgykört érintően nem egységesek a törekvések, elsősorban az angolszász érdekeltségű országok és a kontinentális Európa között nagy a különbség.

Tény azonban, hogy a piac működéséhez kapcsolódó állami felügyeleti mechanizmusra jellemző a politika által igen determinált klasszikus közigazgatástól való távolodás.

Igy hát az alapkérdés megválaszolásához át kell tekinteni a világ fejlett országaiban uralkodó tendenciákat és néhány konkrét megoldást, továbbá a magyar közjogi környezetet és a reformtörekvéseket.

---

\* CSc., egyetemi docens, a Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezetője

A lehetséges megoldások kidolgozása érdekében a tanulmány a nemzetközi tendenciákat veszi sorba.

## I. A kormányzás fogalma és elvei az Európai Unió országaiban

### a.) A kormányzás fogalma

A világ legfejlettebb országaiban – így az EU tagországaiban is – a kormányzás fogalma és gyakorlása nagy változáson ment keresztül az elmúlt évtizedben.<sup>1</sup>

A változás lényege a kormányzás tág értelemben vett fogalmának – amely a végrehajtó hatalmi ág funkcióiból adódó feladatok ellátásán túli egyéb társadalomszervezői tevékenységet jelent – fokozatos kibővítésében nyilvánul meg.<sup>2</sup>

E változás magával hozza a kormányzás eszköztárának, intézményrendszerének és stílusának átalakítását is.<sup>3</sup>

A hagyományos közhatalmi eszközök mellett felértékelődnek a szervezési, megállapodásos és szerződési eszközök, az intézményrendszer kitágul a civil szektor felé – megváltoztatva ezzel a kormányzás társadalmi kapcsolatrendszerét. A közpolitikák kialakításának és végrehajtásának folyamatában a kooperáció és a koordináció válik meghatározó elemmé.

A megváltozott körülményeknek megfelelően változnak a kormányzás prioritásai is. Eszerint a modern kormányzás egyik fő feladata a társadalmi és gazdasági növekedés biztosítása. A kormányzás rendszere és stílusa meghatározza az állami működés hatékonyságát és ezen keresztül az adott ország lehetőségeit gazdasági és társadalmi célkitűzéseinek elérésére.

A kormány feladata a piac működésének feltételeit biztosítani a magánszféra érvényesüléséhez a civil szféra, a közösségek és az egyén jólétének érdekében.

A társadalmi és gazdasági növekedés egyik fontos összetevője a mozgásteret meghatározó jogszabályok minősége, amelyhez a közhatalmat képviselő kormány feladatául a hatékony jogalkotás és az elavult jogszabályok jogrendszerből való folyamatos kiiktatása járul hozzá.

A kormányzás feladata ezen túlmenően olyan értékkategóriák érvényesítése a növekedés érdekében, mint az átláthatóság,

<sup>1</sup> Vö. BALÁZS István, *XXI. század közigazgatásának kihívásai*, Magyar Közigazgatás (2000/7).

<sup>2</sup> Ezt a témát dolgozza fel bővebben az OECD „*Questions et évolutions dans la gestion publique*” című kiadványa, OECD PUMA, Paris, 1997, 340.

<sup>3</sup> Ezt rögzíti az OECD EU tagországokat is magába foglaló közigazgatási bizottsága nyilatkozata a XXI. század kormányzásáról = OECD PUMA C (2000) 91. sz. dokumentum.

arányos társadalmi és gazdasági teherviselés,  
a méltányosság és  
a kormányzásban való társadalmi részvétel.

A fejlett ipari államok – így az EU tagországok – kormányzatának fontos feladata a globalizálódó világban az ország megfelelő nemzetközi mozgásterének biztosítása. A nemzetállamok kormányai azonban egy magasabb integrációs szinten is kell, hogy érdekketét érvényesítsenek: a nemzetek ma még virtuális államának szintjén.

A jó kormányzás képes biztosítani a közérdekű közszektor hatékony működését. Minél hatékonyabb a közszektor, annál inkább képes segíteni a gazdasági és társadalmi növekedést.

A jó és hatékony kormányzás érdekében épp úgy kell megfelelő beruházásokat eszközölni, mint a vállalkozói szektorban.

A beruházások átfogják a  
humán erőforrásokat,  
az informatikai és információs infrastruktúrát,  
a irodatechnikát és  
a szervezet-fejlesztéseket.

A beruházások eredményeképpen egy összességében hatékonyabb, költségtakarékosabb és jobb minőségű közigazgatási szolgáltatás elérése a cél.

A kívánt eredmények elérése érdekében olyan, a magánszférában már alkalmazott módszereket igyekeznek a kormányzati munkába adaptálni, mint  
a hatékonyságvizsgálatok, költséghaszon elemzések,  
teljesítményértékelés,  
minőségbiztosítási rendszerek stb.

A piaci módszerek közigazgatási alkalmazása azonban nem lehet automatikus és mechanikus, az alkalmazás határai adottak.

A modern kormányzás érdekében új típusú irányítási és felelősségi viszonyokat kell a közigazgatáson belül kialakítani.

A felelősség és az eszközök decentralizációja, személyhez kötése és folyamatos értékelése hosszabb távon alkalmas a közszolgáltatón belüli szemléletváltás eléréséhez, amely a rossz értelemben vett bürokratikus működés felszámolásának alapvető feltétele.

Csak egy ilyen folyamat végén képes a kormányzás szolgáltató jellegű közigazgatás kiépítésére, amelyben nem csupán az ügyfelek ügyeinek gyors és színvonalas elintézése a cél, hanem az ügyféllel való megelőzése, a polgárok és szervezeteik részére minél szélesebb körű és pontos közérdekű információk biztosítása.

Míndezek alapján a kormányzás fogalmát az EU tagországokban több dimenzióban is vizsgálhatjuk.<sup>4</sup>

A kormányzás a közszektor keretében érinti a közigazgatási szervezetet, a közhatalmi felelősséget, a közhatalom korlátait és a szabályozó mechanizmust, melyek szükségesek az államhatalom gyakorlásához és amelyek meghatározzák a kormányzás módját.

A közügyek kormányzása biztosítja azt a struktúrát, melynek keretében a társadalmi tényezők közötti konzultációt követően a társadalmi erőforrások allokációja zajlik és az ezért való felelősség beáll. A jó kormányzás hozzájárul a közintézményekben való közbizalom kiépítéséhez és fenntartásához.

Ehhez nélkülözhetetlen a plurális demokrácia, a közérdeket megvalósító államhatalom ellenőrzésének megerősítése, valamint a társadalmi és gazdasági esélyegyenlőség biztosítása.

A magánszektor számára a kormányzás magába foglalja a piaci szereplők közötti intézményes kapcsolatrendszert.

A civil szféra számára a kormányzás biztosítja egyrészt az egyén és azok csoportosulásai, másfelől pedig az állami intézményrendszer és a piac közötti kapcsolatrendszert.

Tág értelemben véve a kormányzás tehát az állam a piac és a civil társadalom közötti kapcsolatrendszert fogja át.

## b.) A kormányzás elvei

A kormányzás elvei az egyes országokban a különböző társadalmi értékrendek, történelmi hagyományok és a polgárok választása nyomán uralkodó aktuálpolitika szerint igen különbözőek lehetnek. Az EU tagországokban mégis van egy jól kitapintható közös elvrendszer, amely mindenütt egyformán fontos. Ezekre építve alakul ki az egyes országok sajátos kormányzati politikája. Ezek a közös kormányzási alapelvek az alábbiak:

- *Legitimitás:* A kormányzati intézményekbe vetett hit. A kormányzati intézmények megbízhatósága végső soron a kormányzás azon képességétől függ, hogy mennyiben képes a választók szükségleteinek és elvárásainak megfelelő eredmények elérésére. Az életképes társadalmak egyrészt a polgárok elvárásait felmérni és követni képes kormányzást igényelnek, másfelől pedig a demokratikus kormányzás sem létezhet társadalmi konszenzus és támogatás nélkül.

<sup>4</sup> Az egységes nomenklatúrára tett kísérletet Tore MODJÉN és Allan ROSAS, „*Indirect Public Administration in Fourteen Countries*” című munkájában, Åbo Akademy Press, 1988.

- *A jog primátusa:* Az alkalmazott törvényeknek és más jogszabályoknak átláthatónak, alkalmazhatónak, az egyenlőséget és a méltányosságot megvalósítónak kell lenniük.

- *Átláthatóság, elszámoltathatóság, feddhetetlenség:* Az átláthatóság célja kormányzati munka hatékonyságának növelése oly módon, hogy a választópolgárok ellenőrizhetik a meghozott döntések kialakításának egész folyamatát és a kormányzati felelősség érvényesülését egyaránt. A kormányzati működésnek nem csak törvényesnek, hanem etikusnak és korrupciómentesnek is kell lennie. A megbízható és hatékony kormányzás további feltétele a feddhetetlenség. Mindezek megvalósítása pedig feltételezi a választópolgárok és a kormányzati szervek közötti folyamatos információ-áramlást.

- *Hatékonyág:* A kormányzati intézmények működésének hatékonysága olyan működést feltételez, amely az erőforrásokkal jól gazdálkodik és a lehető legkisebb veszteségekkel képes a konkrét célkitűzések, eredmények elérésére, miközben követi és betartja a jogszabályokban foglalat előírásokat és eljárásokat. A hatékony kormányzás érdekében az azt megvalósító produktív és minőségi szolgáltatásokat teljesítő kormányzati intézményrendszert kell létrehozni és működtetni.

- *Koherencia:* A kormányzati működés koherenciájának célja annak biztosítása, hogy a különböző kormányzati intézmények működésükkel azonos célkitűzések megvalósítását szolgálják.

- *Alkalmazkodóképesség:* A különböző kormányzati tevékenységek nem statikusak, hanem dinamikusak. Folyamatosan jelentkeznek új társadalmi igények, kihívások vagy éppen veszélyforrások, amelyek arra kényszerítik a kormányzást, hogy az értékrendjét, szervezetét és célkitűzéseit valamint az ezekhez szükséges eszközrendszert megújítsa. Ez pedig folyamatos kormányzati innovációt és közpolitika-alkotást feltételez.

- *Az érdekelték véleményének kikérése és részvétele a kormányzati munkában:* Az érintettek részvétele és konzultációja lehetővé teszi az igények megismerését és becsatornázását a kormányzati döntéshozatali eljárásba. Ezek integrálása megnöveli a kormányzás külső támogatottságának mértékét, valamint elősegíti a társadalom igényeihez jobban alkalmazkodó kormányzati döntések meghozatalát.

A vázolt elvek a globalizálódó világban gyors tartalmi változásokon esnek át, ami a kormányzás intézményrendszerének, eszközeinek és stílusának gyors módosulását idézi elő.

### c.) A kormányzati intézményrendszer tipológiája

A kormányzati intézményrendszer az államhatalom konkrét gyakorlásának módját jelentő kormányformát kitöltő kormányzati szervekre és azok működésére vonatkozó jogi szabályok összességét jelenti.

A kormányforma alapvetően a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág valamint az államfői funkció viszonyát tükrözi.

Az EU tagországok körében e tekintetben az alkotmányos monarchia, a parlamentáris köztársaság valamint a félprezidenciális köztársasági kormányformák merülnek fel.

Az alkotmányos monarchiában valamint a parlamentáris köztársaságokban az államfőnek nincs önálló végrehajtó hatalmi funkciója, de a tág értelemben vett „jó kormányzáshoz” elengedhetetlen az alkotmányos szerepkörök magas szintű gyakorlása.

A félprezidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalmi funkció kormányzati gyakorlása megoszlik az államfő és a kormány között.

További megkülönböztetés tehető aszerint, hogy a végrehajtó hatalmi funkció irányítását és megvalósítását végző szervezet a kormánytestületként vagy egyszemélyi vezetés alapján működik.

Ami a kormányzati szervek tipológiáját illeti, e tekintetben többféle nézet is létezik.

Szűk értelemben kormány alatt a végrehajtó hatalmi ág csúcán elhelyezkedő döntéshozó szervet értjük, amely a központi közigazgatás általános hatáskörű irányító szerve.

Tág értelemben a kormányzati szervek alatt értjük a kormánynak, mint csúcsszervnek a működését előkészítő és végrehajtó szervek összességét is.

Az összehasonlító közigazgatás tárgykörében született munkák nagy probléméja, hogy nincs egy nemzetközileg elismert egységes fogalomrendszere, nomenklatúrája a közigazgatási szervtípusoknak. Az egyes nagy közigazgatási rendszerekben eltérő fogalmi kört értenek a kormányzati, a kvázi kormányzati, a kvázi nem kormányzati és a nem kormányzati szervtípusok alatt.<sup>5</sup>

A továbbiakban az OECD – a világ fejlett országainak közigazgatásával foglalkozó – Közigazgatási Bizottsága által használt fogalmi kört vesszük alapul.<sup>6</sup> Ezek az alábbiak:

<sup>5</sup> Erre azért van szükség, mert jelenleg ez az egyetlen nemzetközileg is elfogadott és közigazgatási tényeket, adatokat tartalmazó kiadványt kibocsátó szerv. Jelen munka is alapvetően e szervezet által készített dokumentumok alapján készült (forrás: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

<sup>6</sup> *Non Departmental Public Bodies*.

*A végrehajtó hatalom jellege*

E cím alatt határozzák meg a kormányformát és alapvető módon jellemzik végrehajtó hatalom gyakorlását

*A központi közigazgatás**A kormányfő*

E címszó alatt ismertetik a kormányfő jogállását, megbízatásának keletkezésére, megszűnésére valamint a hatáskörére vonatkozó legfontosabb jogi előírásokat és a kialakult gyakorlatot.

*A kormányfő hivatala*

E pont tartalmazza a különböző elnevezés alatt működő, a kormányfő munkáját segítő hivatali szervezet típusát, jogállását, szervezetét, működésének alapvető szabályait.

*Központi koordinációs, döntéshozó szervek*

Itt ismertetik a tulajdonképpeni kormány működésének jellemzőit, akár testületi, akár miniszterelnöki vagy kabinetkormányzásról is legyen szó az adott konkrét esetben.

„A koordinációs és/vagy döntéshozó szerv” elnevezés azt a különbséget rejti magában, hogy a kormány tagjainak összességéből álló szerv testületként működő döntéshozatali szerv, vagy csupán a kormányfő által meghozott kormányzati döntések előkészítő és a döntéseket végrehajtó koordinációs jogkörű.

*Konzultatív, tanácsadó szervek*

A kormányzati döntéseket előkészítő, ágazatközi feladatokat ellátó, nem kormánytagokból álló, általában testületként működő szervek köre.

*A központi közigazgatási szervek*

E körbe tartoznak a központi közigazgatás különös hatáskörű, jellemzően hivatali formában működő szervei, amelyek legfontosabb szervtípusa a minisztérium.

Az EU tagországokban azonban a központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek több típusa van, így a minisztériumok mellett a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveknek<sup>7</sup> több típusa is működik.

---

<sup>7</sup> Az 5. sz. jegyzetben foglaltak alapján az alapvető forrás az először 1992-ben kiadott, majd azóta folyamatosan aktualizált *Public Management: OECD Country Profiles*, Paris, 1992 című kiadvány.

## II. Egyes meghatározó EU tagországok kormányzati rendszere

### 1. Franciaország

#### a.) A végrehajtó hatalom jellege

Franciaország a félpreszidenciális köztársasági kormányforma modellje. A végrehajtó hatalom megoszlik a köztársasági elnök és a kormányfőként működő első miniszter között. A köztársasági elnök erős jogkörökkel rendelkezik a külügyi és védelmi igazgatásban, míg az első miniszter jogköre a civil közszolgálat irányításában erős.

#### b.) A kormányfő

Az első minisztert a köztársasági elnök nevezi ki a parlamentben többséghez jutott vagy kormányképes párt által javasolt személyek közül. Az első miniszter irányítja a kormány munkáját, gyakorolja a hatáskörébe utalt intézkedési jogköröket, kinevezi a vezető köztisztviselőket és katonai vezetőket, irányítja a miniszterek, államtitkárok munkáját. Meghatározza a kormány munkáját, dönt a miniszterek, államtitkárok közötti vitás kérdésekben.

#### c.) A kormányfő hivatali szervezete

A kormányfő hivatali szervezete – a kormányfő kiemelt kormányzati szerepkörére tekintettel – nagy létszámú és igen differenciált szervezet. A hivatali szervek között kiemelt szerepet játszik a kormány főtitkársága, amelyet a kormány főtitkára, mint köztisztviselő vezet. A kormány főtitkára gondoskodik a kormányülések előkészítéséről, részt vesz a kormány ülésein és előkészíti annak jegyzőkönyvét. A főtitkár felelős a törvénytervezetek és más jogszabálytervezetek előkészítéséért, gondoskodik a jogszabályok hivatalos közlönybe való megjelentetéséről. Ellenőrzi a kormányhatározatokban foglalt feladatok, hatáskörök végrehajtását illetve betartását, a parlamenti interpellációkra adott válaszok előkészítését. A főtitkár irányítja a jogi iroda munkáját, gondoskodik a tárcaközi egyeztetésekről. A kormány főtitkárságához tartozik az igazgatási és pénzügyi szolgálat, a Hivatalos Közlöny Igazgatóság valamint a Francia Dokumentációk nevű kormányzati kiadó.

A miniszterelnök hivatalához tartozik ezen felül a

- személyi titkárság és a kabinet,
- az információs, sajtó és kommunikációs szolgálat,
- az EU ügyek minisztériumközi főtitkársága,

a nemzetvédelmi főtitkárság,  
a közigazgatási és közszolgálati főigazgatóság.

A tárcaközi bizottságok, valamint a miniszterelnök mellé delegált miniszterek, államtitkárok, valamint a tervezési kormánybiztos háttérszervezete a Miniszterelnöki Hivatal.

Mindez azt eredményezi, hogy a Miniszterelnöki Hivatal nagy létszámú, 3-4000 köztisztviselőt és politikai munkatársat foglalkoztató szakosított szervezet.

#### **d.) Központi döntéshozatali, koordinációs szervek**

A kormány az első miniszterből, a miniszterekből és az államtitkárokból álló viszonylag nagy, 40-50 fős testület. A kormány hetente egyszer ülésezik, az üléseken a köztársasági elnök elnököl.

A munkában részt vesznek a miniszterek és a napirendek által ügykörükben érintett államtitkárok. Az ülések napirendjét a kormány főtitkára készíti elő, amelyről a köztársasági elnök dönt.

A kormány testületi ülésén a más fórumokon előkészített döntéseket véglegesítik vagy hagyják jóvá. A kormány szűkebb testülete a köztársasági elnök által vezetett tárcaközi tanácsok valamint az első miniszter által vezetett tárcaközi bizottságok.

A kormány – mint testület – jogkörébe tartozik a törvénytervezetek megvitatása, a kormányrendeletek kiadása valamint egyes vezető köztisztviselők kinevezésével kapcsolatos jogkörök gyakorlása.

#### **e.) Konzultatív, tanácsadó szervezetek**

Franciaországban igen nagy számú konzultatív szervezet működik a kormányzati munka segítése céljából, és az ilyen szerveknek nagy hagyományai vannak.

Egyik legjobban ismert ilyen szervtípus a *főtanácsok* kategóriája, akik általában a minisztériumi főigazgatóságok mellett működnek, tagjaik között megtalálhatók a szakmai, érdekképviselői, tudományos stb. szervek valamint a közigazgatási szolgáltatásokat igénybe vevők képviselői (ilyenek például a közutak, közhidak főtanácsa) de ide tartoznak a közszolgálat irányításában meghatározó szerepű paritásos közigazgatási bizottságok is. A főtanácsok feladata a közszektor szolgáltatásait igénybe vevők véleményének kikérése. A konzultatív eljárásokat törvényben vagy kormányrendeletben meghatározottak szerint kell lefolytatni, sok esetben a közigazgatási szerv érvényes döntéséhez szükséges e szervek véleményének, vagy egyetértésének kikérése.

Két speciális szervtípus közvetlenül az alkotmányból eredő jogkörben jár el.

Az egyik a Gazdasági és Szociális Tanács, melynek véleményét kötelezően ki kell kérni a gazdasági és szociális ügyeket érintő törvénytervezetek kidolgozásánál, a gazdasági tervek készítésénél, a nyugdíj- és a társadalombiztosítási rendszert érintő kérdésekben. A tanácsban részt vesznek az ország különböző társadalmi és gazdasági erőinek képviselői, a különböző szakmák, foglalkozások képviselői, a szakmai érdekképviseleti szervek képviselői stb.

A másik ilyen szervezet az Államtanács, amelyben a mindenkori első miniszter elnököl, tagjai pedig az államtanácsosok, akik főtisztviselők. Az Államtanács szerepe kettős: egyfelől a kormány tanácsadó szerve, közreműködése egyes jogalkotási és jogszabály-előkészítő eljárásban kötelező. Másfelől az Államtanács a közigazgatási bíráskodás csúcsszerve.

Az Államtanács – mint tanácsadó testület – négy szekcióban eljárva (pénzügyi, közmunkaügyi, szociális és belügyi) jelentéseket és tanulmányokat készít, vizsgálatokat folytat. Az Államtanács véleményét kötelezően ki kell kérni a kormány által készített törvényrendelettről, a törvények végrehajtásáról hozandó kormányrendeletek tervezetéről. A kormány által alkotható jogszabályoknak pedig van egy olyan típusa (ez főként az államszervezet működését és a közszolgálatot érinti), amely „Államtanácsban” hozott rendeletnek minősül, azaz a kormány által javasolt normaszöveg végleges változatát az államtanács határozza meg. A kormány ezen felül kikérheti az Államtanács véleményét bármely jogi illetve közigazgatást érintő kérdésben. Az Államtanács javaslatot tehet továbbá a közigazgatás reformjára is.

Az Államtanács közigazgatási bírósági funkciója független az előbbieken tárgyalt konzultatív szerepkörétől. Ez utóbbi ügyekben kvázi bíróságként önálló döntési jogkörrel rendelkezik és a közigazgatási bíráskodás egyik alapvető modelljét valósítja meg.

#### **f.) Központi igazgatási szervek**

A központi közigazgatás különös hatáskörű meghatározó szervtípusa a minisztérium, melyet kormányrendelettel lehet létrehozni, és azzal lehet a feladat és hatáskörét is meghatározni, az Államtanács véleményének kikérése mellett. A minisztereket és államtitkárokat a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel az első miniszter javaslatára. A miniszterek különböző jogállásúak lehetnek. Az államminiszteri rang a miniszteri feladatkör kiemelt jelentőségét húzza alá, ezen kívül pedig lehetnek tárcát vezető miniszterek, a tárcaminiszterek mellé delegált miniszterek, államtitkárok, a miniszterelnök

mellé delegált miniszterek és államtitkárok. A delegált miniszterek és államtitkárok mindig annak a miniszternek vagy a miniszterelnöknek a feladatkörében járnak el önálló felelősséggel, aki mellé delegálták, annak munkáját segítik. Felhatalmaz alapján a miniszterek rendeletalkotási jogkörrel is rendelkeznek törvény vagy kormányrendelet végrehajtására, vagy az alájuk rendelt közigazgatási szervezet irányítására. A miniszter a költségvetési fejezetgazda.

A miniszter részt vesz a kormány ülésén, képviseli a tárcát a parlament előtt. A miniszter vezeti a minisztériumot, munkáját a kabinet segíti. A kabinet politikai tanácsadókból és köztisztviselőkből áll. A kabinetfőnök és a kormány által meghatározott számú politikai tanácsadó megbízatása a miniszter megbízatásához kötődik. A kabinetben belül a szakmai feladatokért a köztisztviselőként működő kabinetigazgató felel, ő irányítja a minisztérium szervezetéből a kabinetbe rendelt köztisztviselők munkáját.

A kabinetben belül referensek működnek, sajtószolgálat, miniszteri titkárság, valamint parlamenti összekötők tevékenykednek.

A minisztérium feladata a kormányzati döntések előkészítése, az ágazat irányítása és ellenőrzése, ezen a szinten azonban operatív egyedi ügyekkel általában nem foglalkoznak.

A minisztérium szakmai apparátusát a kormány által kinevezett főtitkár irányítja. A minisztériumi szervezet főigazgatóságokra, igazgatóságokra és osztályokra, valamint szakszolgálatokra és csoportokra oszlik.

A központi közigazgatásban számos nem-minisztériumi formában működő központi hivatal is működik, melyek egy részét államtitkár vezet, míg másokat köztisztviselők irányítanak (például Állami Polgári Repülésbiztonsági Hivatal, Statisztikai Hivatal, Munkabiztonsági Hivatal stb.). A központi közigazgatás munkáját segítik a különböző közintézmények, amelyek lehetnek közigazgatási, ipari és kereskedelmi illetve műszaki és tudományos jellegűek. A közintézmények önálló közjogi személyiséggel rendelkező, a minisztériumi irányítástól független és általában kollektív vezetési elven működő közfeladatot ellátó szervezetek.

## 2. Németország<sup>8</sup>

### a.) A végrehajtó hatalom jellege

Németország kormányformája parlamentáris köztársaság. A Német Szövetségi Köztársaságban a végrehajtó hatalom megoszlik a szövetségi kormány, a tartományok és a helyi önkormányzatok között. Szövetségi szinten a végrehajtó hatalom letéteményese a szövetségi kormány, amelynek működésében – modell értékűen – meghatározó szerepe van a szövetségi kormányfőnek, a kancellárnak. A kormányzást pedig egy sajátos német modellt, a „*kancellári kormányzás*” jellemzi.

### b.) A szövetségi kormányfő

A szövetségi kormányfő a szövetségi kancellár, aki kiemelt alkotmányjogi helyzetben van. A kormánytagok közül egyedül őt választja a szövetségi parlament és a kormányzati felelősséget is ő jeleníti meg a törvényhozás előtt. Bizalmatlansági indítványt is csak ellene lehet benyújtani az új kancellár személyének megjelölése mellett (konstruktív bizalmatlansági indítvány).

A kancellár javasolja a köztársasági elnök számára a kormánytagok kinevezését és felmentését. A szövetségi kancellár irányítja a kormány munkáját, ennek keretében meghatározza miniszterei számára a kötelezően követendő kormánypolitikai elveket, amelyek végrehajtása során azonban a miniszterek önállóan járnak el. A kancellár határozza meg az egyes miniszterek feladatkörét.

A kancellári demokrácia a kormány munkájában azt jelenti, hogy a kormányfő szabadon választja meg a minisztereit és jelöli ki a követendő politikai irányvonalat. A kinevezett miniszterek azonban igen nagyfokú önállósággal rendelkeznek, tevékenységük korlátja a már említett

kancellári politikai irányelv illetve,

vitás esetekben a kabinet (kormány) többségi döntése.

A kancellárnak nincs közvetlen hierarchikus hatalma miniszterei felett, a politikai irányelveket nem követő minisztert végső soron csak felmentetni tudja.

---

<sup>8</sup> A politikai köztisztviselők olyan munkakört látnak el, amelyben a kormány aktuális politikájával folyamatosan összhangban lévő álláspontot kell képviselniük, ami azt jelenti, hogy megbízatásuk alól indoklás nélkül felmenthetők és rendelkezési állományba helyezhetők. Ilyenek a minisztériumi államtitkárok, főigazgatók, a diplomáciai vezetők, a biztonsági szolgálatok vezetői, a szövetségi bünyügyi rendőrség vezetője stb. 1999-ben 413 fő a 130000 szövetségi köztisztviselőből.

Erős, sőt meghatározó a kancellár szerepköre a kormány létrehozásában, a kormánypolitika kialakításában, de nagy a miniszterek önállósága a végrehajtásban, illetve a kormánynak, mint testületnek a miniszterek közötti vitás kérdések eldöntésében. (Az más kérdés, hogy a politikai irányelvek is a miniszterek előterjesztése alapján készülnek, azok egyeztetése a kancellárral a kancellári hivatalon keresztül történik, és csak ritkán fordul elő a kancellár és minisztere közötti nyilvános vita. A kancellárral egyet nem értő miniszternek pedig a kialakult alkotmányos szokások szerint le kell mondania.)

### c.) A kormányfő hivatala

A kancellári típusú kormányzás ismertett modelljében igen fontos szerepe van a kancellár és a miniszterek közötti folyamatos egyeztetésnek. Ezt a szerepet a szövetségi kancellária látja el, amely szintén speciális modellt jelent a Miniszterelnöki Hivatalok körében. A kancellária ugyfyanis a tükör-elv alapján épül fel, miszerint a kancellária belső szakmai egységei a kormány illetve a miniszteriális struktúrát követik (tükör-referatúrák).

Ez a szervezeti rendszer biztosítja a kormányzati működés szempontjából szükséges folyamatos információáramlást és koordinációt a tárcák és a kancellár között. A tárcáktól induló és a kancellária által közvetített kezdeményezésekből alakul ki a kancellár által meghatározott kormánypolitika, amelyet a tárcák önállóan valósítanak meg, melyek megfelelő végrehajtását azonban a kancellária folyamatosan ellenőrzi. Ezt elősegíti az is, hogy a tükör-referatúrákban alkalmazott köztisztviselőket rendszerint abból a minisztériumból rendelik ki (meghatározott időre), amellyel folyamatosan fennáll kapcsolattartási kötelezettségük.

A kancellária szervezete magába foglalja a kormány titkársági feladatait ellátó szerveket, a kancellár személyi titkárságát és kabinetjét.

A szövetségi kancellária vezetője politikai köztisztviselő. A kancellária háttérszervezete a kancellária mellé rendelt államminisztereknek és miniszterhelyetteseknek, akik a kancellár által meghatározott önálló feladatkörben járnak el.

A kancellári hivatalban jól elkülöníthetők politikai koordinációs és a szakmai szervezetek, melyekben politikai kinevezettek tevékenykednek.

#### d.) Központi döntéshozó, koordináló szerv

Bár a kormányzati politika ágazati területeinek a kidolgozása a tárcák szintjén történik, a kancellária közvetítésével és koordinációjával a kancellárból és a miniszterekből álló kormánynak nagy szerepe van a közpolitikák jóváhagyásában. A kancellári kormányzásban a kollegialitás elvét a kormány valósítja meg, amely megtárgyalja a legfontosabb kormányzati kérdéseket, egyeztetni a tárcák álláspontját – véleményeltérés esetén pedig – dönt a vitás kérdésekben.

Az általában 18-20 fős kormány ülésén a szövetségi miniszterek, a szövetségi kancellária vezetője, a kancellár parlamenti államtitkára, a szövetségi elnöki hivatal vezetője, és a szövetségi kancellár kabinetfőnöke vesz részt. Az ülésen a kancellár elnököl, és a kormány többségi szavazattal hozza meg döntéseit, szavazategyenlőség esetén a kancellár szavazata dönt. A döntések során a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, illetve az igazságügy miniszter meghatározott tárgykörökben vétőjoggal rendelkezik. Ilyenkor meg kell ismételni a szavazást, és csak akkor lesz érvényes a kormány határozata, ha az ismét elnyeri a kormánytagok többségének és a kancellárnak a támogató szavazatát.

A kormány munkáját kabinetbizottságok segíthetik, amelyek két vagy több miniszterből állnak, és melyeket a kancellár, a kancelláriát vezető miniszter, vagy a kijelölt miniszter vezet. Ezen felül több tanácsadó testület is működik kormányzati szinten, amelyek meghatározott kérdéskörökben javaslatokat tesznek a kormány számára. A különböző tanácsok összetételét jogszabályok és kormányhatározatok rögzítik. E tanácsokban részt vehetnek szövetségi és tartományi miniszterek, szövetségi önkormányzati képviselők, a szakmai és érdekképviselői szervek képviselői (ilyenek például a Gazdaságpolitikai Tanács, a Pénzügyi Tervezési Tanács, stb.)

#### e.) Konzultatív, tanácsadó szervek

A kormányzati munkát segítő konzultatív és tanácsadó szervek túlnyomó többsége – a miniszteri szerepkörnek megfelelően – a tárcák szintjén működik. Ezek általában *ad hoc* jellegű szervek, meghatározott feladattal és határidővel, vannak azonban állandó bizottságok és tanácsok is.

## f.) Központi közigazgatási szervek

A legfontosabb különös hatáskörű központi szervek a minisztériumok, amelyek az ágazati politika-formálás, az irányítás és a koordináció szervei, kidolgozzák az ágazati programokat és a jogszabály- és törvénytervezeteket.

A tárcák feladatkörükben önállóan járnak el, de a jelentősebb döntéseket (például jogszabály-tervezeteket) egyeztetni kell a többi érintett szervvel is. Amennyiben nem sikerül konszenzust kialakítani, végső soron a kormány dönt.

A minisztériumok – mivel végrehajtó operatív funkciót nem látnak el, – nem nagy létszámúak; élükön a miniszter áll. A minisztert munkájában személyi hivatala, a kabinet segíti. A kabinet alkalmazottai politikai köztisztviselők, akiket indoklás nélkül fel lehet menteni.

A kabinetben személyi titkár, sajtó- és parlamenti titkár, kabinet titkár, stb. működhet.

A miniszter munkáját 1-3 államtitkár segíti, akik politikai kinevezettek (politikai köztisztviselők). Az államtitkárok alá 1-3 minisztériumi főigazgatóság tartozik. A főigazgatók is politikai köztisztviselők. A főigazgatóságok igazgatóságokra, aligazgatóságokra és osztályokra oszlanak, ahol különböző jogállású köztisztviselők dolgoznak.

A minisztériumokon kívül központi szövetségi szinten számos olyan központi hivatal működik, amely nem része a minisztérium struktúrájának, és amelyek szakigazgatási feladataikat különböző szintű autonómiával látják el. Ilyenek például a Szövetségi Egészségügyi Hivatal, a Szövetségi Kartell Hivatal, a Szövetségi Statisztikai Hivatal, stb. A közigazgatási feladatokat ezen túlmenően, számos nem közigazgatási szervként működő közjog által szabályozott intézmény látja el, amelyek legjellemzőbb típusai a

- korporációk (közttestületek),
- a közjogi személyiséggel rendelkező közintézetek;
- a jogi személyiség nélküli közintézetek,
- alapítványok és
- a közvállalatok.

## 3. Az Egyesült Királyság

### a.) A végrehajtó hatalom jellege

Az Egyesült Királyság alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalmat a miniszterelnök és a kabinet gyakorolja. Az uralkodót a jelentősebb kormányzati

ügyekben a miniszterelnök rendszeresen tájékoztatja, és kikéri véleményét. Az uralkodó nevezi ki a miniszterelnököt.

### **b.) A kormányfő**

A kormányfő az első miniszter, akit – mint az alsóházban többséggel rendelkező párt vezetőjét – a királynő kér fel kormányalakításra. A kabinet ülésén a kormányfő elnököl, ő választja ki a minisztereket, akiket bármikor fel is menthet. A miniszterelnök közvetlenül is beleszólhat bármely minisztérium ügyeibe, az alsóházban hetente válaszol a kormányzással kapcsolatban feltett kérdésekre. A kormányfő felelős a közigazgatásért, e minőségében meghatározza a kormány felépítését és személyi összetételét, jóváhagyja a legmagasabb szintű közigazgatási vezetők (miniszterhelyettesek, igazgatók stb.) kinevezését. Meghatározza a minisztériumok közötti feladatmegosztást, irányítja a nemzetbiztonsági szolgálatokat.

### **c.) A kormányfő hivatala**

A kormányfő hivatala a „Miniszterelnöki és Kabinet Hivatal” nagy létszámú és igen összetett feladatkörű szerv.

Elnevezéséből látszik, hogy a hivatal alapvetően két nagy feladatot lát el: egyfelől a kormányfő tevékenységének politikai, szakmai és technikai segítése, másfelől pedig a kormány, mint testület (kabinet) működtetésének háttérszervezete.

A Hivaltat a kormány titkára vezeti, aki köztisztviselő. A hivatal három nagy egységre oszlik, amelyeket igazgatási koordinátor vezet így:

- a kormányzati csoport,
- a szociálpolitikai csoport, valamint
- a gazdasági, ipari és természeti erőforrás csoport, ezeket egészíti ki a külügyi titkárság.

A kormányzati csoporton belül a kabinet titkárság tevékenykedik.

A csoportokon belül titkárhelyettesek által vezetett szakszolgálatok működnek. A kormányfő hivatalának alkalmazottai nagyobb részben köztisztviselők, de vannak politikai kinevezettek is.

A hivatal fő feladata a kabinetkormányzás lényegéhez tartozó kabinetbizottságok (szűkebb miniszteri testületek) működtetése. Ezzel magyarázható, hogy a hivatal belső szervezete átfogja a kormányzati igazgatás teljes területét.

#### d.) Központi döntéshozatali, koordinatív szervek

A kormány a kabinet, amely a miniszterelnök által vezetett és a legfontosabb miniszterekből álló (kabinetminiszterek) testület és amely legfeljebb 22 tagú lehet. A kabinet feladata a kormány politikájának meghatározása, a kormány irányítása és a minisztériumok munkájának koordinálása. A hetente rendszeresen ülésező kabinet ülésére a feladatkörüket érintő napirendekhez a nem kabinettag minisztereket is meghívják. A kabinet-kormányzás a kollektív felelősség elve alapján működik. A kabinet zárt ülésén a miniszterek kötetlen formában vitatják meg a kormánypolitikai kérdéseket. Ha a kabinet egy kérdésben döntött, úgy a kollektív felelősség elve értelmében a döntéssel minden kabinettagnak azonosulnia kell, nyilvánosan meg kell védenie a döntést függetlenül a saját, egyéni – esetleg eltérő – véleményétől. Ha erre nem képesek, akkor vagy hallgatnak, vagy le kell mondaniuk. Ha egy kabinettag miniszter nyilvánosan bírálja a kabinet egy döntését, akkor a miniszterelnök felmenti. A kabinet munkájának nagy részét bizottsági rendszerben végzi. A két vagy több miniszterből álló bizottságok által hozott döntések a kabinet döntéseivel azonos értékűek. A bizottságok összetételéről és feladatköréről a miniszterelnök dönt. Ilyen bizottságok működnek a gazdaságpolitika, a külügy a védelem, a belügy illetve a szociális igazgatás területén.

#### e.) A központi közigazgatási szervek

A minisztériumok a kormánypolitika végrehajtó szervei, számuk 30-35 közt mozog. A minisztériumot a miniszter vezeti, a jelentősebb minisztériumok élén kabinetminiszter áll. A minisztereket miniszterhelyettesek segíthetik. A minisztérium szakmai vezetője az állandó titkár, aki köztisztviselő és felelős a szervezet és személyzet ügyeiért, a szakmai tevékenységért és a pénzügyekért.

A minisztériumban dolgozó köztisztviselők áthelyezhetők más minisztériumba is.

A minisztereknek lehet nem köztisztviselő tanácsadója is, akinek a megbízatása a miniszter megbízatásától függ.

A minisztériumokon belül független feladatkörű főigazgatóságok vannak, amelyek a főigazgató irányítása alatt állnak és nagyfokú önállósággal rendelkeznek.

A központi közigazgatási szervek másik nagy csoportja a nem miniszteriális köztestületek. (*Non Departemental Public Bodies*) E végrehajtó testületeknek saját személyzete, költségvetése és jogszabályban rögzített

feladat- és hatásköre van, működésük során nem tartoznak a miniszterek irányítása és ellenőrzése alá.

A központi közigazgatás keretében működnek még a miniszteri tanácsadó testületek, amelyek lehetnek állandó és eseti jellegűek. Sajátos jogorvoslati fórumként működnek a különböző közigazgatási törvényszékek (például ipari, társadalombiztosítási, lakbérügyi stb.), melyek a rendes bíróságoknál gyorsabban és rugalmasabban dönthetnek az állampolgárok és a közigazgatási szervek közötti vitás kérdésekben.

### III. A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák érvényesülési köre a világ fejlett országaiban

#### a.) Általános jellemzők

Közvetett közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem klasszikus közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatokat célszerűségi, hatékonysági vagy szakmai – ritkábban politikai – megfontolások alapján.

Autonóm struktúrák alatt pedig olyan, a végrehajtó hatalmi ágtól relatíve független közigazgatási szerveket értünk, amelyek közigazgatási feladatokat látnak el, azonban jogállásuk és feladatkörük kapcsolódik az összes alapvető hatalmi ághoz. Ez utóbbi jellegük mindenképp a kormánytól való független működést teszi lehetővé.

Amikor a jelzett két fogalmat a világ fejlett országaiban vizsgáljuk, ez alatt mindenképp az OECD tagországait értjük. A feldolgozást pedig az teszi lehetővé, hogy az OECD közigazgatási bizottsága (amely magába foglalja az összes EU tagország képviselőjét is) évek óta vizsgálja a közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák közigazgatási szerepét<sup>9</sup> és ajánlásokat fogalmaz meg a tagországok felé.

Az 1980-as évekre jellemző volt a közigazgatás vonatkozásában, hogy a klasszikus közigazgatás (államigazgatás, helyi önkormányzati közigazgatás, rendészeti közigazgatás) átalakult. Ez a változás kétirányú volt. Egyfelől a kormány által irányított államigazgatás feladatai megváltoztak, gyarapodtak és tartalmilag szervező típusúvá váltak. A többletfeladatok ellátása pedig azt váltotta ki, hogy ezen feladatok ellátásába fokozottabban bevonják a helyi önkormányzatokat oly módon, hogy számukra feladatokat adnak át (decentralizáció) illetve az államigazgatási feladatok ellátását nem közigazgatási, de a köz- és a magánszektor határán található szervekre (közintézet,

<sup>9</sup> Vö. *Les autres visages de la gouvernance publique agences, autorités administratives et établissements publics* OCDE, Paris, 2002, 306.

köztestület, közcivilizáció, közalapítvány stb.) bízzák (funkcionális decentralizáció).

Maga az államigazgatási szervezet is megváltozik az átalakulás kapcsán. Részint a központi államigazgatás feladatokat ad le a területi államigazgatási szervek irányába (dekoncentráció), emellett pedig egyes államigazgatási területeken megkezdődik az autonóm struktúrák kialakulása.<sup>10</sup> E bonyolult folyamatnak számos oka van. Ezekből azonban kiemelendő az, hogy a társadalom bizalma megrendült a politikai változásokkal irányított klasszikus közigazgatással szemben. Azokon a területeken pedig, amelyek a polgári demokrácia, az állam és a gazdaság számára meghatározók (médiák, gazdasági verseny, piacfelügyelet stb.) igyekeztek kivonni a szakigazgatási feladatok ellátását a kormány irányítása alól. Ez a folyamat, különböző intenzitással még ma is tart azzal, hogy megjelenési formája országonként más és más. A lényeg, hogy e területeken fontosabb társadalmi érdekek bizonyul az, hogy a legálisan hatalomra jutott politika se tudjon beavatkozni a konkrét döntéshozatali mechanizmusba, mint a plurális hatalomgyakorlás klasszikus elve.

A szervezeti és döntéshozatali függetlenség, továbbá a meghozott döntések kizárólag bíróság előtti megtámadhatósága a függetlenség záloga.

Az ide tartozó szervek újabb elnevezése a független szabályozó közhatóság,<sup>11</sup> amely azonban országonként eltérő jogállást takar. A politika és a szakigazgatás elválasztásának Európában tehát igen sok megoldási formája akad, ezek vázlatos áttekintése ezért hasznos lehet.

## b.) Európai megoldások<sup>12</sup>

Amint azt már említettük, került az EU nem szabályozza a tagországok nemzeti közigazgatását és ez lehetővé teszi azt, hogy a fejlett Európa közigazgatása igen sokszínű legyen.

A működési tapasztalatok ugyanakkor kialakították azoknak a közös vonásoknak és értékeknek a körét, amelyek mentén az európai közigazgatás halad: a közös európai közigazgatási tér<sup>13</sup> felé.

A politikailag változó és a szakmailag állandó elemek elválasztásának elve a közigazgatási szervezeti rendszeren belül ezek közé az elvek közé tartozik, és

<sup>10</sup> Lásd bővebben BALÁZS István, *Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák* = Alternatív gondolatok a közigazgatásról, Budapest, 1991 (Közigazgatási Füzetek 3. szám).

<sup>11</sup> Bővebben lásd HORVÁTHI M. Tamás. *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*, MKI, 2003. kézirat.

<sup>12</sup> Az uniós tagság miatt korlátozódik az áttekintés az európai országokra.

<sup>13</sup> Lásd erre JÓZSA Zoltán, *Az európai közigazgatási tér*, Magyar Közigazgatás (2003/12).

jellemző a független jogállású szervek egyre gyakoribb megjelenése a piaci szabályozás terén.

A független szabályozó közhatóságok nem jogalkotó szervek, hanem felügyeleti tevékenységet ellátó, hatósági jogalkalmazó szervek, melyek döntései azonban alkalmasak a piaci műveletek befolyásolására.

Ennek keretében célszerű tehát áttekinteni azt, hogy egyes meghatározó (rendszer-alkotó) európai országokban milyen szervek valósítják meg e feladatokat.

Németországban hagyományai vannak a független szabályozó közhatóságoknak, erre a német alkotmány 87. §-a ad felhatalmazást. Ilyen típusú szervek vannak jelen a közmunkák piacán, de újabban a légi közlekedés felügyeletét is ilyen szerv látja el (Deutsche Flugsicherung GmbH). Jellemző, hogy az ilyen típusú szervek nem elsősorban a klasszikus minisztériumi funkciókat veszik át, hanem inkább az új feladatok ellátására hozzák létre ezeket. Az ide tartozó szervek szerepére jellemző, hogy a közigazgatásban dolgozók mintegy 22%-a dolgozik a szövetségi ügynökségeken. Az ügynökségek jogállása egyedi, azokat mindig a statuáló törvény rögzíti (például a gyógyszerjogi törvény - *Arzneimittelgesetz*). A statuáló törvények főként a feladatokra és a jogi eszközökre (hatáskörre) koncentrálnak, és kevésbé a felépítésre és a működésre. Ez esetben pedig, a felügyeletet az ezen funkciót ellátó minisztérium látja el, ami nem jelent igazi garanciát a független működésre. Jogilag a német ügynökségeknek négy kategóriája van:

- szövetségi ügynökségek (közvetlen szövetségi közigazgatás)
- közjogi jogi személyiségű szervezetek
- magánjogi szervezetek delegált közigazgatási hatáskörrel, és
- magánjogi szervezetek eredeti közigazgatási hatáskörrel.

A különböző típusú ügynökségek között feladat-hierarchia van és csak a szövetségi ügynökségek, mint közjogi jogi személyek rendelkeznek hatósági jogkörrel (például Gyógyszerbiztonsági Szövetségi Ügynökség). A további három kategória által ellátott feladatok inkább szervező, ellenőrző jellegűek.

Az ügynökségek feletti felügyelet a miniszteri felelősség elvéből következően mindig a felügyelő minisztert illeti. A miniszteri felügyelet tartalma a jogi, a költségvetési, a létszámra vonatkozó és a közbeszerzéseket érintő kérdésekre terjed ki.

Az ügynökségeknek szinte semmilyen kötődése nincs a parlamenthez. Az ügynökségek döntései ellen rendes jogorvoslattal lehet élni, tehát nem korlátozódik a bíróság előtti megtámadás lehetőségére. Ritka kivétel az ettől való eltérés.

A német ügynökségek a politikával közvetlen kapcsolatban nem állnak, de működésük a felügyelő miniszter politikai felelősségébe tartozik. A jövő tendenciája azonban éppen a felügyelet tartalmának törvényi szintű szabályozása annak érdekében, hogy a működés nagyobb függetlenségre valósulhasson meg.

Az Egyesült Királyságban a végrehajtó ügynökségek az 1980-as évek közigazgatási reformja eredményeképpen alakultak ki. Mára a brit közigazgatás meghatározó elemeivé váltak, 131 végrehajtó ügynökségben dolgozik a brit közzszolgálat háromnegyede, mintegy 375000 fő.

A végrehajtó ügynökségek azért jöttek létre, hogy tehermentesítsék a minisztériumokat, specializált és képzett munkaerő lássa el a közfeladatokat, valamint hatékony, költségtakarékos közigazgatás valósuljon meg.

A végrehajtó ügynökségek jogállása rugalmas, az általuk ellátott feladatok függvényében változó. E feladatok lehetnek közzszolgáltató vagy hatósági igazgatási feladatok egyaránt. Amennyiben a végrehajtó ügynökségek önálló hatósági jogkörrel rendelkeznek, úgy számukra törvény önálló jogi személyiséget állapít meg. A végrehajtó ügynökségek ágazati politikáját a minisztérium állapítja meg, de végrehajtási önállósággal rendelkeznek. Az ügynökség vezetőjét – pályázat alapján – az irányító miniszter nevezi ki határozott időre és a kinevezést a miniszterelnöki kabinet hagyja jóvá.

A végrehajtó ügynökségek munkáját különböző szervek ellenőrzik és értékelik az alábbiak szerint.

Az egyik leggyakrabban alkalmazott megoldás, hogy az irányító miniszter a minisztérium apparátusától független szakértőt nevez ki (bíz meg) e feladatra. (*senior departmental sponsor*). E személy olyan, aki egyaránt élvezi az irányító miniszter, valamint az ügynökség igazgatójának bizalmát. A másik választható megoldás, ha az irányító minisztérium köztisztviselőiből és független külső szakértőkből álló minisztériumi konzultatív tanács látja el e feladatokat.

Ha egyik mechanizmus sem működik, akkor az ellenőrző és értékelési feladatokat az ügynökség igazgatótanácsa látja el, mely tagjainak akár több, mint fele külső szakértőkből áll, akik az ügynökség által biztosított szolgáltatásokkal érintettek köréből kerülnek ki. Az igazgatótanács külső tagjait az irányító miniszter rendszeresen bevonja az irányító munkába. Érdemes kiemelni, hogy mindhárom megoldás közös vonása, hogy az irányító politikus miniszter közvetlenül nem lát el az ügynökséget ellenőrző, értékelő feladatokat, ami a végrehajtási függetlenség alapvető garanciája.

Az ügynökségek belső ellenőrzése az EFQM minőségirányítási modell, a minőségi karta, valamint az „Investor in People” humán-erőforrás-gazdálkodási rendszeren keresztül történik.

A végrehajtó ügynökségek és a parlament kapcsolata igen összetett. A parlament vagy annak illetékes bizottsága beszámoltathatja az ügynökség vezetőjét vagy az azt irányító minisztert. Egy új ügynökség létrehozása esetén a feladatkör és a célok meghatározása kapcsán ki kell kérni a parlament véleményét. Amennyiben a parlament nem ülésezik, úgy a székhely szerinti képviselői körzet képviselőjének véleményét kell kikérni, és a soron következő ülésen kell tájékoztatni a parlamentet.

Sajátossága még a brit rendszernek, hogy a végrehajtó hatóságok delegált jogi szabályozási jogkört is kaphatnak. Ez utóbbi esetben jogállásuk szabályozó ügynökségi lesz. Az ügynökségek döntései ellen több jogorvoslati eszköz is rendelkezésre áll. Ezek közül van olyan, amely a szervezetten belüli eszköz és a saját határozat visszavonását, módosítását szolgálja; vannak eszközök a felügyeletet ellátó miniszternél; végső fokon pedig mindig rendelkezésre áll a bírói út lehetősége. Specialitása a brit jogorvoslati rendszernek, hogy a feladatkörében mulasztó köztisztviselőt – jogszabálysértés esetén – a bíróság előtt kártérítési felelősségi eljárás alá lehet vonni, ezen kívül létezik az ügyféli panaszok kivizsgálásának parlamenti mediátorának (*Parliamentary Commissioner for Administration*) tevékenysége is.

A brit ügynökségi rendszer működésének eredménye az, hogy az 1063 ügynökségi célkitűzés (2002-ben) közül 75% megvalósult vagy meghaladottá vált, a 25% pedig nem valósult meg. Ez pozitív folyamatot jelent az 1999-es 34%-hoz és a 2000-es 29%-hoz képest. A jövő tendenciáit az ügynökségek számának növelése jelenti ott, ahol minőségi közszolgáltatásokra van szükség. A feladatellátási indikátorokat a négy évre érvényes közszolgáltatási megállapodások tartalmazzák.

Franciaországban – csak úgy, mint már az eddig tárgyalt országokban – a független közhatóságok létrehozásának és működtetésének jogi keretei régebb óta adóttak, de ezen típusú szervek elszaporodása főleg az 1980-as évektől jellemző. A francia közigazgatás alapvetően centralizált és e jellegét a 80-as évek elejétől két nagy reformfolyamat oldotta: az egyik az 1981-es decentralizációs reform, amely a helyi önkormányzatok önállóságát, feladat és hatáskörét növelte; a másik reform ezzel párhuzamosan, de időben később a központi közigazgatás átalakítását jelentette. A központi közigazgatásra sokáig az volt jellemző, hogy az államigazgatási hatáskörök gazdája a kormány, a miniszterelnök delegálta e hatásköröket a miniszterekre, akik pedig a minisztériumi igazgatóságokon (amelyeket az Államtanács engedélyez) illetve

az állam (minisztérium) külső szervein keresztül (területi államigazgatási szervek) valósít meg.

E megoldás lényege tehát, hogy minden államigazgatási hatáskör a kormánytól delegált hatáskör, így bármikor visszavonható, elvonható. Egyes közszolgáltatási feladatok ellátására azonban már korábban is mód volt ún. igazgatási közintézeteket létrehozni, amelyek a minisztériumi döntések megvalósításának a minisztérium szervezetétől elkülönült, jogi és hatásköri önállósággal működő közjogi jogi személyek. Az igazgatási közintézetek azonban mindig egy központi államigazgatási vagy önkormányzati szerv irányítása alatt állnak, így önállóságuk végrehajtási típusú.

A Világban bekövetkezett változások hatására azonban a francia közjog is módosult és témánk szempontjából fontos új jogi kategóriaként a 80-as években létrejöttek az ún. független közigazgatási hatóságok (*les autorités administratives indépendantes*). A francia Államtanács szerint e szervek az állam nevében járnak el, de nincsenek a kormánynak alárendelve, feladataik jobb ellátása érdekében önállósággal rendelkeznek, döntéseiket csak a bíróság vizsgálhatja felül. Ennek érdekében szabályozási joggal, hatósági jogkörrel, ellenőrzési jogkörrel, utasítási joggal és szankció alkalmazásának jogával bírnak.

Az első ilyen szervezet 1978-ban jött létre és a Nemzeti Informatikai Szabadság Bizottság intézményében valósult meg. Ma már mintegy 30 ilyen típusú szervezet működik a Piacfelügyelettől a Nemzeti Sportdopping Elleni Bizottság közötti igen széles skálán mozogva. A független hatóságok egy része külföldi példák alapján jött létre, így például a Tőzsdeműveletek Bizottsága, az ORTT stb.

A független hatóságok közös jellemzője, hogy nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, tehát a központi állami szervezet részei és csak a feladatukhoz rendelt önállósággal bírnak. Különösen a költségvetési és a személyzeti önállóságuk hiánya feltűnő, amely megkérdőjelezi valódi függetlenségüket.

Az egyes független közhatóságok döntési jogköre is igen változatos, mert a teljes döntési jogkörrel rendelkezők mellett vannak olyanok, amelyek csak véleményezési joggal bírnak a miniszter felé.

A független hatóságok döntései ellen jogorvoslat a közigazgatási törvényszékek előtt van. Felügyeleti intézkedésként döntéseiket megsemmisíteni, megváltoztatni nem lehet.

A független közhatóságokat általában törvény hozza létre, amely rendelkezik feladataikról és működésük kereteiről egyaránt. Mivel azonban e szervek nem tartoznak a kormány irányítása alá, munkájuk ellenőrzése még nem igazán kialakult, de leginkább a parlamenten keresztül történik. Ezen

túlmenően az Államtanács vizsgáló szekciója lát még el ilyen feladatokat, valamint az ombudsman szerepét ellátó Köztársasági Mediátor.

E szervek továbbfejlesztését a brit modell irányába tervezik. Eszerint a távlati célként a minőségbiztosítást, a szolgáltatási szerződéseket valamint a külső, független ellenőrzési rendszer kiépítését az igazgatottak bevonásával kívánják megvalósítani.

### c.) Fejlődési tendenciák

Az OECD 1999-2001 között vizsgálta a tagországokban a független (szabályozó) közhatalóságok kérdéskörét.<sup>14</sup>

Ennek eredményeképpen sikerült egy átfogó képet adni arról, hogy milyen intézményi formákon keresztül valósulnak meg a független hatóságokkal szembeni elvárások az egyes országokban.

Ugyanakkor a közös vonások nem szolgáltattak elégséges alapot arra, hogy az ilyen típusú szervek felépítésére és működésére, valamint tevékenységi területére egy átfogó ajánlást fogalmazzanak meg. Inkább a „legjobb gyakorlati példák” bemutatása jellemzi a felmérést. Ennek ellenére néhány következtetést az itt példaként és vázlatosan ismertetett ország esetében is le lehet vonni. Ezek a következők:

- A független hatóságok szélesebb körű alkalmazása mindenütt a jobb kormányzás célkitűzését kívánja elősegíteni.
- A függetlenség relatív és célhoz kötött, mindenekelőtt a közvetlen politikai ráhatást kívánja kizárni e szervek esetében.
- A függetlenség azonban nem eredményezheti a jogorvoslati jogok korlátozását és még kevésbé az ezen szervek működése feletti ellenőrzés kiiktatását.
- E szervek tevékenységének irányításában és ellenőrzésében azonban új módszereket alkalmaznak, így például a feladatok mennyiségét és minőségét megszabó közszolgáltatási szerződéseket, a független külső szakértők bevonását és a szolgáltatók képviselőit magukba foglaló irányító tanácsok létrehozását, minőségirányítási és biztosítási rendszerek alkalmazását stb.
- A parlament fokozottabb ellenőrző szerepének kiépítését.

A független hatóságok alkalmazása azonban veszélyeket is hordoz magában. Így mindenekelőtt kiemelhető az a tény, hogy ezen szervek mindenütt eltérnek a hagyományos jogrendtől, egyedi jogállásúak, e tény pedig nem segíti a közigazgatás átláthatóságának ügyét.

E szervek rugalmasabb működése felborítja a hagyományos közigazgatási értékrendet és elbizonytalanítja a klasszikus közigazgatás elemeit. A végrehajtó

<sup>14</sup> Lásd mint 1. számú jegyzet

hatalomért felelős kormányt (elnököt) megfosztja hagyományos irányítási eszközeitől, miközben a politikai felelősségük megmarad.

Megfigyelhető, hogy a globalizáció jegyében elsősorban a piacgazdaságot és annak infrastruktúráját érintő területeken van jelen a független (szabályozó) közhatóságok rendszere, e téren pedig a nemzetközi nagytőke érdekeltsége rendre megmutatkozik a nemzeti kormányok eszközeinek csökkentésében.

Azoknál a független hatóságoknál, ahol szabályozási jogkör is van, az megbontja a hagyományos jogforrási rendszert, amely a jogállamisággal ellentétes és jogbizonytalansághoz vezet. Az angolszász jogban ugyan vannak hagyományai a szabályozási jogkör delegációjának, de a kontinentális rendszerekben nincs, így egyedi ügyben hozott döntés foglal magába normatív szabályozást.

A független szabályozó közhatóságok léte ellentétes lehet a hatalommegosztás elvével, mert egy szervezetben jelentkezik a szabályozás, a konkrét jogalkalmazás, az ellenőrzés és a szankcionálás funkciója. Bár minden ma működő rendszerben van mód bírósági felülvizsgálatra, sok országban ez azonban az ügyfelek számára nehezen alkalmazható, bonyolult, hosszadalmas és drága eszköz.

Az érdekeltek bevonása e szervek irányításába és ellenőrzésébe szép törekvés, de különösen a piaci szabályozó közhatóságoknál belterjessé teheti az igazgatást, legalizálja a rejtett korrupciót.

Mindezekre tekintettel a független hatóságok rendszere ma még inkább tekinthető a hagyományos közigazgatás korrekciós tényezőjének, mint alternatívájának.

**„Erkölcseellenes és minden tekintetben káros állapot”  
A természetes gyermekek jogi megítélése  
és a törvénytelen ség orvoslásának egyes esetei a  
jogtörténetben**

*„A' kik törvénytelen ágybul származnak, a ' vérség javaiban, díszjeiben nem részesülnek, nevet, nemességet, címet, örökséget nemzõik után nem nyernek. ... És régenten ki voltak zárva minden nyilvános hivataloktól, sõt czéhekébül is, mert származásokban, a' köz-velemény szennyet látott.”*

(Frank Ignác: A közigazság törvénye Magyarhonban)

## I. Bevezetés

Nemrégiben, egyéb irányú kutatások folyamán nem kis meglepetéssel bukkantam annak a ténynek a nyomára, hogy a XX. század '30-as éveiben még a közvéleményt élénken foglalkoztató kérdés volt bizonyos gyermekek törvényes vagy törvénytelen volta, valamint az ahhoz füzõdõ joghatások érvényesítése.<sup>1</sup> A magánjog egyik speciális jogintézményének, a holtta nyilvánításnak a családjogi szempontból sajátos alkalmazása (azaz hogy házassága csak a másik fél, az „özvegy” újabb házasságkötésével szûnik meg) ugyanis arra vezetett, hogy több mint egy évtizeddel az elsõ világháború után, a háború alatt eltûnt, majd holtnak nyilvánított katonák özvegyei által világra hozott gyermekek törvényes vélelem folytán a katona törvényes gyermekeinek számítottak. Több eseti bírósági döntés, a legjelesebb magánjogász professzorok felszólalásai is kevésnek bizonyultak ahhoz, hogy ebben a kérdésben minden kétséget kizáró, tiszta képet teremtsenek. Azt, hogy a gyermek törvényes voltaéhoz jogi érdek füzõdik (hiszen a házasságon kívüliség a közfelfogás szerint „erkölcseellenes, és minden tekintetben káros állapot”<sup>2</sup>), mindenki

<sup>\*</sup> PhD., egyetemi docens, Jogtörténeti Tanszék

<sup>1</sup> Vö. NIZSALOVSZKY Endre, *Néhéz problémák az eltûnt férj, az „özvegy” és az utóbb született gyermek körül*, Pesti Napló, 1931. 75. szám, 10., UÓ., *Néhány adalék a holtaknyilvánítás házassági jogi hatályának kérdéséhez*, Polgári Jog VIII. (1932), 143-156.

<sup>2</sup> Tóth György kifejezése, vö. BALOGH Judit, *Nizsalovszky Endre (1894-1976)* = A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai II., szerk. SZABÓ Béla, Debrecen, 2006, 66-135, különösen II.4. fejezet.

elismerte, de azt, hogy ennek megállapításához nem csupán a házasság formális fennállása, hanem a ténylegesen a férj által történt nemzés is kívánalom lenne, már többen megkérdőjelezték.

Ráadásul felmerül a kérdés, vajon miért volt ilyen élénk az érdeklődés a gyermek jogi helyzete iránt,<sup>3</sup> hiszen – amint ez az itt következő gondolatsorból kitűnik – a törvényes vagy törvénytelen születés tényének a XX. században a gyermek magánjogi jogképessége és szüleihez valamint rokonaihoz fűződő viszonya tekintetében már évtizedek óta semmilyen eltérő joghatása nem volt? Csak nem mégis a vagyoni jogi érdekek védelme jelent meg ismét a családjog egy elemében? Vagy ez a döntésben nem is játszott szerepet? Pusztán a jogi norma, az egymással szemben álló vélelmek elméleti vizsgálata volt a cél? (Ha ez utóbbi, akkor ennek az esetnek olyan szintű kétséget kellett ébresztenie a kor *Begriffsjurisprudenz*-re esküdő jogászaiban, mint Jheringben az a jogvita, amely őt a fogalmak genealógiájának és hierarchiájának építésétől a jogot működtető érdekek vizsgálata felé tudta terelni.)

De visszatérve a konkrét példához: ez az 1930-32-ben még gyakorlati jogkérdés, az iskolák harca adott alkalmat a törvénytelen születés jogi megítélésének, valamint orvoslása történetileg kialakult módjainak itt következő rövid, összegző áttekintésére.

## II. A törvénytelen gyermek kategóriái az európai és a magyar magánjog történetében

A középkorban a valláserkölciség jogcímén a katolikus egyház szinte minden, a családdal valamilyen kapcsolatban álló világi viszonyra is kiterjeszkedett, és ezt a hegemoniát Európa jelentős részén a XVIII. századig, Magyarországon egészen a XIX. század második feléig sikerült ténylegesen megtartania.

Annak ellenére, hogy a XV. századtól a királyi hatalom igyekezett mind nagyobb teret nyerni az életviszonyok szabályozása körében, több jelentős *decretum* garantálta az egyházi bíróságok eljárási jogosítványait – egyebek közt –

<sup>3</sup> A szakmai érdeklődés természetesen elsősorban a dogmatikai csapdának szólt, az alkalmazandó jogszabályok különböző felfogás szerinti értelmezéséből, a fogalmi jogászatnak a realitástól eltávolodást eredményező jogi konstrukcióiból adódott. Nizsalovszky maga is azt mondta, hogy a valós helyzetet tekintve annyira egyszerű a kérdés eldöntése, hogy „egy laikus sem fogja soba megérteni ebben a kérdésben a jogászok között felmerült heves vita lehetőségét. Nincs az a laikus, aki előtt nem lenne világos, hogy a kárpáti harcokban 1915-ben eltűnt és holtak nyilvánított katonai özvegyének 1932-ben született gyermekét egy pillanattal sem lehet törvényes gyermeknek, a hási halott gyermekének tekinteni.” NIZSALOVSKY, *Néhány adalék...*, i.m., 145.

a végrendeleti és házassági ügyekben,<sup>4</sup> hivatkozva ezek *res spiritualis* jellegére.<sup>5</sup> Ebben fordulat csak 1647-ben II. Ferdinánd második *decretum*ával következett be, amely 15-16. cikkelyének taxatív felsorolásában rögzítette az egyházi bíróságok hatáskörét, és amelyben nem szerepelt a törvényes születéssel kapcsolatos státusviták elbírálása. Meszlény Artúr e jogszabályok *a contrario* elemzéséből jutott arra a következtetésre, hogy „a házasságon kívül született gyermek jogviszonyainak érdemleges részét rendező kérdéseket a világi bíróságoknak kellett jog szerint elbírálniok, hacsak azok más okból nem tartoztak az eklézsia elé.”<sup>6</sup>

Elöljáróban azt is rögzíteni szükséges, hogy a középkorban nem öntötték törvényi formába a házassági jog anyagi jogi normarendszerét, azt tehát továbbra is a – szokásjogi úton addig is alkalmazásban volt – kánonjogi jogszabályok foglalták össze, ezért a hatáskörváltás (amennyiben az a XVII. században ténylegesen bekövetkezett) valójában csak a forma megváltozását jelentette, a tartalom, az alkalmazandó normák nem változtak. Ez maradt a tényleges helyzet a *Tripartitum* megjelentetése, sőt az 1848-as közjogi változások után is.

A törvénytelen gyermek kategória egyébként egészen a XX. század első feléig rendkívül elterjedt, közhasználatú fogalom volt. Köznyelvi értelemben azokat a gyerekeket jelentette általában, akiket egyedülálló nő szült, futó nemi kapcsolat eredményeképp. A századforduló környékén elterjedt egy másik gyermekcsoportra való alkalmazása is: azokra, akiknek szülei – bár házasságuknak akadálya nem lett volna – nem éltek házassági kötelékben, csupán „*vadházasságban*.”<sup>7</sup>

A törvénytelen származás fogalmának történeti gyökerei azonban sokkal szélesebb palettát mutatnak fel a törvénytelen születés lehetséges okairól.

A római jogi felfogásról a 89. iustinianusi novellából szerezhetünk ismereteket. Ennek részletes szabályai szerint *liberi naturales* voltak azok, akik *concupinatus*ból származtak (bár ez tartós kapcsolat volt, de nem házasság, ezért a nő és a gyermek nem léphettek be a férfi családjába),<sup>8</sup> továbbá akik

<sup>4</sup> Vö. például Szilágyi Mihály kormányzó 1458. évi *decretum*ának 9. cikkelye, Mátyás 1462. évi I. *decretum*a, 1464. évi II. *decretum*ának 17. cikkelye, 1471. évi III. *decretum*a, stb. Vö. BÓNIS György, *Die Entwicklung der geistlichen Gerichtsbarkeit*, Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (ZRG), Kanon. Abt., Bd. LX. (1963), 175-235.; HOMOKI NAGY Mária, *A magyar magánjog történetének vázolata 1848-ig*, Szeged, 2001, 31-32.

<sup>5</sup> BESSÉNYÓ András, *Római magánjog*, Budapest-Pécs, 2003, 245.

<sup>6</sup> MESZLÉNY Artúr, *Magyar magánjog*, I. kötet, Budapest, 1928.

<sup>7</sup> SIPŐCZ László, *A törvénytelen gyermek jogállásáról*, Budapest, 1902, 9.

<sup>8</sup> *Házasságon kívül született gyermek* = Magyar Jogi Lexikon, IV. kötet, Budapest, 1904, 106.; Eduard HEILFERN, *Lehrbuch des bürgerlichen Rechts auf der Grundlage des BGB*, Berlin, 1901, 215. Részletesen elemzi a *concupinatus*t újabban Raimund FRIEDL, *Der Konkubinatus im kaiserlichen Rom*, Stuttgart, 1996.

*contubernium*ban születtek (tehát rabszolga és szabad ember közötti, akár házassági szándékkal történő együttélés vagy rabszolgák „házassága” folytán),<sup>9</sup> végül, akik férfinak szabad hajadon vagy özvegy nővel való „múlólagos” nemi érintkezéséből jöttek világra. A *concubinatus*ból származók bizonyos szempontból méltányos helyzetéhez képest az ezen utóbbi csoporthoz tartozók, akiket *vulgo concepti*, *vulgo quaesiti*, vagy *spurii* néven említettek, még a törvénytelenek között is meglehetősen kedvezőtlen helyzetben voltak: nem voltak törvényesíthetők, nem volt öröklési joguk és tartási igényük sem atyjukkal szemben. Még rosszabb volt a helyzetük azoknak, akik *ex damnato coitu* születtek. Ennek főszabály szerint két oka a házasságtörés és a vérfertőzés (*adulterini*, *incestuosi*) lehetett, emellett ilyennek számítottak a papoktól származó vagy az olyan gyerekek is, akiknek szülei között a nemzés időpontjában elháríthatatlan házassági akadály állt fenn. Ők még anyjuktól és annak rokonaitól sem igényelhetek tartást.<sup>10</sup>

A római jog középkori recepciója során fokozatosan veszítették el a házasságon kívül született gyermekek korábbi, viszonylag kedvező, méltányos helyzetüket. Az egyház támadta a többes házasságot, különbséget tett a „valódi” és a „mellékházasságból” származó gyermekek között, nem tartva helyesnek azok egyenlő jogállását. Utóbbiakat a törvénytelenek közé sorolta, akik így a férfi alkalmi nemi kapcsolataiból származó gyerekekkel estek egy tekintet alá.<sup>11</sup>

A germán népjogok szerint szintén törvénytelennek számított, aki a férfi futó nemi kapcsolatából származott. Ezeket a gyermekeket többféle (képszerűen is kifejező, jelentéssel bíró) névvel illették (például *Winkelkind* – azaz „zugban nemzett”; illetve *Banchart* – azaz „padon nemzett” gyerekek.)<sup>12</sup>

A késő középkorban a kánonjog befolyása alatt kezdték törvénytelennek tekinteni azt a gyereket is, aki a házasság megkötése után túl hamar vagy annak megszűnése után bizonyos időn túl született (de megjegyzendő, hogy ennek gyökerei is a római jogban keresendők, hiszen már az felállította a nemzés időpontjára vonatkozó megdönthetetlen vélelmet a gyermek születésétől visszafelé számított 182-300 napos határral). A putatív házasság tanának kidolgozása szintén maga után vonta a törvénytelen születés lehetséges „módjainak” bővülését: a vélt, tehát nemlétező házasságban (ebből következően valójában házasságon kívül) született gyermek mégis a törvényes

<sup>9</sup> SZIENTMIKLÓSI Márton, *A római jog institúciói*, Budapest, s.a.<sup>7</sup>, 328. A megítélésben a jog valamelyest honorálta a *tartós* viszonyt és Iustinianus azt is, hogy a rabszolgák házasságban egyébként nem élhettek.

<sup>10</sup> HEILFRON, *i.m.*, 215.

<sup>11</sup> *Staudingers Kommentar zum BGB mit Einföhrungsgesetz und Nebengesetze*, Bd. IV, Teil 3b., Vorbem. 5 zu § 1705

<sup>12</sup> Bővebben például *Staudingers Kommentar zum BGB, Uo.*, Vorbem. 4 zu § 1705

gyermekhez hasonló jogokat kapott (például törvényes örökjog). Az egyéb okból érvénytelen házasságból származó utódok helyzetét viszont a „szülők” jóhiszemősége (ez esetben törvényes), avagy ennek hiánya (ez esetben törvénytelen) határozta meg. A középkori jogszemlélet hatására kezdték vizsgálni a származás alapjául szolgáló nemi kapcsolat jellegét is: a rosszhírű, hírhedt kapcsolat az ebből született gyermek számára a legkedvezőtlenebb elbírálást vonta maga után.<sup>13</sup>

A *gemeines Recht* ugyanakkor nem tulajdonított gyakorlati jelentőséget a római jog szerinti, a *concubinatus*ból és egyéb módon született gyermekek közötti különbségtételnek. A recepció idején a törvényhozás ismerte ugyan a *Konkubinenkind* fogalmat (s használta is természetes, vagy szerelemgyerek formában), de nem kezelte őket másképp, mint az egyéb törvénytelen gyermekeket,<sup>14</sup> akiket a régi jog mindenféle jogi védelmen kívül állónak tekintett.

A recepció során a germán jogba is bekerültek a főbb római jogi alapelvek: a gyermekek az anyjuk családjába léptek be, javult az *incestuosi* és az *adulterini* helyzete is. A különbség az *ex damnato coitu procreati* és egyéb törvénytelen gyermekek helyzete között minimálisra csökkent: megkapták azt a jogi helyzetet, amit a iustinianusi jog szerint csak a *liberi naturales* élvezhettek (különösen a nemzőjükkel szembeni eltartási és öröklési jogosultságuk volt jelentős). A törvényes és törvénytelen gyermekek közötti különbségtétel viszont mindvégig élesen megmaradt. A közös jogi szemléletet tükrözi már 1520-ban a freiburgi városi jogkönyv, majd az 1756-os bajor törvénykönyv is, amelyek a törvénytelen születésnek három formáját adták meg: „nem valódinak” („*unächt*”) tekintetnek ... először a *naturales illegitimi*, akik két olyan egyedülálló személytől származnak, akik a nemzés idején egymással házasságot köthettek volna; másodszer a *spurii vel vulgo quaesiti*, akik bár két olyan egyedülálló személytől születtek, akik akkoriban össze akartak házasodni, de anyjuk nyíltan és nyilvánosan erkölcstelenségben élőnek számított; harmadszor az *illegitimi ex damnato coitu*, azaz az olyan személyek, akik a „könnyelműség” megvalósítása idején egymással nem házasodhattak össze.<sup>15</sup>

A házasságon kívül született gyermekeknek a fejlődés során még egy csoportja volt, amelynek megkülönböztetése különösen a német területeken bírt jelentőséggel. Ezek a „*menyasszonyi gyerekek*,”<sup>16</sup> akik a jegyesség ideje alatt

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> Hermann CONRAD, *Die Stellung der unehelichen Kinder in der neuzeitlichen Privatrechtsentwicklung Deutschlands, Frankreichs, Österreichs und der Schweiz*, Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (FamRZ) 9 (1962), 323.

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> Kertész Antal Magyarországon viszonylag ritkán használt kifejezése, ami tükörfordítása a német jogi nyelvben használt *Brautkinder* szónak. KERTÉSZ Antal, *A házasságon kívül született*

születtek. Sokáig erősen vitatott volt, vajon az ilyen gyermekek törvényesnek vagy törvénytelennek tekintendők-e. Az ALR és számos más német partikuláris jog ezeket a törvényes gyermekekkel egyenlő jogi helyzetbe hozta, hiszen anyjukat házassági ígérettel csábították el, az eljegyzésnek pedig ily módon legitimáló hatást tulajdonítottak.<sup>17</sup> Svájcban Krettmayr 1758-ban még azt mondta, hogy „*die Braut-Kinder nicht für ächt anzusehen seynd, sofern sie nicht per subsequens matrimonium oder sonst legitimiert werden.*”<sup>18</sup> Az 1853-as zürichi magánjogi törvénykönyv azonban már elismerte a menyasszonyi gyermekeket, mint a szülők hagyatékának igazi és jogos örököseit. Az 1900-ban hatályba lépett Német Polgári Törvénykönyv (az osztrák és a francia magánjogi törvénykönyvekkel egyetemben) elvetette a megkülönböztetést, és nem adott különleges helyzetet a jegyesség alatt születetteknek. Indokolásának kiindulópontja az volt, hogy az eljegyzés nem alapít házasságkötési kötelezettséget, és azt semmilyen más jogszabály sem írja elő.<sup>19</sup>

A régi magyar jog a törvénytelen gyermekkel azáltal érezte, hogy bűnben fogantott, hogy a törvényesnél hátrányosabb jogi helyzetbe hozta,<sup>20</sup> de a részletesebb szabályozást meglehetősen elhanyagolta.<sup>21</sup> Csak Werbőczy néhány rendelkezése, majd az ebből kiinduló, ezt továbbfejlesztő bírói gyakorlat pótolta a hiányt. Frank Ignác a XIX. század közepén a törvénytelen nemzésről („*vérbíaról*”) a következőket írta: „*Törvénytelen ágybul eredtek, a' kik igaz, t.i. törvényes, vagy legalább annak vélt házasságon kívül nemzödtek. ... Törvénytelen az is, a' kit férjes asszony, de nem férjétül szült.*”<sup>22</sup> A magyar jog tehát merített az európai tapasztalatokból, s a római jogi alapok után átvette a kánonjogban kialakult és abba beépült vélt házasság intézményét is, fenntartva, hogy a vélt házasságból származó gyermekek a törvényesekkel mindenben egy tekintet alá esnek. A második csoportba azok a gyermekek tartoztak, akik ugyan fennálló törvényes házasság időtartama alatt születtek, de nem az anya férjétől. Ezzel a szabállyal Frank lehetőséget adott arra, hogy megdönthető

---

*gyermek jogi helyzete*, Budapest, 1901, 26., bővebben Gustav BOEHRMER, *Das Problem der Brautkinder im deutschen und schweizerischen Recht*, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 16 (1963), 1945-1953.

<sup>17</sup> ALR II. 1, 1115-1116. §§; szintén ezt a szabályt alkalmazta a *Kursächsische Decisionen* (1661) és ezt vette át az 1863-as szász Ptk. is, stb.

<sup>18</sup> Aloysius Frhr. von KRETTMAYR, *Anmerkungen zum Codex Juris Bavaricus Civilis* 1, 60. Idézi CONRAD, *l.m.*, 323.

<sup>19</sup> Benno MUGDAN, *Die gesamte Materialien zum Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich*, Bd. IV., Berlin, 1899, 455.

<sup>20</sup> BÉLI Gábor, *Magyar jogtörténet*, Budapest-Pécs, 2000, 51.

<sup>21</sup> *Indokolás a magyar általános polgári törvénykönyv tervezetéhez*, I. kötet, Budapest, 1901, 247.

<sup>22</sup> FRANK Ignác, *A közigazgatás törvénye Magyarországon*, I. rész, Buda, 1845, 158-159.

legyen a magyar jogban mindvégig uralkodó szemlélet szerinti törvényes születés vélelme, amely a római jogban, Paulus nyomán alakult ki („*pater ... est quem nuptiae demonstrant*”).<sup>23</sup> A vélelem megdönthető volt: az anya férje bizonyíthatta a tőle való származás lehetetlenségét (Frank szerint például hosszas távollét esetén), s ilyenkor a gyermeket házasságon kívül születettnek kellett tekinteni. (A szabályozás jellegzetessége volt egyébként, hogy az apaság ily módon való megdöntésének kezdeményezésére a férjen kívül más érdekeltek is jogosultak voltak: „*a' kiknek haszna-kára benne, p. ok. örökség miatt*” – írja Frank Ignác.<sup>24</sup>)

Az 1853. május 1-jétől a magyar korona országaiban is hatályba léptetett Osztrák Polgári Törvénykönyv a családjog terén alapvető változást hozott. E jogszabály deklarálta, hogy (bár a házasságon kívüli gyermekek nem élveznek a törvényesekkel egyenlő jogokat, de) a törvénytelen születés a gyermek *polgári becsületére és előrehaladására nézve* hátrányos befolyással nem lehet.<sup>25</sup> Ez a gondolat hatalmas előrelépés volt a Frank által is elfogadott korábbi felfogáshoz képest, és ezt vitték tovább a magyar általános polgári törvénykönyv szerkesztői, köztük Králik Lajos, aki az első, 1892-es családjogi tervezetben a szülők és gyermekek jogi kapcsolataival foglalkozó fejezetet készítette.

A magyar Általános Magánjogi Törvénykönyv 1900-ban megjelent szövegében a 186-189. §§-ok foglalkoztak a gyermekek jogi helyzetével, amely szöveghelyek értékelése nyomán (*a contrario*) következtethetünk arra, hogy ki minősült a korabeli felfogás szerint törvénytelen gyermeknek. Eszerint törvénytelen az, aki nem törvényes (vagy vélt) házas nőtől született.<sup>26</sup> Ez esetben a születés pillanatakor az anya által elfoglalt státusz az irányadó, a nemzés időpontja irreleváns. Törvénytelen az is, aki a szülei házasságának felbontása utáni 300. napon túl született.<sup>27</sup> Ugyanígy, ha semmis házasságból származik – abban az esetben, ha az érvénytelenség okáról *mindkét* nemzőnek előzetes tudomása volt. (Ilyenkor a házasság megkötésekor kellett tudomással rendelkezni, és ha a semmisség vagy megtámadhatóság okáról csak az egyik házasuló fél tudott, ekként a másik (jóhiszemű) féllel szemben rosszhiszeműen

<sup>23</sup> A római jogi szerepéről és fejlődéséről: BIESENYŐ, *i.m.*, 217-218. Ezt az elvet egyébként számos kritika érte. Szakolczay Árpád például úgy találta, hogy ez a vélelem „*végigvonul az összes humoristák bobozatain*”, majd így folytatta: „*Azt már hallottam, hogy ... nemzés által gyermek jött a világra, ellenben azt természetjogiilag megállapítani, hogy az által, hogy egy anyakönyvvezető egy férfit és egy nőt az anyakönyvbe bevezet, gyermek keletkezett volna, ezt még nem hallottam.*” SZAKOLCZAY ÁRPÁD hozzászólása Sipőcz László: *A törvénytelen gyermek jogállásáról* című előadásához, nyomtatásban megjelent Sipőcz hivatkozott tanulmányában, *i.m.*, 64.

<sup>24</sup> FRANK, *i.m.*, 159.

<sup>25</sup> Optk. 162. §

<sup>26</sup> Ptk I. tervezet, 186. § (1) bekezdés

<sup>27</sup> Uo., 189. §

járt el, a gyermek a házasság érvénytelensége ellenére is törvényesnek, azaz érvényes házasságból származónak minősült.)<sup>28</sup> Végül törvénytelen lett a gyermek akkor is, ha a nemzésre a jegyesség alatt került sor, és nemzõi később nem léptek házasságra.<sup>29</sup>

Feltűnő, hogy a magyar tervezet nem szabályozta külön az ágyasságból született gyermekek jogi helyzetét, és nem tartalmazott külön szabályokat a vérfertőzésből származókra sem. Az ágyassági viszonyból született gyermekek törvényessége vagy törvénytelensége mellett általában ugyanazokat az érveket hozták fel, azonban más-más értelmezésben: mindkét oldalon a jóerkölcs fenntartása, a törvényes házasság intézményének előmozdítása szerepelt indokul, határozott állásfoglalásra azonban nem került sor. A Nizsalovszky és mások által 1930-31-ben szóvá tett eset tulajdonképpen ugyanennek a vitának egy évtizeddel későbbi kiújulása volt, hiszen nyilvánvaló, hogy ha a holtá nyilvánított személy özvegye mással nem kötött házasságot, de gyermeke született, akkor csakis ágyassági viszonyról lehetett szó.

### III. A törvényesítés fogalma és módjai<sup>30</sup>

A törvénytelen születéssel járó hátrányokat a törvényesítés valamely módjának alkalmazása útján lehetett – de csak bizonyos keretek között – orvosolni, s ehhez nyújtott segítséget a törvényhozás a törvényesítésnek, mint a „*törvényes leszármazást pótló jogintézménynek*”<sup>31</sup> a kidolgozásával.

A jogintézménynek a szakirodalom számos meghatározását adja, így például: „*Törvényesítés (legitimitatio) alatt oly cselekvény értendő, mely a törvénytelenység jellegét következményeivel együtt eltörülve, mind a születést, mind a született gyermeket törvényessé teszi. A törvényesítés után a házasságon kívül született gyermekek úgy tekintetnek, mintha érvényes házasságba születtek volna, és rendszerint a törvényes származásnak minden jogaiban részesekké válnak.*”<sup>32</sup> A Magyar Jogi Lexikon szerint

<sup>28</sup> *Uo.*, 186. § (2) bekezdés.

<sup>29</sup> Ezeket nevezte a közbeszéd „*menyasszonyi gyerekeknek*” ám a kategória szövegszerűen nem került be a tervezetbe, hiszen ténylegesen az elsőként említett csoport (nem törvényes házasságban élő nőtől való születés) egy speciális esetéről van szó. (A szerkesztők tehát ebben a tekintetben is magukévá tették a BGB szerkesztőinek korábban ismertetett álláspontját.)

<sup>30</sup> A gyermeki státusz biztosítására, megteremtésére egy apa számára több lehetőség is kínálkozott. A jelen tanulmányban ezek közül csak azokra fordítunk figyelmet, amelyek az apa természetes gyermekének törvényes státuszba emelését, azaz a személyes kapcsolat jogi rendezését eredményezték, az egyéb (elsősorban az öröklést biztosító, tehát vagyoni jogi jellegű) lehetőségeket (pl. örökbefogadás) itt nem tárgyaljuk.

<sup>31</sup> Csorna Kálmán kifejezése = SZLADITS Károly (főszerk.), *Magyar magánjog*, II. kötet, Budapest, 1940, 302.

<sup>32</sup> HERCZEGH Mihály, *Magyar családi és öröklési jog*, Budapest, 1874, 80.

pedig „törvényesítés az a jogintézmény, amelynél fogva törvénytelen ágyból született vagy törvénytelen születésűnek nyilvánított gyermekek nemző apjuk irányában, vagy esetleg még annak családjá irányában is a házasságban született gyermekekkel egyenlő jogi helyzetbe jutnak.”<sup>33</sup>

A törvényesítés fő funkciója tehát az atyával és az atya rokonaival való kapcsolatteremtés, amely a gyermek számára velük szemben is jogokat (és kötelezettségeket) keletkeztet, mégpedig koronként eltérő tartalommal.

A törvényesítés intézményét a klasszikus római jog még nem ismerte, az csak a keresztény császárság korában, a posztklasszikus korban alakult ki. Sorrendben az első formája a *legitimitio per subsequens matrimonium* volt, amely Constantinus idején jelent meg, elnevezése azonban középkori eredetű. Az intézmény eredetileg csak a *concubinatusból* származó törvénytelen gyermekek helyzetének megváltoztatását tette lehetővé, mint már megállapítottuk, ezzel is honorálva a *tartós* együttélést.<sup>34</sup>

II. Theodosius korabeli volt az újabb forma, a *legitimitio per dationem (oblationem) curiae*, azaz az a törvényesítési mód, melyben a természetes atya, akinek törvényes leszármazója nincs, azáltal orvosolhatta fia törvénytelen születésének következményeit, hogy azt a tanácsstagok (*curialisok, decuriók*) közé beíratta, ilyen szolgálatra adta, avagy leányát ilyenhez adta feleségül. Ilyenkor tehát a természetes atya és gyermeke között a jogi kapcsolat teljes hiányát az apai hatalom teljes megvalósulása, a vérségi kapcsolat maximális jogi elismerése váltotta fel. Eredetileg ezúton is csak a *concubinatusból* származó gyermekek voltak törvényesíthetők, később azonban bármely csoport tagjai törvényesíthetővé váltak.<sup>35</sup>

A törvényesítés harmadik lehetséges módjával, a császári kegyelemmel való törvényesítéssel csak Iustinianusnál találkozunk. Ez az intézmény arra szolgált, hogy azon gyermekek törvényesítését tegye lehetővé, akik a *legitimitio per subsequens matrimoniumból* az apjuk és *concubinájá* közötti házasság valamely okból fennálló lehetetlensége miatt ki voltak zárva. A császártól származó kegyelmi aktus megadásának azonban volt még egy előfeltétele, a törvényes leszármazók hiánya.<sup>36</sup> Ez a törvényesítésnek a római vagyontörvény jogszemléletben gyökerező azon indokából fakadt, hogy az atyai vagyont az a gyermek örökli, aki törvényesnek számít, tehát a *legitimitiora* azért van szükség, hogy az apa vagyont törvényes gyermek nemlétében természetes gyermekére hagyhassa. Ez indokolhatja azt is, hogy a törvényesítés e formájának akkor is helye volt, ha az atya már meghalt, de előtte végrendeletében kérte a gyermek

<sup>33</sup> *Törvényesítés* = Magyar Jogi Lexikon VI. kötet, Budapest, 1907, 643.

<sup>34</sup> Átfogóan: FRIEDL, *i.m.*, passim.

<sup>35</sup> HEILFRON, *i.m.*, 231.

<sup>36</sup> BESSÉNYÓ, *i.m.*, 241.

legitimációját.

A római birodalom bukása után a *curialis* szolgálatba adással való törvényesítés jelentőségét veszítette, így a kánonjog, amely bár „a római joggal élt,” ezt már nem vette át. Ebből fejlődött azonban ki a XIII-XIV. században a *legitimatio per oblationem monasterio (curiae coelesti)*, azaz az egyházi szolgálatba adással való törvényesítés, amely néhány nyugat-európai országban viszonylag széleskörű jelentőségre tett szert (főként olasz, illetve francia területeken).<sup>37</sup>

Átkerült a kánonjogba az eredetileg római *legitimatio per subsequens matrimonium* is, bár az utóházasságról, mint a törvénytelen születés korrigálásáról a Iustinianus utáni időkből egészen a XII. század elejéig semmilyen információ nem áll rendelkezésre.<sup>38</sup> Ekkor azonban a virágzásnak induló jogtudomány elkezdett mélyebben foglalkozni a iustinianusi forrásokkal. III. Sándor pápa 1179-ben a harmadik lateráni zsinat kapcsán az intézményt a kánonjogba recipiálta egy, az eredeti formához képest jelentős eltéréssel: a törvénytelen gyermekek minden fajtájára kiterjesztette e legitimáció lehetőségét, bár bizonyos források szerint a házasságtörésben fogantak kivételével.<sup>39</sup> A kánonjog előírása szerint az utóházasság hatása nem csupán az egyházi kompetenciába tartozó életviszonyokra terjedt ki, hanem a világi jog területére is. Következik ez az egyház hegemoniájából és a világi hatalomra való igényeiből is, valamint alátámasztja, hogy az egyház a középkor során vitathatatlanul mindenütt gyakorolta a házassági törvényhozó hatalmat, ennél fogva jogosult volt a házasság polgári jogi hatásainak meghatározására is. A világi jog szférájából mindenekelőtt az öröklési jogosultságot szabályozta III. Sándor azzal, hogy a házasságtörésből származó gyermekeket a törvényesítésen kívül az öröklésből is kizárta.<sup>40</sup>

A *per subsequens matrimonium* bekövetkező törvényesítésnek ez az alakja került a középkori Itáliába és Észak-Európába, ahol az teljes elismerésre talált. Franciaországban a törvényesítésnek ez a módja ekkor már iustinianusi formájában ismert volt, ezt a kánonjog csupán kiegészítette.<sup>41</sup> Németországi elismerése viszont már ellenállásba ütközött, hiszen a hagyományosan *rechtlosnak* tekintett törvénytelen gyermekek helyzetének jelentős

<sup>37</sup> Ferdinand KOGLER, *Beiträge zur Geschichte der Rezeption und der Symbolik der legitimatio per subsequens matrimonium*, ZRG Germ. Abt. Bd. XXV. (1904), 154-156.

<sup>38</sup> KOGLER, *i.m.*, 96.

<sup>39</sup> KOGLER, *i.m.*, 101-103.; de vö.: LAKATOS Gyula, *Az adulerin gyermekek törvényesítésének kérdése hazai jogunkban*, Jogállam X. (1911), 378.: „Az egyházjog igazí szellemében író autorok mindvégig az adulerin gyermekek törvényesíthetését vallják.”

<sup>40</sup> LAKATOS, *i.m.*, 374-375.

<sup>41</sup> KOGLER, *i.m.*, 105-109., Ulrike HAIBACH, *Familienrecht in der Rechtsprache*, Rechtshistorische Reihe Bd. 87, Frankfurt/M., 1991, 337-338.

megváltoztatását, javítását jelentette volna.<sup>42</sup> Először csak a partikuláris jogrendszerekbe került be, de azoknak sem mindegyikébe, hisz például a *Sachsenspiegel* sem ismerte.

A XIII. századtól az utóházasság útján való legitimációnak számos szimbolikus változata alakult ki német területeken, s minden formáját olyan alakoszerűségek kísérték, amelyek alkalmasak voltak arra, hogy a gyermekre szemmel láthatóan is kiterjesszék az utóházasság hatását. Az, hogy a gyermek részt vett szülei házasságkötésén, mintegy „nyilvánosan dokumentálta” törvényesítését, egyúttal lehetőséget adott másoknak arra, hogy ha az apaság nem vitathatatlan, esetleg kifogást emelhessenek.

A kezdeti forma az egyházi ceremóniához kötődött, amely során palástot (ún. *palliumot*) terítettek a házasulandókra. Annak, hogy ez alá a gyermeket is odaállították, az volt a célja, hogy a gyermeket olyanná tegye, mintha az törvényes hitvesi ágyból született volna.

Később olyan törvényesítési módok alakultak ki, amelyek már nem kötődtek az egyházi eljáráshoz, illetve nem abból fejlődtek ki, hanem sokkal inkább egy korai, elterjedt adopción formából, amely a szülés imitálása révén biztosította a gyermek számára a törvényes születésből eredő jogokat. A legjelentősebb ilyen szokás az volt, hogy a gyermeket szülei utólagos házasságkötése alkalmával az anya (ritkábban az apa) hosszú köpenye alá állították. A köpeny a népviselet (ünnepi alkalmakkor elengedhetetlen) kelléke volt. Ezeket a gyermekeket illették a köznyelvben „*Mantelkinder*” kifejezéssel. A törvényesítés gyökere a köznép felfogása szerint annak látványos megvalósítása volt, s nem ismervén el a házasság absztrakt hatását, azt feltétlenül szükségesnek tartották.

A másik népszerű törvényesítési forma a gyermeknek a szülőhöz kötése volt, mely a szülő derekán levő öv segítségével történt. A XIII-XIV. századi néphit szerint ez még erősebb köteleket biztosított, mint a köpeny alatti törvényesítés, hiszen „*aꝯ öv nemcsak a felső, de aꝯ alsórubázatot is összetartja a csipő fölött.*”

Jelentéktelenebb körben, partikuláris területeken érvényesült a törvényesítésnek más formája is, például az, amikor a házasulandó szülő a házasságkötés alatt gyermekét bal karján tartotta, illetve ha a gyermek már járni tudott, a szoknyája bal szélé alá állította (*sub ora palli sui sinistra*). Ehhez hasonló megoldás volt más vidéken a térdre ültetés, illetve ha a gyermeket a házasságkötéskor a pap Bibliája, vagyis azon könyve alá állították, amelyből a szülők összedadásának liturgiáját olvasta (tehát a házasulandó szülők elé, mintegy a könyvtartó emelvény alá).<sup>43</sup>

<sup>42</sup> KOGLER, *l.m.*, 99.

<sup>43</sup> Részletesen KOGLER, *l.m.*, 155-171.

A *legitimatio per rescriptum principis*, a hatalmi aktussal történő törvényesítés kánonjogba való bekerülése III. Ince pápa nevéhez fűződik, akit II. Fülöp Ágost francia király arra kért, hogy nyilvánítsa törvényessé két törvénytelen gyermekét. A pápa ennek nyomán 1201. november 2-án adta ki az okmányt, mint az első pápai legitimációs okiratot.<sup>44</sup> A pápai törvényesítésnek rendkívül nagy egyházi jelentősége volt: az ily módon törvényesített fiúk elől (az egyebektől eltérően) még a papi hivatás illetve más egyházi hivatal vagy méltóság vállalása sem volt elzárva. De a kánonjog szerint a pápa legitimációs joga ennél a törvényesítési formánál sem szorítkozott csupán a vallási-egyházi viszonyokra, hanem az a világi jog területét is teljes terjedelmében átfogta. III. Ince és követői itt sem tartották magukat Iustinianus alapvető szabályaihoz, amennyiben a törvényesítést törvényes leszármazók létében is megengedték, valamint nemcsak a *liberi naturales*, hanem az *adulterini* számára is megnyitották a legitimáció e lehetőségét.<sup>45</sup> Alkalmazására rendszerint akkor került sor, ha az utóházasság az egyik szülő halála miatt vált lehetetlenné.

A pápai *rescriptum* útján való törvényesítés egyházjogon túlterjeszkedő hatását azonban a világi hatalom képviselői sokáig nem fogadták el. Tiltakozásuk eredményeképp a pápa kénytelen volt elismerni, hogy a császárnak, mint a világi hatalom urának (megfelelően az eredeti római jogi intézménynek) szintén legitimációs joggal kell rendelkeznie. A *per rescriptum principis* törvényesítés másik formája tehát a császári leirat lett, amit a császár nevében rendszerint a palotagróf adott ki. A források tanúsága szerint ez német területeken már a XII. század első felében is gyakorlat volt,<sup>46</sup> és korántsem ütközött olyan ellenállásba, mint a *legitimatio per subsequens matrimonium* elismerése. A közös jog változása során azonban az intézmény új irányba fejlődött: egyre inkább vitássá tették, hogy a *rescriptum* útján legitimált gyermekek örökjogi szempontból a törvényesekkel azonos jogállásba kerülhetnének.<sup>47</sup>

Az ALR szerint a legitimációnak három fajtája volt ismeretes: a szülők utólagos házasságkötésével, a főhatalmi deklarációval (*obrigkeitliche Deklaration*), valamint a bírói ítélettel bekövetkező törvényesítés.<sup>48</sup> Utóbbit az 1854-es reform során megszüntették, de az első két hagyományos változat megmaradt. Az utóházasság a porosz jog szerint is a törvényes gyermeket megillető összes jogosultságot és kötelezettséget biztosította a törvénytelen gyermek számára, a főhatalmi deklaráció, az uralkodói kegyelem azonban csak annyit jelentett,

<sup>44</sup> Paul REHME, *Buchbesprechung*, ZRG Germ. Abt. XXVI. (1905), 346.

<sup>45</sup> LAKATOS, *i.m.*, 375-376.

<sup>46</sup> KOGLER, *i.m.*, 116.

<sup>47</sup> *Staudingers Kommentar zum BGB*, Bd. IV. Teil 3b., 350-351.

<sup>48</sup> ALR II., 2 592 és köv. §§

hogy a gyermek megszerezhetette apja társadalmi állását, a törvényes gyermek összes jogait és kötelezettségeit, de speciális családi szerződés híján az atya családjába be nem léphetett.<sup>49</sup> A törvényesített gyermek és anyja rokonai között sem keletkezett a törvényteleniséggel együttjáró kapcsolaton túlmenő egyéb családi kapcsolat, amennyiben nem jött létre közöttük is kifejezett legitimációs megállapodás.

A törvénykönyv szerint a törvényesítést kérő apának a törvényes és törvényesített gyermekei egymáshoz való viszonyukban féltestvéreknek minősültek. Ebből következik, hogy az ALR a törvényesítés e lehetőségét törvényes gyermekek léteben is megadta.<sup>50</sup> Az utóházasság törvényesítő hatályát azonban az ALR kiterjesztette a legitimált törvényes leszármazóira is, még akkor is, ha az már meghalt.<sup>51</sup>

A Code Civil csak az utóházassághoz fűzött törvényesítő hatást ismerte el, ebből is kizárva a vérfertőzésből és házasságtörésből származó gyermekeket.<sup>52</sup> A házasság után azonban a gyermek megszerezte ugyanazokat a jogokat, mintha már eredetileg is törvényes házasságban született volna.

Míg a Code Civil ilyen szűkmarkúan bánt a törvényesítés lehetőségeivel, az Osztrák Polgári Törvénykönyv a két általános formán kívül (utóházasság, királyi leirat) még egy harmadik nemét is ismerte a törvényesítésnek: azon gyermekek, akik olyan érvénytelen házasságból születtek, melyben elhárítható házassági akadály állt fenn, törvényesnek voltak tekintendők, ha a házassági akadályt utóbb elhárították vagy arról az egyik szülő nem tudott.<sup>53</sup> Utóbbi esetben azonban a gyermekek öröklési jogosultságát a Törvénykönyv korlátozta.

A magyar joggyakorlat a törvényesítés intézményét sokáig nem ismerte, szabályozásának szükségessége és mikéntje tekintetében pedig mindannyiszor éles vita bontakozott ki. A polgári korszak terjedelmes szakirodalmát vizsgálva azonban kiderül, hogy a magyar jogrendszer történeti fejlődése során három meghatározó formáját ismerte a *legitimation*nak. Mindenekelőtt az utólagos házasságkötés általit, amely tételes jogi szabályra jogunkban soha nem volt visszavezethető, s amelyről Werbőczy sem tesz említést. „*Mindazonáltal százados jogszokás útján régi időktől fogva ismeretes*” – írja róla a Magyar Jogi Lexikon.<sup>54</sup> Az intézmény Magyarországra is a kánonjog közvetítésével az

<sup>49</sup> ALR II., 2 603-609. §§

<sup>50</sup> HEILFRON, *i.m.*, 232. (ellentétben a közös joggal).

<sup>51</sup> ALR II., 2 600. §

<sup>52</sup> Code civil Art. 331.

<sup>53</sup> Optk. 160. §

<sup>54</sup> *Törvényesítés* = Magyar Jogi Lexikon VI. kötet, Budapest, 1907, 643.

előzőekben leírt módon került, s formálódását nagyban elősegítette az egyházi bíróságok 1868-ig tartó jelentős ítélkezési gyakorlata. Ez a törvényesítési forma szolgálta leginkább a törvénytelen születés következményeinek elhárítását, amennyiben a valóságos nemzők között jött létre törvényes házasság.<sup>55</sup> Frank Ignác szerint érvényességi feltétele volt, hogy a szövetkezést visszavinni lehessen a nemzés vagy születés idejére,<sup>56</sup> tehát hogy a szülők között a nemzés kori házasságkötés feltételei adottak legyenek (azaz követelmény a szülők szabad állapota, illetve hogy ne álljon fenn elháríthatatlan házassági akadály). Ha viszont a szülők között olyan házassági akadály állt fenn, amely felsőbb engedelemmel, felmentéssel elhárítható volt, akkor Frank szerint a törvényesítés megengedhető. Ez a felfogás a XIX. század magyar magánjogában meglehetősen haladónak számított, hiszen a korszak jelentős személyiségeinek nagy része (például Kövy Sándor, majd Wenzel Gusztáv vagy Zlinszky Imre is) ennél szigorúbb feltételeket állított fel azzal, hogy csak akkor adtak módot az utóházassággal való törvényesítésre, ha a nemzéskor a szülők között semmilyen házassági akadály nem állt fenn.<sup>57</sup> A kereteket ők azért szabták meg ilyen szigorúan, mert az utólagos házasságkötést a törvényes leszármazás forrásának tekintették, amely korrigálni tudta az elkövetett hibákat, és szentesítő, tisztító erejét kiterjesztette mindarra, ami a házasságkötés között korábban történt.<sup>58</sup> Ebből a felfogásból származott az utólagos házasságkötés teljes joghatása is, azaz hogy ez a törvényesítési mód képes minden jogviszonyra kiterjedően, mégpedig a születésre visszamenő hatállyal megadni a gyermeknek a törvényes gyermekeket megillető jogokat – amint ezt a bírói gyakorlat történetileg kifejlesztette (bár a visszaható hatályt a későbbiekben az *ex nunc* hatály váltotta fel).

A királyi kegyelemmel való törvényesítés szintén római jogi eredettel került be a magyar joggyakorlatba úgy, hogy azt (a *subsequens matrimonium*mal ellentétben) már Werbőczy is említette a Hármaskönyv I. Rész 106, 108. címében. Bár részletes szabályait nem tartalmazta, de azzal, hogy elismeri „...azokat sem a pápa, sem fejedelmünk nem törvényesíthet,...”<sup>59</sup> bizonyítja, hogy ez a XVI. század elején már ismert és elfogadott legitimációs forma volt.

Frank kétféle célú *rescriptum*xól írt, amelyek közül az egyik „a vérszenny eltörlésé” szolgálta, s a XIX. század közepén már csak történeti jelentőséggel bírt (hiszen ekkorra az a felfogás, hogy a házasságon kívüli születésnek a

<sup>55</sup> BÉLA, *i.m.*, 52.

<sup>56</sup> FRANK, *i.m.*, 160.

<sup>57</sup> BHERMANN Sándor Mihály, *A törvényesítés és az örökbecfogatás a magyar jog és a német magánjogi törvénykönyv tervezete szerint*, Magyar Igazságügy XXX. (1888), 75.

<sup>58</sup> *Törvényesítés* = Magyar magánjog, II. kötet, főszerk. SZILADITS Károly, 302-306., LAKATOS, *i.m.*, 372.

<sup>59</sup> *Tripartitum*, I. rész 108. cím 1. §

gyermekre megbélyegző és hátrányos hatásai vannak, már megdőlt), a másik pedig „a törvényes vérség megadásáról” szolt, amely királyi adomány volt, ennek feltétele pedig a törvényes örökösök hiánya vagy azok megegyezése volt.<sup>60</sup> A törvényesítést mindig a természetes atyának kellett kezdeményeznie, és annak megadása kegyelmi jellegű, azaz a király mérlegelési jogkörébe tartozó döntés volt – ebből az következik, hogy azt a feltételek maradéktalan fennállása esetén is meg lehetett tagadni. Ennek alapja pedig az a meggyőződés, hogy a király közjogi felségjoga teljes, és ennek része az alattvalók státusán való változtatás joga is. A királyi kegy ugyanakkor magánjogi jelleggel is bírt, hiszen azt a királyi adomány egy különös nemének tekintették.<sup>61</sup> Nem szabad azonban szem elől veszítenünk, hogy ez a törvényesítési mód is inkább a természetes atya vagyoni érdekeit szolgálta (hiszen a vagyon továbbvitelének lehetőségét rejtette magában: természetes gyermekét immár örökösévé tehetete), mint a gyermek helyzetének javítását.

A korábbi magyar jog a kánonjog hatására elismerte a *legitimatio per rescriptum pontificiumot*, a pápai leirattal történő törvényesítést is, amely a római katolikus egyházfő „kegyén, batározatán illetőleg földmentvényén” alapult,<sup>62</sup> s amelynek jogi hatálya csak a katolikus vallású gyermekekre terjedt ki. E legitimációt az atya mellett az anya vagy a törvényesítendő természetes gyermek is kezdeményezhette. A kánonjoggal hazánkba került törvényesítésnek két alfaját különböztette meg a régi jogirodalom: a közvetlent és a közvetettet. A közvetlen törvényesítésnek (*legitimatio directa*) csak egyházi joghatása volt: eltörölte a születés szennyfoltját (Frank kifejezésével: „elengedte a vérbírást”),<sup>63</sup> és lehetőséget adott a gyermeknek, hogy egyházi hivatalt vállalhasson, polgári jogi tekintetben azonban annak helyzetén nem változtatott.

A közvetett törvényesítés (*legitimatio indirecta*) valójában a házassági bontó akadályok alóli felmentést jelentette (például közeli oldalági rokonság és sógorság vagy egyházi rokonság, hitvesölés alól, illetve keresztény és nem keresztény házassága esetén). Személyi hatályát tekintve ez is csak a katolikusokra terjedt ki. A pápa felmentése után még a király jóváhagyását is ki kellett kérni a magyar jog szerint, ezért nevezhető a törvényesítés ezen formája közvetettnak. Joghatálya egyúttal a magánjogi viszonyokra is kiterjedt, hiszen a felmentés után a házasság megköthetővé vált, az eredetileg semmis házasság pedig utólag érvényes lett. Így tehát *quasi* utólagos házasságkötés történt, ezzel magyarázható, hogy a pápai törvényesítésből a gyermek számára eredő jogok és

<sup>60</sup> FRANK, *i.m.*, 160-161.

<sup>61</sup> BÍLI, *i.m.*, 37.

<sup>62</sup> HIERCZEGHI, *i.m.*, 86.

<sup>63</sup> FRANK, *i.m.*, 160.

kötelezettségek köre megegyezik a *subsequens matrimonium* következményeivel. A törvényesítés időpontjától a gyermek atyai hatalom alá került (ha a törvényesítést a szülők valamelyike kérte), és öröklési jogot nyert akkor is, ha más törvényes gyermekek is voltak.<sup>64</sup> A pápai legitimációt Magyarországon a *legatus natus*, a Szentszék követe, vagyis az Esztergomi érsek is gyakorolhatta.

---

<sup>64</sup> HERCZEGHI, *i.m.*, 86-88.

## Mozzanatok az európai büntetőjog fejlődésének történetéből a feudalizmus virágzó és felbomló szakaszában<sup>1</sup>

### 1. Az európai büntetőjog a feudalizmus virágzó szakaszában

A XI-XV. századra tehető a feudalizmus második fő korszaka, a virágzó feudalizmus szakasza. A termelőerők fejlődése, a természeti gazdálkodás általános uralmának fokozatos felszámolása és a társadalmi munkamegosztás továbbfejlődésének hatására Európa nagy részén a feudális jobbágytartó rend általában kialakult. A virágzó feudalizmus állam- és jogfejlődésében is jelentős változások következtek be: a korai feudális állam viszonylag erős központi hatalmát a politikai széttagoaltság váltotta fel.

A hűbériség elterjedésével a nagy feudális földbirtokosok politikai hatalmának növekedése aláasta a központi hatalom erejét. Így a korai feudalizmus időszakának végére kifejlődött és egyre általánosabbá vált, különösen Európa nyugati részein a politikai széttagoaltság. „Az elhatalmasodó hűbéri anarchia gyakran a részfejedelmek, illetve tartományurak széttagolt uralmát, tehát kis részállamok egész sorának az önállósulását hozta létre egy és ugyanazon nép történetében.”<sup>2</sup> A virágzó feudalizmusban a politikai széttagoaltság, a feudális urak közötti magánháborúk, a feudális anarchia és következményeik egy időre a jog fejlődését is megszakította, és a helyi, területi alapon kifejlődő jog uralmát erősítette fel. A partikuláris (helyi) jog a nagy hűbérurak politikai hatalmának szélesedéséhez vezetett. A feudális anarchia, a magánharc korszaka az európai feudális államokban – a nyugat-európaiakban korábban (a XI-XIII. században), a feudalizmusra áttérésben megkésett keletiekben későbbben (a XVI-XVII. században) jelentkezve – kialakult.

A társadalmi munkamegosztás fejlődése, az ipar és a mezőgazdaság elválása, az árutermelő társadalom elemeinek megjelenése, a középkori városi polgárság megerősödése, a közállapotok megszilárdítása szükségességének

---

<sup>\*</sup> CSc., egyetemi docens, a Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> E tanulmány a büntetőjog európai és honi fejlődéstörténetét átfogó – készülő, eddig nem publikált – monográfia egyik fejezetének alcímében feldolgozott kérdéskörbe ad betekintést.

<sup>2</sup> HORVÁTH Pál, *Az Európa-jog ősforrásai: A kontinentális jogi kultúrák fejlődéstörténete*, Budapest, 2003, 83-84.

felismerése, a feudális társadalom rendi tagozódása idővel új helyzetet teremtve előkészítette a hűbéri anarchia felszámolását. „A központi hatalomnak a feudális anarchia felszámolására irányuló küzdelmeivel egyidejűleg a társadalom rendi tagozódása általánossá vált: az adott társadalom egyes rétegei, az egyházi és világi főurak, a köznemesség, a kiváltságokat szerző városi polgárság – jogok, privilégiumok által elkülönült – rendeké fejlődtek, kialakult a rendi monarchia, amely jelentős lépést hozott a feudális államszervezet fejlődésében és visszahatott a jogrend megerősítésére. A jogi partikularizmus felszámolására tett erőfeszítésekkel és a feudális anarchia korlátozásával egyidejűleg a rendi monarchia erősítette az alávetett lakosság feletti földesúri joghatóságot is.”

A XIV-XV. században a „a helyi szokásjogok írásba foglalása és egységesítése, a királyi és rendi jogalkotás kifejlődése, a rabszolgatartó Római Birodalom árutermelő társadalmában kifejlődött jog befogadása (receptio) és a feudális jog tudományos rendszerezésére irányuló első kísérletek jelzik a virágzó feudalizmus jogéletének, jogrendjének felgyorsult fejlődését.”<sup>3</sup> A jogtudományok XI-XII. század utáni szélesedő fejlődése, a jogi egyetemi oktatás beindulása (1150 körül Párizsban a teológiai oktatás, Bolognában a jogtudományi oktatás megszervezése, 1167-ben az oxfordi egyetem, 1239-ben Salamancában az első spanyol egyetem létrehozása stb.) közvetve és közvetlenül már hatással volt a kor jogéletének, jogalkotásának és jogalkalmazási gyakorlatának a fejlődésére.

A virágzó feudalizmusban az állam- és jogfejlődést, ezen belül a büntetőjog fejlődését, a bűnfelelősségi, büntetési elvek, szankciórendszerek és szankciók országok közötti terjedését is közvetve és közvetlenül egy sor, sajátos külső és belső, régióként eltérő történelmi helyzetből, társadalmi-gazdasági viszonyokból eredő tényező befolyásolta.

A feudális állam- és jogfejlődés e szakaszára gyakorolt kedvezőtlen hatásaiknál fogva külön is kiemelhetők:

- a görög (keleti) és a római egyház között, évszázadokkal korábban kezdődött, majd 1054-ben bekövetkezett végleges szakadás;

- az 1096-1270 között Jeruzsálem felszabadítására indított hét keresztes hadjárat;

- az európai országokon belül kiújuló középkori magánharcok;

- az idegen hódítók elleni függetlenségi háborúk (Spanyolország és Portugália területén a VIII-XII. század között folyó harc az arab erők teljes kiszorítására. Portugália csak a XII. században vált függetlenné.);

- a római pápa és a német-római császár 1075-1122 közötti, és a wormsi konkordátummal lezáruló, pápai győzelmet jelentő hatalmi küzdelem;

- a XIII. század elején a mongol világbirodalom megalapítása (1206-1227), az ázsiai mongol hódítás, az orosz fejedelemségek elfoglalása, a mongol-tatárhordák közép-európai országokba való betörései, pusztításai (az 1241. évi

<sup>3</sup> HORVÁTH Pál, *i.m.*, 84.

lengyel- és magyarországi betörések), illetve ezek társadalmi, politikai, gazdasági és demográfiai következményei;

- a százéves háború (1337-1453) Anglia és Franciaország között;
- a közállapotok általános romlása, a hűbéri széttagoltság, a főúri és földesúri, valamint a helyi hatalmi törekvések erősödése egyik oldalról, másik oldalról ugyanezen tényezők következményeikben a központi hatalom erősítéséhez, a túlhaladott ősi szokásjogi felelősségi elvek fokozatos visszaszorításához, a magánharc, az önbíráskodás korlátozásához, a jogélet fejlesztéséhez is hozzájárultak;

- a XV. századi cseh huszitizmus ellen vezetett négy keresztes hadjárat;
- az oszmán-török hódítás kezdete a Balkánon (1354), a Balkán és Kis-Ázsia országainak elfoglalása (1451-1481), a török terjeszkedés (1440) a magyar határokig, majd a 150 éves török hódoltság hazánkban, és a közel 300 évig tartó török uralom a Balkánon;

- az Amerika felfedezését (1492) követő, s a XX. század közepéig tartó és Ázsia, Ausztrália, Afrika országaira is fokozatosan kiterjedő spanyol, portugál, holland, francia, angol, belga, német stb. gyarmatosítás, a gyarmatbirodalmak kialakulása, az európai jogrendszerek meghonosítása a gyarmatokon.

A Kelet- és Dél-Kelet, valamint Közép-Európa államaiban más külső és belső történelmi hatások is késleltették vagy éppen siettettk, illetve kedvezőtlenül befolyásolták a feudális állam- és jogviszonyok fejlődését a virágzó feudalizmus korszakában. Kelet- és Dél-Kelet, valamint Közép-Európában<sup>4</sup> a rendi monarchia társadalmi bázisai is eltérő módon alakultak, a rendi monarchia számottevő polgári rend hiányában fejlődött ki. Közép- és Kelet-Európa központosított (rendi) államai a különböző fejlettségi fokon álló népek egy államban történő egyesítését hozták magukkal, amelyekben a jogegység megteremtésének hiányoztak az elemi feltételei.

A feudalizmus eme századaiban a büntetőjog fejlődésének, a büntetőszabályok, büntető törvények mennyiségi növekedésének, az egyes jogtárgyakat sértő vagy veszélyeztető több szakaszos büntetőnormák, részletes tényállások kimunkálásának, „*bokrosodásának*”, az egyre részletesebb, pontosabb, szinte tételes kidolgozásának, ezzel párhuzamosan a büntető szankciók és a jogalkalmazási gyakorlat rendkívüli szigorodásának lehetünk a tanúi. Európai viszonylatban a X-XI. századtól fokozatosan hódít teret az az intézményrendszer, amelynek vezérlő elve az elrettentés. Az elrettentés, amely testet ölt a büntetési rendszer alapvető kategóriáiban, a büntetési nemekben és büntetési tételekben, de magában az eljárás intézményrendszerében is, és megjelenése egyáltalán nem öncélú. Ekkorra már a feudális állam ugyanis felismeri a büntetőjogi igény központosított (állami) érvényesítésének

<sup>4</sup> HORVÁTH Pál, *i.m.*, 84.

szükségességét. A korabeli feudális állam „megvilágosodását” jelentős mértékben elősegítették, gyorsították az egyes kelet-, közép-európai államokban, de a Német-Római Birodalomban, Franciaországban, illetve Angliában is fellángoló hatalmi harcok ismétlődése, a közállapotok megszilárdításának és a központi hatalom erősítésének igénye.

A büntető törvények meghatározó jellemzője a XI-XVIII. századok során elterjedt és uralkodóvá vált abszolút határozott, kegyetlen büntetési rendszer volt. A *Sachsenspiegel* (1224-1230), de az 1282. évi francia szokásjogi gyűjtemény,<sup>5</sup> a *Coutumes de Beauvaisis* – itt nem részletezett – krudélis rendelkezéseiből egyértelműen kiderül, hogy szinte minden bűncselekményt halállal fenyegettek, legyen az bármilyen „jelentéktelen” is.

Megelőzési szempontból is jelentős viszont, hogy már ebben a korban, a XI-XIII. századi itáliai városi statutumokban – többek között – a városi nép esküjében kötelezettséget vállalt a városi béke biztosítására, a városi közösség védelmére, továbbá bizonyos súlyos bűncselekményektől – az emberöléstől, lopástól, verekedéstől, késelestől, gyújtogatástól, önbíráskodástól stb. – való tartózkodásra, valamint az elöljárók követésére.

A virágzó feudalizmus országaiban az állam- és jogrend, a közállapotok szilárdítására tett, uralkodói törvényekben is megtestesülő központi és helyi erőfeszítések hozzájárultak az eljárásjog és a büntető anyagi jog XI-XV. századi fejlődéséhez.

A jogforrások megerősítik, hogy különösen a magánharc visszaszorítását, az anarchikus közállapotok felszámolását célzó középkori béketörvények és uralkodói erőfeszítések – közvetve bár, de – jelentős mértékben hozzájárultak a büntetőjog fejlődéséhez. A központi hatalom, az uralkodók magánharc elleni küzdelme és ezek békeegyezményekkel a büntetőjog fejlődésére gyakorolt hatásai jelentősek és a büntetőjog fejlődéstörténeti vázlatának tárgyalásánál nem kerülhetők meg.

A béketörvények preambulumaikba foglalt s az általános béke és biztonság jelentőségével kapcsolatos ünnepélyes uralkodói kinyilatkoztatásokon túl, rendkívül szigorú büntető rendelkezéseket tartalmaztak az önkényes magánharcba bocsátkozókkal szemben.

A magánharc az ókori, parttalan jellegű magánbosszú egyik késői megnyilvánulása, középkori újraéledése volt. A magánharc a valós vagy vélt egyéni sérelmek rendezésén túl nemcsak a központi hatalom elleni fellépés, hanem – különösen a virágzó feudalizmus idején – a vagyongyarapítás egyik eszközévé is vált. A főurak, nemesek közötti magánharc, ha a hatalom

<sup>5</sup> Bevezetés az egyetemes állam- és jogtörténet forrásaiba. (A feudális jog forrásai) 2. füzet, szerk. HAJDÚ Lajos, HORVÁTH Pál, NAGY Lászlóné, Budapest, 1966, 6.

meggyengült, ha a közállapotok, a közbiztonsági helyzet súlyosan megromlott vagy összeomlott, rendre kiújult.

Európai viszonylatban a magánharcnak – sajátosan eltérő történelmi háttérben – két fő korszaka különböztethető meg. Az egyik a nyugat- és közép-európai országokban a feudalizmus VII-VIII. századi, a másik a XI-XV. századi időszakára esik. Utóbbi azonban még a hanyatló feudalizmus korszakára is átnyúlik egészen a XVII. századig.

A történelmi források szerint a korai feudalizmus idején a barbár államokban a VII-VIII. századokban kialakultak a régi társadalmi, gazdasági viszonyok konzerválásával összefüggésben keletkezett nemzetségek, törzsek, hatalmasok közötti s a nemzetségek kihalásával fenyegető magánháborúk. A korai feudalizmus idején a barbár népjogokban már a VIII. században megtalálhatók a későbbi századokban elterjedté vált és a magánharc korlátozására irányuló béketörvények sajátos előzményei, a királyi/fejedelmi kapitulárék. Ezt igazolja többek között a frank feudális jog két uralkodói béketörvénye, a *Capitulare Saxonicum*, valamint a *Capitulare Missorum generale* is.

A 797. október 28-án Aachenben kiadott *Capitulare Saxonicum* elrendelte, hogy a királyi parancsokat sértő frankok és szászok 60 aranyat kötelesek fizetni, ha e capituláré rendelkezéseit bárhol megsértik.<sup>6</sup> E jogforrás 1. pontjában kimondta: „*a templomok, az özvegyek, az árva és a kevésbé hatalmasok ... élvezzenek törvényes békét és nyugalmat; senki se merészkedjék arcátlanul a háza határain belül rablást, idegen lakásba való betörést és gyűjtogatást elkövetni; és senki se merészkedjék az uralkodó király parancsa ellenére kibújni a katonai kötelezettség alól.*” A 7. pont kimondta, hogy a királyi küldöttekre és a küldöttek embereire vonatkozólag elhatározták: ha valakit közülük megölnek, akkor az, aki erre vetemedett, fizessen érte a szászok igazságának megfelelően háromszoros bírságot. A 9. pont a következőket tartalmazza: „*Ugyancsak elhatározták: ha az uralkodó király nem akar szigorúbb rendelkezést tenni – a béke (fenntartása) címén, vérbosszú alkalmazásával vagy különösen fontos ügyekkel kapcsolatban –, akkor a frankok és a hűséges szászok hozzájárulásával saját akarata szerint, a körülmények és a közérdek követelményeinek megfelelően kényserítse azt, aki áthágja határait, vagy fizessen kétszer 60 aranyat, 100 aranyat, sőt 1000 aranyat is.*” A 10. pontban e capituláré kimondta, hogy „*azokra a bűnözőkre vonatkozólag, akik a szászok igazsága szerint halálbüntetés alá esnek, valamennyien így döntöttek: bárki is folyamodnék ezek közül a királyi hatalom oltalma alá, vagy adassék az ki a király akarata szerint nekik (a szászoknak) az életétől való megfosztás céljából, vagy pedig ő (a király) az utóbbiak hozzájárulásával kapjon jogot arra, hogy száműzze ezt a bűnözőt feleségével, családjával és egész vagyonával a hazából és telepítse le saját országán belül egy olyan vidéken, ahol neki tetszik, s azok (a szászok) tekintsék őt halottnak.*”

<sup>6</sup> HAJDU, HORVÁTH, NAGYNÉ, i.m., 1966/1. 34-37.

Nagy Károly 802. évi aacheni *Capitularéjában* meghagyta minden követőjének, hogy az igaz törvény szerint éljen „és senki se merészkedjék saját szándéka szerint vagy ravaszságból megszegni, ahogy ezt sokan gyakran teszik, az írott törvényt, vagy saját maguknak igazságot szolgáltatni, és ne szorongassa senki sem az isteni templomokat, sem a szegényeket, sem az özvegyeket, sem az árvákat és általában senkit a keresztények közül; de éljenek együtt valamennyien, az isteni előírások szerint igazbitűen és az igazságnak megfelelően, és valamennyien és mindenki a határozataiban és nyilatkozataiban tartsa magát az egyhangúsághoz, (megparancsolta) figyelmeztetni, hogy tartsák meg teljes mértékben a kanonokok a kánoni életmódot, ne foglalkozzanak szegyenletes nyereszkedéssel, a szerzetesek gyakoroljanak felügyeletet a saját életük fölött, éljenek szigorú felügyelet alatt, a világi és a papi rendbe nem tartozó szerzetesek tartsák meg helyesen, ravasz család nélkül a törvényeiket, éljenek mind kölcsönösen teljes jóindulatban és békében, és (az uralkodói) küldöttek folytassanak le gondos vizsgálatot mindenütt, ahol csak valaki jelentette hogy igazságtalanságot szenvedett el másból; és megtiltotta saját hívőinek az ellenségeskedést, s még inkább az emberölést ... azért, hogy a vezetésünkre bízott nép ne gyöttrődjék ettől a rossztól, mi gondoskodtunk ennek elkerüléséről mindenféle büntetés [...] útján, úgy, hogy semmiképp sem kaphat tőlünk bocsánatot vagy kegyet, aki maga nem félt az Isten harajától; de mi meg akarjuk a legkegyetlenebb szigorral büntetni azt, aki emberölés bűnének elkövetésére vetemednek.”

A feudális államhatalom megszilárdítását akadályozó magánharc visszaszorítására a középkori európai államok lényegében hasonló erőfeszítéseket tettek.

A Frank Birodalom felbomlása, a nemzeti szervezetre széttagozás után a földesúri hatalom megerősödése, a szabad parasztok földesúri függésbe kényszerítése, a központi hatalom meggyengülése következtében a XI. századtól Nyugat- és Közép-Európa egyes országaiban – más történelmi helyzetben és viszonyok között, de lényegében azonos indítékokkal, a vagyongyarapítástól és a hatalom megszerzésétől vezértelten – újra fellángolt a magánharc. A kor jellemzőjévé vált,<sup>7</sup> hogy a magánharc ismét „eszköze” lett a vagyoni javak jogellenes gyarapításának, a szomszédos földterületek, várak rablással, gyilkossággal, gyújtogatással történő megszerzésének. „Az elszünetelt valóságos vagy vélt anyagi, személyi sértésekért maga a sértett szerzett igazságot, vett elégtételt magának. Ebben a periódusban, a feudális ököljog időszakában, aki elég erősnek érezte magát, nem bízta rá ügye döntését egy távollévő, ismeretlen bíró bizonytalan ítéletére, hanem fegyveres szolgálói ... segítségével erővel, harccal kényszerítette ellenfelét az elégtételre.” Ez az állapot azt jelentette, hogy senki sem érezhette magát, vagyonát és életét biztonságban.

<sup>7</sup> HAJDU, HORVÁTHI, NAGYRNÉ, *i.m.*, 1966/1. 269.

Mindezek eredményeként<sup>8</sup> ezekben a századokban „a feudális jog az önkény és az erőszak szentesítője lett. Nemcsak az alapvető osztályok, a feudális urak és a jobbágyok között érvényesült az 'ököljog' – a nyers erőszak szentesítése –, de helyenként a hűbérurak egymással folytatott ádáz harcában is az erőszak nyert ... törvényesítést. ... a hűbérurak között felmerülő vitás ügyeket a központi hatalom meggyengülése következtében a nyers erőszak döntötte el. Az 'ököljog' uralmát már a központosított rendi monarchia idejétől jelentős mértékben korlátozták, az alávetett osztály tagjai felett azonban a földesúri joghatóság szinte változatlanul megmaradt. Csak a feudális abszolutizmus késői századai hoztak helyenként – az állami adóztatás érdekeiből kiindulva – jobbágyvédő intézkedéseket.”

Franciaországban a Frank Birodalom összeomlása utáni századokban a magánharc társadalmi méreteket öltött.

Angliában<sup>9</sup> a XII. században I. Henrik halála után a trón elnyeréséért hatalmi harcok robbantak ki. Az 1154-ben hatalomra került II. Henrik a feudális anarchia következményeinek felszámolására és a királyi hatalom megerősítésére a nagy földbirtokosoktól és báróktól a földet és immunitási jogokat –, amelyeket ezek a koronától a viszályok idején elbitoroltak – visszaszerezte, leromboltatta a királyi engedély nélkül épített várakat, szétszórta a nagy bárók hadseregeit, majd az 1160-as és az 1170-es években támadást intézett a földesúri arisztokrácia politikai hatalma ellen is a központi hatalom megszilárdítására.

A XIII. század végi statutumok újabb, a királyi béke biztosítására irányuló világi és egyházi erőfeszítéseket tükröznek.

Az 1275. évi, első *Westminsteri Statutum* I. pontjában a király kívánta és megparancsolta, hogy a szent egyház és az egész ország békéje fenntartassék és oltalmaztassék. A *Statutum* IX. pontjában a király a következőket emelte ki: „És mivel a béke az országban gyengén tartatott meg eddig, a súlyos bűnözők nem elég gyors üldözése folytán, a megszábotott rendelkezéseknek megfelelően, nevezetesen a mentességek miatt, ahol a bűnözők rejtőzködnek, elrendeltetett, hogy mindenki együtt legyen kész a seriff parancsára és felhívására vagy a szomszédok riasztó kiáltására üldözni és letartóztatni a bűnözőket, amikor ez a mentességi területeken belül vagy azokon kívül szükséges lesz. És az, aki ezt nem fogja megtenni, s ez rá lesz bizonyítva, magas bírságot tartozik fizetni a királynak. És ha a bűn a mentesség birtokosát terheli, a király mentességét a saját kezébe veszi, ha pedig a bylif lesz bűnös, börtönbe lesz vetve egy évre, és nagy bírságot fizet. Ha pedig nem lesz semmi vagyona, két évet fog börtönben ülni. És ha a seriff, a coroner vagy a bylif mentességi joguk keretében, vagy azonkívül megvesztegetés fejében, kérelemre vagy valamilyen rokoni kapcsolatok miatt elrejtja a járásában elkövetett súlyos bűncselekményeket, egyetértéssel vagy erre törekszik, nem tartóztatja fel vagy nem fogja el a bűnözőt, amikor ezt

<sup>8</sup> HAJDÚ Lajos, *Az első (1275-ös) büntetőkodez-tervezet*, Budapest, 1971, 88.

<sup>9</sup> HAJDU, HORVÁTH, NAGYNÉ, i.m., 1966/1. 109.

megteheti, valamint más vonatkozásban nem teljesíti kötelezettségeit az ilyen bűnözőknek való kedvezés céljából, akkor büntetése börtönbe zárás egy évre és magas bírság a király belátása szerint, ha van mivel fizetnie, de ha nincs mivel fizetnie, akkor három évig fog börtönben ülni.” A XIV. pontban a *Statutum* a bűnpártolók büntetéséről szól.

Az 1285. évi, hat szakaszos *Winchesteri Statutum* – kibővítve és megismételve az 1275. évi I. *Westminsteri Statutum* bűnözés elleni harc növelésével kapcsolatos előírásait – a bűnözőkkel szembeni és a királyi béke megsértői elleni hatékonyabb védekezés foganatosításáról rendelkezett. A *Statutum* az ország közállapotainak, közbiztonsági helyzetének romlásával, az erőszak terjedésével, a rablások, emberölések, gyújtogatások és lopások számának megnövekedésével, a bűnpártolói tevékenység szélesedésével indokolva a büntettek következetes üldözését és a büntetéskiszabási gyakorlat szigorítását rendelte el. A *Statutum* II. szakaszában foglaltak szerint az elkövetett bűncselekményért akár az érintett terület egész lakossága is felelhetett.

Az 1328. évi *Northampton-i Statutum* II. szakasza szűkíteni rendelte az erőszakos bűncselekmények körét és a béke ellen irányuló más jogsértéseket elkövetők részére adományozható királyi megbocsátó okiratok kiadását.

A virágzó feudalizmus idején a Német-Római Birodalom területén is magánháborúk robbantak ki és dúltak a tartományok, a főurak és a nemesek között. „*A feudális monarchia hosszan elnyúló korszakában, a birodalmi hűbéresek egymással folytatott vitáinak a rendezésében mind kevesebb lehetőség maradt az állambatalom befolyásának az érvényesítésére. A tartományurak, illetve az egyházi és világi fejedelmek az egymásnak okozott (vagy csak vélt) sérelmeket magánháborúkkal torolták meg, és a birodalmi ítélkezésnek hosszú ideig nem vetették alá magukat.*”<sup>10</sup>

Lengyelországban a XVI. század elején a központi hatalom megszilárdítását, a jogélet fejlődését<sup>11</sup> visszavetették a magánháborúk és az erőszakos bűnözés elterjedése előidézte megrendült közállapotok. Az erőszakoskodásról szóló Torun-i (1520), és az ugyanebben a tárgyban kiadott 1527. évi *statutum* rendelkezései tükrözik a központi hatalom gyengeségeit kihasználó nemesség önkényeskedéseit, közbéke rontásait, erőszakoskodásait. A központi hatalom jogszabályokban is meghatározott erőfeszítései ugyan sűrűn követték egymást, lényeges változást azonban jó ideig a szigorú fenyegetettség ellenére sem tudtak elérni az áldatlan közállapotok felszámolásában, a királyi béke megteremtésében.

A magánharc a XI. századtól akadályozta a mezőgazdasági termelést, a kereskedelmet, a közlekedés szabadságát, a kereskedelmi és a közutak biztonságát, megrendítette a közállapotokat, ezért az egyház és a király a

<sup>10</sup> HORVÁTHI Pál, *i.m.*, 146.

<sup>11</sup> HAJDU, HORVÁTHI, NAGYNÉ, *i.m.*, 1966/2. 131-132.

hatalom bázisát jelentő uralkodó osztállyal együtt különböző erőfeszítéseket tett a magánharc korlátozására és felszámolására. Ebben a folyamatban alakult ki Európában – mint a magánharc elleni küzdelem visszaszorításának egyik, köz- és büntetőjogi eszköze – a béke egyezmények/béke törvények (*Friedensgesetze*) jogintézménye.

Franciaországban<sup>12</sup> az egyház, birtokai, jövedelmei, vallási, hatalmi és politikai érdekei védelmében elsőként, a világi hatalmat megelőzve lépett fel tanai és intézményei útján az „Isten békéje” jogintézmény meghirdetésével a feudális urak közötti magánharc korlátozására, visszaszorítására. Az „*Isten békéjének*” két változata volt megkülönböztethető: a *Treuga Dei* és a *Pax Dei*. „*A Treuga Dei tilalmazta a magánharcot bizonyos időszakokban (egyházi ünnepnapokon, csüttörtök déltől hétfő reggelig, azaz Krisztus szenvedése napjain stb.). Az 'Isten békéjének' másik formája a Pax Dei kimondta, hogy egyes személyek (papok, szerzetesek, kereskedők stb.) Isten védelme alatt állnak hivatásuk teljesítése miatt és ellenük magánharcot hirdetni tilos. Ugyanakkor a Pax Dei bizonyos dolgokat el is vont a magánharc elől, meghatározott helyeken és meghatározott tárgyak ellen tilos volt a Fehde. (Ezek: templom, temető, megszentelt helyek, továbbá: malom, eke, ház stb.). Az Egyház az 'Isten békéjét' megsértő személlyel szemben egyházi és világi büntetéseket alkalmazott, köztük legfőbb fegyverét, a kiközösítést is.*” Ez az egyházi jogintézmény ugyan Franciaország területén alakult ki, azonban más európai feudális államokban, így a XI. századtól a Német-Római Birodalomban is elterjedt.

A *Pax Dei* nemcsak a központi hatalom megszilárdítását, a közbiztonság megjavítását, hanem – különösen a római pápa és a császárok közötti évszázados harc időszakában – az egyház hatalmi céljainak elérését is segítette. Az egyház a római pápa és a császárok közötti évszázados harc időszakában vezető szerepre törekedve az államhatalom gyakorlásában azt a célt tűzte ki, hogy a világi kard az isteni (egyházi) kardnak vesse alá magát. Ehhez szolgált kitűnő fegyverül – a politikai harc egyéb, sokszínű eszköze mellett – az Isten békéje, az egyház ellenfeleinek béketörőként való megbélyegzése és kiközösítése is.

A Frank Birodalom szétesését követően kialakult magánharc visszaszorítására intézkedéseket tett Franciaországban az erősödő központi feudális hatalom is. A megszilárduló királyi hatalom – ugyanúgy, mint az Egyház – személyi, tárgyi és időbeli tilalmakat állított fel.<sup>13</sup> A XIII. századtól gyakorlattá vált Franciaországban az az elv, hogy aki egyszer már bírósághoz fordult, sérelme orvoslására többé nem használhatott önszegélyt. Ez előrelépést jelentett a királyi hatalom számára „*a büntetőjogi bosszúrendszer*” helyett az „*állami büntetőjogi akarat*” érvényre juttatásához. IX. Lajos megtiltotta a magánharcot és

<sup>12</sup> HAJDU, HORVÁTH, NAGYNÉ, *i.m.*, 1966/1. 269-270.

<sup>13</sup> HORVÁTH Pál, *i.m.*, 2003, 116-118.

a gyűjtogatást. Újabb előrelépést jelentett a teljesebb büntető-hatalom érvényesítésére az 1357. évi *ordonnance*, amely a felkelt párizsi nép nyomására az önkényeskedő és az országot engedély nélkül elhagyó nemesekkel szembeni felelősségre vonásról rendelkezett, és kimondta, hogy a gyilkosok, a gyűjtogatók, továbbá a nemi erőszak elkövetői nem kaphatnak kegyelmet.

A Német-Római Birodalomban az uralkodó az őt támogató egyház és uralkodó osztály segítségével a magánharc kirobbanásának akadályozásával, megelőzésével kapcsolatos intézkedésekkel, különösen pedig a béketörvények intézményével törekedett gátat vetni a feudális anarchia terjedésének. A XI-XV. századi német jogfejlődés sajátos termékei voltak az ún. tartományi vagy országos békeegyezmények,<sup>14</sup> illetve a korszak első felében, a XI-XIII. században a béke-rendeletek, császári dekrétumok. A béketörvények különösen fontos, bár nagyon nehezen hatályosuló részévé váltak a magánharc elleni uralkodói fellépésnek.

Sumner álláspontja szerint „*a magánháborúk különféle formáinak felszámolására szolgáló utolsó eszköz a király békéje volt. ... a királynak kijáró tisztelet alapján megkövetelték, hogy jelenlétében ne legyen semmiféle veszekedés vagy harc. A király jelenlétében előbb csak a lakóhelyét, palotáját és környékét értették. Később úgy értelmezték, hogy ebbe beletartoznak az ország útjai, s hamarosan kiterjesztették hatályát úgy, hogy addig terjed, amíg a békéje, hiszen kellő hatalommal kell rendelkeznie a béke fenntartására. Amikor több kis államot egyetlen nagy állammá egyesítettek, a béke kötelekét az újonnan létrehozott nagy egységre is ki kellett terjeszteni. Fokozatosan megszüntettek minden apróbb hatáskört, minden igazságszolgáltatás és jóvátétel a királytól eredt, illetve az ő nevében szolgáltattak igazságot, végül pedig megtiltották, hogy bárki egyénileg elégtételt vegyen sérelméért.*”<sup>15</sup>

A francia és a német béketörvényeket elemezve megállapítható, hogy azok mindig a feudális hatalmi viszonyokat, az ország békéjét, biztonságát közvetlenül veszélyeztető mozgalmak, magánháborúk, bűnözési jelenségek elleni fellépést helyezték a békeegyezmények középpontjába. Az uralkodók béketörvényeikkel és engedményekkel igyekeztek hatalmi érdekeik, külpolitikai terveik megvalósításához, az „*országos béke*” biztosításához, az esetleges (trónöröklési) belviszályok megelőzéséhez, az elnyomott osztályok ellenállásának letöréséhez a legjelentősebb feudális rétegeket megnyerni. Az európai kereskedelmi és közutakat a XI-XII. századi béketörvényekkel helyezték a királyi béke hatálya alá. Később a királyi béke hatálya az európai országokban fokozatosan szélesedett, majd az egész országra kiterjedt.

Az uralkodó által kiadott első német tartományi béketörvények a XI. századból maradtak fenn (Türingia, Szászország részére kiadott *Landfriede*-1069

<sup>14</sup> HAJDU, HORVÁTH, NAGYINÉ, *i.m.*, 1966/1. 269.

<sup>15</sup> William Graham SUMNER, *Népszokások*, Budapest, 1978, 754.

stb.). 1103-ból származik az első, az egész birodalomra hatályos, IV. Henrik által kiadott mainzi országos béketörvény. Ezt követte még számtalan békeegyezmény egészen 1495-ig, a worms-i birodalmi gyűlés által hozott, ún. „*Ewige Landfriede*”-ig, az „örök időkre szóló országos békéig.” A magánharc megszüntetésére, illetve korlátozására irányuló erőfeszítések tükröződtek az 1356-ban kiadott Aranybullában is. Az ún. *Pax Profana*, vagy világi béke általános jellegzetességei közé tartozik, hogy „*az formáját tekintve pactum, megegyezés, amelyet a király (a német-római császár) erősít meg, s amelyben az ország nagyjai a béke megtartására vállalnak kötelezettséget, és ezt esküvel is megerősítik. Így például az 1300. évi Pax Moguntina megtartására megesküdtek: a király fia, valamint ... az érsekek, püspökök, hercegek, örgrófok stb., a király hűbéresei, tanácsának tagjai.*” Később – a Birodalmi Gyűlés (*Reichstag*) kialakulásával – a gyűlés mindhárom kúriájának esküje szükségessé vált a békeegyezmény hatályosulásához. A béketörvények másik jellegzetessége volt, hogy tartamuk csupán meghatározott időre, általában 1-12 évre, az 1300. évi mainzi békéé négy évre szólt. A helyi, tartományi és az országos béketörvény hatályának lejártá után azokat meg kellett újítani vagy új törvényt kellett hozni. A „*Landfriede*-” rendszerint „egy-egy hadjárat előtt hirdették meg az uralkodók, sokszor egyszerűen felújítva valamelyik elődjük béketörvényét. Előfordult az is, hogy az országos békét nem az egész birodalom, hanem csak egy része számára hirdették ki (ilyen például Barbarossa Frigyes 1179-es békéje a Rajnai Frankonia számára).”

A magánharc elleni egyházi és világi küzdelem befolyásolta nemcsak a feudális államok megszilárdulását, hanem közvetve a jogélet, ezen belül a büntetőeljárás és az anyagi jog fejlődését is.

A béketörvények sokoldalúan tükrözik, hogy milyen magatartások, bűncselekmények minősültek béketörésnek és milyen büntetőjogi következmények kilátásba helyezésével fenyegették azokat.

A törvények értelmében a bűncselekmények jelentős része, különösen az erőszakos jellegűeké (az uralkodó személye, hozzátartozói, udvara, az egyház, a püspökök, az érsekek, a főurak, az élet, a testi épség, a javak, a templomok stb. elleni támadások, a rablás, az útonállás, a gyújtogatás stb.) a középkorban egyben a közbéke megsértését is jelentették és ezért a tettes külön is felelősséggel (megváltási összeggel) tartozott. Amikor a szabadok tömeges feudális függőségbe kényszerítésére válaszul a parasztság a gyújtogatás eszközehez nyúlt, Barbarossa Frigyes Birodalmi Békéjében (1186) a gyújtogatókkal szemben a legkeményebb, legsúlyosabb büntetőjogi eszközök kilátásba helyezésével lépett fel.

A béketörvények mindegyike tilalmazza és súlyos szankciókkal fenyegeti a közutak békéjének megsértőit, a gyilkosokat, az útonállókat, a rablókat, a gyújtogatókat. II. Frigyes 1235. évi Birodalmi Békéje, a *Constitutio Pacis* az

egyház szabadságát és jogait is a béke védelme alá helyezi, ugyanakkor a világi földesurak érdekeit védve jobbágyaik városba szökését is tilalmazza. A császár békéjében béketörésnek nyilvánítja „*aꝥ apa ellen támadó lázadó fiú és tanácsadói, felbujtói cselekményét is.*” E rendelkezésével meg akarta előzni, hogy a császári hatalommal szemben álló társadalmi, politikai erők (elsősorban a római *curia*), a „hagyományos módszerekkel” élve az uralkodó ellen felhasználják saját fiát, a trónörököszt és belviszályokba sodorják az országot.

A később kiadott béketörvények egyébként pontosan tükrözik a Német-Római Birodalom belső helyzetét, a feudális uralkodó osztály érdekeinek védelmét, a paraszti mozgalmak terjedését és visszaszorítását, valamint a XIII-XIV. századtól, az egyház nyomására a világi és egyházi hatalmat veszélyeztető eretnek mozgalmak egyre határozottabb üldözését. VII. Henrik 1234. évi Országos Békéjében kiemelte „*aꝥ eretnek mozgalmak letörésének szükségességét és később is, a birodalmi jogalkotó a társadalmi rend ellenségeként üldözött minden eretneket.*”<sup>16</sup>

A XI-XV. század között a Német-Római Birodalomban kiadott területi, fejedelmi, császári béketörvényekkel nem sikerült felszámolni a feudális urak közötti magánharcot. Hiába fenyegette a központi hatalom évszázadokon át a békerontókat jogközösségből való kitaszítással, az uralkodónak nem volt ereje és kellő támogatottsága a béketörvények szankciónak érvényesítésére. Hiába hoztak Európa-szerte újabb és újabb szankciókat, hiába szabtak ki a béketörésért járó külön bírságokat, hiába állították fel a békebíróságokat, az alájuk rendelt katonai egységeknek – a gyakran rövid életű béketörvényekkel – nem sikerült a tartós és „végleges” országos békét megteremteni. A béketörvények gyakori kiadása és közel azonos szöveggel történt megújítása, ismétlése általában jelzi a középkori állapotokat, e törvények eredménytelenségét, a rendkívül súlyos fenyegetettség ellenére a régi hagyományok továbbélését, illetve a törvények rendelkezéseinek végrehajthatlanságát.

A XV. század közepére a Német-Római Birodalomban a feudális anarchia, a közbiztonság hiánya országos elégedetlenségbe torkollott. Végző soron ez az elégedetlenség vezetett el az 1495-ös wormszi birodalmi gyűlés „*öröknek nevezett békeegyezményének*” kiadásához. Ez az „örökös” béketörvény sokadszorra, ismét megtiltotta a magánharcot, az önbíráskodást, kötelezővé tette sérelem esetén a bírósághoz fordulást, ennek ellenére a hatalmasok a birodalomban még a XVII. században is gyakran alkalmazták az egymás elleni önkényt és erőszakot, a bírói út mellőzését és a sérelmek magánharc útján történő rendezését. A politikai széttagoltság, illetve a tartományúri hatalom általánossá válása „*a birodalmi béketörvények eredményességét aláásta. Valamivel eredményesebb lehetett a tartományi béke*

<sup>16</sup> HAJDU, HORVÁTH, NAGYNÉ, *l.m.*, 1966/1, 271.

megteremtésére irányuló törekvés, amely elsődlegesen a tartományurak bírói főbatalmának szerzett érvényt.”<sup>17</sup> A büntetőjogban a sérelmek önhatalmú rendezése és megtorlása tehát még hosszú ideig fennmaradt.

Annak ellenére, hogy a béketörvények rendelkezései a sajátos társadalmi-gazdasági viszonyok következtében többnyire nem valósultak meg, mégis jelentős hatást gyakoroltak a központi hatalom megszilárdulására, a közállapotok javulására, különösen pedig a közjog, a büntetőjog fejlődésére, illetve az igazságszolgáltatás szervezet- és intézményrendszerének kiépítésére.

Franciaországban a hűbéresek között a IX–XI. században kirobbant magánharc és pusztításai a királyi hatalom mellé állította az egyháziakat és az autonómia megszerzésére törekvő városokat. A XV. századra a központi hatalmat sikerült megszilárdítani, a feudális széttagoltság erőit és következményeit felszámolni, a királyi uralom megszilárdítását, valamint a törvényhozói hatalom alapjait megteremteni.<sup>18</sup>

A Német-Római Birodalomban, bár az egységes központi hatalom megszilárdítására tett erőfeszítések a XVIII. század végéig nem vezettek eredményre, a béketörvények a büntető anyagi jog és eljárás fejlődésére gyakorolt hatásai – tartományi szinten – tagadhatatlanok.

A német feudális jogforrás, az 1103. évi *Pax Moguntina*<sup>19</sup> bevezetőjében foglaltak szerint Mainzban Henrik császár és az egyházi méltóságok, valamint a király fia és a királyság „első emberei” megerősítették és esküt tettek a békére, „a templomok, a papi személyek, a szerzetesek, a világi emberek javára, úm.: a kereskedők, az asszonyok javára, hogy nem történik meg erőszakos elrablásuk (raptus) és a zsidók javára.” Az eskü szövege a következő: „senki ne támadjon más házára, ne pusztítsa el azt tűzvészrel, ne ragadjon el pénzből, ne sebezzen meg, ne üssön, ne gyúlkoljon. Aki pedig ezt megteszi, szemét vagy kezét elveszti. Ha valaki azt védéné (ti. a béke megsértőjét), ugyanaz legyen a büntetése.”

Különösen jelentősek I. Frigyesnek a „Rajnai Frankonia” számára 1179-ben kiadott békéjében foglalt rendelkezések.<sup>20</sup> E német feudális jogforrás a következőket írta elő: „1. A falvak, azok lakosai, a papi emberek, a szerzetesek, a nők, a kereskedők, a földművesek, a malmok, a zsidók, akik a császári kincstárhoz tartoznak, a vadászok ... minden nap élvezzék a békét, kivéve azokat, akik hálót állítanak vagy csapdát helyeznek el; ezeknek sehol és soha nem lehet békéjük. 2. Ha valakinek ellensége van, akit üldözni akar, üldözzé azt a mezőn anélkül, hogy vagyonában kárt okozna és ha elfogja őt, nyomban állítsa a bíró elé ítélkezésre .... 3. Üldözni pedig az ellenséget csak a hét meghatározott napjain lehet, és pedig a II., III., IV. napon napnyugtáig.

<sup>17</sup> HORVÁTHI Pál, *i.m.*, 146.

<sup>18</sup> HAJDU, HORVÁTHI, NAGYNÉ, *i.m.*, 1966/1. 220.; HORVÁTHI Pál, *i.m.*, 119-120.

<sup>19</sup> HAJDU, HORVÁTHI, NAGYNÉ, *i.m.*, 274-275.

<sup>20</sup> *Uo.*, 275-276.

*A hét többi négy napján legyen az ellenségnek teljes békéje. 4. Ha valaki üldözi menekülő ellenségét a faluig és azt (ti. az üldözőt) a faluba lova gyorsasága viszi, nem pedig saját akarata, akkor a falu kapujánál dobja el kopóját és fegyverét, amitől megszabadulhat; a faluban pedig köteles esküvel megerősíteni, hogy nem saját akaratából került oda, hanem lova gyorsasága folytán; különben a béke megsértője lesz. 5. Ha valaki ezt a békét emberöléssel szegi meg, akkor, ha megfogják, halálbüntetés alá esik. Ha valakit megsebesít, – elveszik a kezét. 6. Ha a terbelt, gonosz tettét elkövetve megszőkik, idéztessek bíróságra háromszor 14 napos időközökben. Ha megjelenik, 6 esküütárrsal tegye le a tisztító esküit, ha valaki a meggyilkolt vagy megsebzett barátai közül nem kívánja őt párbajra kihívni. Ha a terbelt legyőzetik, akkor ha gyilkos, – fel kell akasztani, ha csak vért ontott, – megfosztandó kezétől. 7. Ha a gyilkos vagy sebesítő megfogatik a helyszínen, és azt fogja állítani, hogy ezt életét védve tette, akkor tegye le a tisztító esküit 6 jó és becsületes férfivel, mint esküütárrsal, hacsak a meggyilkolt vagy a megsebzett személy barátja nem akarja őt párbajra kényszeríteni. 9. Ha a törvényes módon bíróság elé idézett gonosztevők 3 kéthetes határidőben megvetik a megjelenést, akkor, a terbelten kívül a rejtegetőket és támogatóikat is sújtsa a jogközösségből való kidasztás, ha csak nem tisztázzák magukat e vád alól egyéni esküvel. ... 14. A parasztok és az ő helyzetükben lévő emberek, a falu határát átlépve, ne hordjanak más fegyvert, mint kardot. A falvakban pedig ne hordjanak sem kardot, sem más fegyvert. Házukban viszont legyen fegyverük tetszés szerint úgy, hogy ha a bírónak szüksége lesz segítségükre, a megbolygatott béke helyreállítására, legyenek készek fegyverrel, mivel hogy ebben ők kötelesek engedelmeskedni a bírónak parancsához és az ügy körülményeibez képest.”*

II. Frigyes 1235. évi békéjében valamennyi sérelem rendezését bírósági útra kívánta terelni. A bírósági eljárást kizárólag csak jogos védelem esetén tartotta mellőzhetőnek.

Franciaországban és a Német-Római Birodalomban a világi hatalom nemcsak a *Pax Dei* és a *Treuga Dei* intézményeinek átvételével igyekezett korlátozni a nemesi magánháború pusztító hatásait, hanem a harc jogszerűségének meghatározott formákhoz való kötésével is. A megszilárduló francia királyi hatalom kidolgozta a „király 40 napja” intézményét, amely a magánharc formáját szabályozta.<sup>21</sup> Ennek értelmében jogszerű támadásra csak szabályos hadüzenet után, legalább 40 nappal később kerülhetett sor. A Német-Római Birodalomban Barbarossa Frigyes 1186. évi birodalmi békéjében a sértettnek kötelezővé tette a magánharc megkezdésének legalább 3 nappal korábbi bejelentését, hogy ellenfele lehetőséget kapjon a jóvátételre, illetve a békés kiegyezésre. A későbbi béketörvényekben a váratlan támadások megelőzésére meghatározták a magánharc bejelentésének részletes szabályait is. Az 1356-ban kiadott Aranybulla XVII. fejezete kimondta, hogy „a harcot az ellenfél által lakóhelyén, vagy ott kell bejelenteni, ahol az rendszerint tartózkodni szokott,

<sup>21</sup> HORVÁTH Pál, *i.m.*, 117.

*hogy a 'címzett' is tudomást szerezhessen róla.*"<sup>22</sup> Mint minden törvényi előírás, ez is csak annyit ért, amennyit abból végrehajtottak. A feudális urak ugyanis hamar megtalálták a módját a törvény kijátszásának. Úgy jelentették be a magánháború indítását – a váratlan támadás előnyét a maguk számára biztosítva –, hogy a kihívott nem tudott róla, mivel nem kapta meg az értesítést.

A bírászkodás, valamint a büntetőjogi intézmények fejlődésére jelentős hatással bírtak a XII-XV. század között a Német-Római Birodalomban napvilágot látott béketörvények is. A középkori büntetőjog közjogi jellegének erősödését jelzi például a „Rajnai Frankonia” számára I. Frigyes által 1179-ben kibocsátott béke is. Az egyes bűncselekmények köz- és magánjogi jellege között már különbséget tett a büntetőjog. Hivatalból, közbűncselekményként üldözték a közbékesértést, az emberölést, az apagyilkosságot, a testi sértést, a rablást, a gyújtogatást, a lopást stb. és a deliktumok száma a későbbi békeegyezményekben tovább bővült.

A német feudális állam megszűrlődésével „*a sérelem egyéni megtorlása háttérbe szorult, és kialakult a jóvátétel útján történő rendezés. Az állam a büntető hatalom gyakorlását magának igényelte, és az alattvalók ügyeiben történő bírói döntést mindinkább kiterjesztette.*”<sup>23</sup>

Külön ki kell térni az 1532. évi *Constitutio Criminalis Carolina* (C.C.C.) büntetőjog-történeti jelentőségének tartalmi és formai értékelésére.

A *Carolina* a virágzó és a hanyatló feudalizmus határán keletkezett jogforrás: a virágzó feudalizmust zárta és a hanyatló korszakát nyitotta meg.

E jogforrás az 1524-ben kirobbant német parasztháború elbukása után és annak kegyetlen megtorlása s a parasztság örökös jobbágysorba taszítása jegyében született.<sup>24</sup> A C.C.C. a német feudális jogalkotás legnagyobb hatású terméke és jelentős büntetőjogi forrása. „*A Carolina előtti évszázadokban német büntetőjogról tulajdonképpen nem lehet beszélni. A számtalan Landfriede ellenére (amelyek bizonyos fokig mindenütt befolyásolták mind a szokásjog fejlődését, mind a jogalkotó tevékenységet) a XVI. század elejéig német területen számtalan önálló és egymásra kölcsönös hatást gyakorló, de ugyanakkor egymástól rendkívül eltérő büntető-jogrendszer létezett. Ez megmutatkozott a büntető anyagi jogban (egészen más cselekményeket minősített egyik Landrecht bűncselekménynek, mint a másik; egyik tartományban a jogos védelemben, sőt a jogos védelem határának túllépésében is büntetlenségi okot láttak, másutt az ilyen eseteket is úgy büntették, mint az előre megfontolt, szándékos cselekményeket; jelentős eltérések mutatkoztak a büntetési rendszerben és egyes büntetésnemek végrehajtásában stb.), valamint az eljárási normákban is.*” Ezért merült fel sürgetően a büntető

<sup>22</sup> HAJDU, HORVÁTH, NAGYNÉ, *i.m.*, 1966/1, 273.

<sup>23</sup> HORVÁTH Pál, *i.m.*, 146.

<sup>24</sup> HAJDU, HORVÁTH, NAGYNÉ, *i.m.*, 1966/1. 339-341.

igazságszolgáltatási és eljárási, valamint anyagi jogi normák összbirodalmi rendezésének napirendre tűzése.

A *Carolina* klasszikus értelemben nem tekinthető büntető törvénykönyvnek, kódexnek, hiszen még nincs általános része és eljárásjogi rendelkezéseket is tartalmaz.<sup>25</sup> A legveszélyesebb bűncselekményekké a világi és egyházi hatalom megsértésének eseteit nyilvánítja, és ezeket tartja a legsúlyosabb büntetéssel sújtandónak. A jogalkotó – „*a kor szelleméhez igazodóan*” – nagy gyakorisággal írta elő a kínzásoktól kísért, minősített halál- és testfenyítő büntetések alkalmazását. Figyelmet érdemlő viszont, hogy az 1507. évi *Bamberginensistől* eltérően – miután a birodalomban a rendek jelentős része időközben Luther tanai követésére tért át – nem bünteti a hitehagyást. Kiemelést érdemel, hogy a C. C. C. több, a büntetőjog fejlődése szempontjából döntő jelentőségű rendelkezést tárgyal (szándékosság, gondatlanság, bűnisméltés, visszaesés stb.)

A XVI. század elejéig ugyanis – kevés kivételtől eltekintve – a cselekmény jogellenessége, a bűnösség, a szándék intenzitás-foka általában figyelmen kívül maradt a jogalkotásban és a jogalkalmazásban. Az egyéniesítés e korban még ismeretlen fogalom, s többnyire a cselekmény és a bekövetkezett eredmény közötti kapcsolatnak jutott meghatározó szerep.

A *Carolina* a Birodalmi Gyűlésen történt elfogadása ellenére sem lett az egész ország területére kötelező érvényű birodalmi törvény, mivel a központi hatalom megerősödésétől tartó brandenburgi, pfalzi és szász választó fejedelmeknek sikerült egy záradék felvételével elérniük az általuk alkotott szokásjog fenntartását és alkalmazhatóságát. A C.C.C. mégis általánosan elterjedt Németországban, sőt – később – az európai büntetőjogra gyakorolt hatása is jelentőssé vált.

## 2. Az európai büntetőjog a feudalizmus felbomló szakaszában

A hanyatló feudalizmus kora Nyugat-Európában a XVI-XVIII. századra tehető. Első két századát a „késő középkor” fogalmával is jelölik, miután ezekben a századokban fokozatosan fejlődtek ki a feudális állam- és jogrend hanyatlásának, felbomlásának tünetei. „*Az árutermelésre való áttérés, a jobbágyok földtől való megfosztása, a társadalmi ellentmondások kiegyeződése nyilvánvalóvá tette a feudális termelő mód felbomlásának megindulását.*”<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Legújabb hazai értékelésre vö. P. SZABÓ Béla, *Az erdélyi szászok büntetőjogának kapcsolata a juszfiniánuszi és a birodalmi német büntetőszabályokkal*, Colectio Iuridica Universitatis Debreceniensis V., 2005, 143-147.

<sup>26</sup> HORVÁTH Pál, *i.m.* 85-86.

A kor állam- és jogrendjének kialakulását Nyugat-Európában az alábbi történelmi sajátosságok befolyásolták:

- az 1517-től kibontakozó reformáció, majd a tridenti zsinat határozatával az ellenreformáció (1545-1563);
- a kálvini tanok elterjedése (1535);
- a katolikusok és a protestánsok közötti, 1555-ben kötött augsburgi vallási béke („*akié a föld, azé a vallás*”);
- 1534-ben az anglikán egyház megalapítása VIII. Henrik által (aki magát nyilvánította az angol egyház fejévé);
- az 1562-1598 között zajló vallásháború;
- a protestánsok és a katolikusok között kirobbant 30 éves háború (1618-1648), amelyben Németország teljes lakosságának közel harmadát veszítette el, és amely fokozatosan európai háborúvá vált.

A felbomló feudalizmus idején a központi hatalom az egész országot átfogó hatalmi, katonai, igazgatási és bíraskodási szervezetet létesített a feudális osztály érdekeinek a védelmére. Nyugaton rövidesen kifejlődött a feudális abszolutizmus állama.<sup>27</sup> A szigorúan centralizált állam keletkezése és visszahatása a fennálló társadalmi viszonyok fejlődésére tagadhatatlanul előrehaladást is jelentett. A feudális abszolutizmus ugyanis a hanyatló feudalizmus időszakában az állami egység megteremtésével, a központi és a helyi államhatalmi, igazgatási és bíraskodási tevékenység kiterjesztésével, a jogélet fokozottabb egységesítésével elősegítette a tőkés társadalmi viszonyok kifejlődését is. Felszámolta, helyenként jelentős mértékben korlátozta a feudális főurak elkülönülését és hatalmát, a rendi államintézményeket. A központosított állam az uralkodót tette meg a törvényhozás döntő forrásává, és az egész államra kiterjedő egységes normák létrehozásával – anélkül, hogy a helyi szokásjogot felszámolta volna – elősegítette a jogegység kibontakozását, a kodifikáció előkészítését is. A társadalom erősödő válságának leküzdése erőteljesen fejlesztette a büntetőjogot. A feudális abszolutizmus jogrendező és jogegyesítő törekvésének az eredményeként kialakultak az egyes nemzeti jogrendszerek is.

Kiemelést érdemel, hogy a késő középkor, illetve a hanyatló feudalizmus állam- és jogtörténeti periódusa sem jelenthetett lezárt korszakhatárokat. „*Egyes államok Nyugaton is sajátos viszonyok között fejlesztették ki a hanyatló feudalizmus korának megfelelő állam- és jogrendjüket. Angliában például korán kifejlődött a központosított állam, de csak a XVII. század közepéig tudta fenntartani a feudális joguralmát. Másutt viszont (Német-Római Birodalom) az abszolutizmus a tartományúri*

<sup>27</sup> HORVÁTHI Pál, *i.m.*, 85.

*kereteket sem tudta felszámolni, illetve túlhaladni és a fejedelmi abszolútizmus formájában öltött testet.*<sup>28</sup>

Jelentős mértékben befolyásolta az állam- és jog alakulását Közép- és Kelet-Európában a majorsági gazdálkodás késői kialakulása és a „második jobbágyosság” kifejlődése, a jobbágyok ún. örökös röghöz kötése a XVI-XVIII. században. Közép- és Kelet-Európában a majorsági gazdálkodás 1500-1600-ra alakult ki. Míg a nyugat-európai parasztság a XVI. századra függő helyzetű jobbágyból általában szabad bérlővé vált, addig az Elbától Keletre (Lengyelország, Magyarország, Oroszország stb.) 1500 után az addig szabadon költözködő jobbágyokat röghöz kötik és terheiket növelik.<sup>29</sup> Terheik között a legfontosabb a robot felújítása. A közép- és kelet-európai nagybirtokosok a XVI. században saját kezelésű gazdaságokat (majorság) létesítettek, amelyeket jobbágyaik robot munkájával műveltettek meg. Az 1525. évi nagy német parasztháború leverése után, megtorlásként, 1532-ben a Német-Római Birodalomban is bevezetik „az örökös jobbágyosságot,” a parasztság röghöz kötését.

A hanyatló feudális állam és jogfejlődésének az általános törvényszerűségei mellett Közép- és Kelet-Európa állam- és jogfejlődése ismét több lényegi eltérést mutatott. Általában a közép-, a dél-kelet és kelet-európai népeknél időben is később kezdődött a felbomló feudalizmus kora. A helyi sajátosságok, a rendiség fennmaradása (Lengyelország) és más tényezők következtében egyes népeknél a központosított állam ki sem alakulhatott, vagy idegen hatalmak elnyomó államberendezkedése formájában jelentkezett. Közép- és Kelet-Európában a rendi jog helyenkénti tovább-épülése, az árutermelő társadalom viszonylagos fejletlensége és a jogegység hiánya jellemezte e kor jogfejlődését. Általában a közép-, a dél-kelet és a kelet-európai népeknél az állam központosítását, a feudális abszolútizmus megteremtését más külső tényezők is hátráltatták. Külön is ki kell emelni, hogy a több évszázados oszmán uralom az elő-ázsiai, a balkáni, a közép-, a kelet- és a dél-európai országok jog-, illetve büntetőjog fejlődését is visszavetette.

A büntetőjog fejlődésének visszaesését, megtörését vagy előrehaladását, a bűnfelelősségi elvek, a büntetési elméletek módosulását, a büntető jogalkotás és jogalkalmazás szigorítását vagy enyhítését tehát a nagy történelmi léptékű változások, társadalmi, gazdasági folyamatok szükségszerűen befolyásolták. Nyilván nem véletlen, hanem a korai társadalmi, gazdasági viszonyoknak, a tőkés termelési mód, az árutermelés csirái és az új termelési viszonyok kialakulásának a következménye az a XIV-XVI. századi egybeesés, amely az angolszász, a cseh, a francia, a holland, a német és az orosz feudális állam- és

<sup>28</sup> *Uo.*, 86.

<sup>29</sup> *Uo.*

jogéletet befolyásolta, a jogalkotókat a határozottabb büntető jogalkalmazás jogszabályi feltételei megteremtésére, a bűncselekmények tényállásának pontosabb megfogalmazására, a jogalkalmazókat pedig a büntetések szigorítására, majd később, a XVIII. században enyhítésére készítette.

A tőkés gazdaság fokozatos kibontakozása, a feudális erők ellenállásának újabb, egyidejű erősödése, illetőleg a központi hatalom részéről ennek a megtörésére irányuló erőfeszítések, centralizációs törekvések, a bűnözés növekedése és a központosuló büntetőjogi törekvések egyaránt jellemezték Európa XVI-XVIII. századi büntetőjogának fejlődését, a büntető jogalkotást és a jogalkalmazást

Az angliai eredeti felhalmozás, a bekerítések, az agrárviszonyok megváltoztatásának következtében a nyomor, a szegénység szélesedése hatására a XVI. században a bűnözés hallatlanul megnövekedett, ezért a hatalom a társadalmi bajok „kezelésére és megszüntetésére” – a társadalmi, gazdasági ellentmondások feloldására és felszámolására teljesen alkalmatlan! – büntetőjogi eszközökkel, „véres törvényhozással” és a büntetőjogi represszió fokozásával válaszolt.<sup>30</sup>

„A csavargók megbüntetésére és a szegények, s a munka-képtelenek segítésére vonatkozó 1572. évi act” II. pontjában elrendelte az Anglia és Wales területén tetten ért 14 évnél idősebb koldusok börtönbe zárását, V. pontjában pedig meghatározta kiket kell semmittevőnek, csavargónak, koldusnak tekinteni és megbüntetni. Az act közéjük sorolta azokat a kellő meghatalmazással nem rendelkező „semmittevő” személyeket, akik a királyságok egyikének valamely területén csavarognak és „ravasz és agyafúrt és törvénytelen hasárdjátékkal foglalkoznak, vagy akik, mint közülük egyesek, kijelentik, hogy jártasok a fizionómiában, tenyérfóglásban és más káros tudományokban, amivel félrevezetik az embereket, azt állítván, hogy előre meg tudják mondani nekik sorsukat, halálukat vagy meggazdagodásukat ... és minden személy vagy személyek, akik egészségesek és testileg erősek és képesek lévén dolgozni, de nincs földjük, vagy gazdájuk, nem foglalkoznak valamilyen törvényes kereskedelemmel, mesterséggel vagy hivatással a létfenntartási eszközök megkeresése céljából, és akik nem képesek megmagyarázni, hogy milyen törvényes úton szereznek maguknak élelmet; és minden vívó, medvetáncoltató, színész és vándor dalmok, aki nem tartozik ezen királyság valamelyik bárójához vagy valamely felsőbbrangú személyhez, minden zsonglőr, vásári árus, forrasztómester és kiskereskedő, aki csavarog, anélkül, hogy engedélye volna legalább két békebírótól; minden segédmunkás, aki testileg egészséges, de csavarog és nem akar dolgozni azért az ésszerű bérért, amely meg van szabva, ... az engedélyek és az útlevelek minden hamisítója és mindenki, aki azokat használja, bár tudja, hogy hamisítva vannak; az oxfordi vagy a cambridgei egyetem olyan hallgatói, akik kóborolnak, könyöradományokat kérve, anélkül, hogy erre pecséttel ellátott engedélyük lenne ..., minden

<sup>30</sup> KÁDÁR Miklós, KÁLMÁN György, *A büntetőjog általános tanai*, Budapest, 1966, 54.

*matróz, aki azt hazudja, hogy hajótörést szenvedett ... és minden olyan börtönökből elbocsátott személy aki segílyt kér, vagy – anélkül, hogy erre engedélye lenne azon terület két békebírájától, ahol szabadult – úton van hazafelé vagy a barátaihoz, minden ilyen személyt csavargónak és olyan koldusnak kell tekinteni, akikről a jelen aktus rendelkezik; ugyaneide tartozik minden olyan személy, aki ezután fogja áthágni vagy megsérteni azokat a jó parancsokat, amelyek az elaggottak és a tehetetlen szegények támogatására a jelen aktus második részében vannak megállapítva.”*

A rendkívül precíz fogalmi meghatározásból egyetlen nyomorba döntött és foglalkozási réteg sem maradt ki. A hatalom gondoskodott a feltörekvő burzsoázia által megnyomorítottak következetes büntetőjogi üldözéséről.

Az *act XVI.* pontjában humánus – bár az elemi feltételek hiányában végrehajthatatlan – előírásokat is tartalmazott a szegényekről, elaggottakról, megrokkantakról, a magatehetetlenekről való gondoskodás szabályainak meghatározásával. Kimondotta, hogy a szegények, elaggottak és tehetetlen emberek kapjanak megfelelő lakást és menedéket az egész királyságból azon célból, hogy ott éljenek, hogy azután közülük senki se kolduljon és ne csavarogjon. „*Ezért a jelen parlament hatalmánál fogva elrendeli, hogy Anglia és Wales valamennyi és minden egyes grófságának békebírája, ... és a többi hivatalos személye ... köteles a legközelebbi Szent Bertalan ünnep előtt közvetlenül vagy ezen az ünnepnapon elosztani egymás között a kötelezettségeket, és ezután a nekik alárendelt járások mindegyikében gondos kutatást és vizsgálatot kell tartaniuk minden elaggott, tehetetlen és megrokkant olyan szegény után, aki azon járásokban született, a jelen parlamentet megelőzően három éve ott él, és könyöradományokból és a nép jótékonyágából tartja fenn magát, vagy képtelen így fenntartani magát; ezen kutatás után nyilvántartási könyvet kell bevezetni, .... És amikor ezen szegény emberek, ... számszerűen pontosan ki lesznek derítve, akkor ezek a bírák, ... kötelesek belátásuk szerint kellő időben minden egyes járásukban megfelelő és alkalmas helyeket kijelölni, s ott ezen szegény személyek számára lakást és menedékhelyet biztosítani, ... És tartoznak kellő időben megszámlolni mindazokat a szegényeket a fenn megnevezett járásokban és ennek alapján ... megállapítani a betenkénti járulékok összegét azon szegények segítésére és támogatására minden egyes járás határára belül. És miután ezt megtették, a fent említett bírák, ... és egyéb hivatalos személyek járásaik határára belül ... jó belátásuk szerint tartoznak megadóztatni e ... járásokban élő lakosokat; ezen adó betenként fizetendő a szegény emberek segítésére, és az ezen adóval megadóztatott minden lakos nevét szintén be kell vezetni a nyilvántartási könyvbe a járulékok összegével együtt. És (ezek a hivatalos személyek) saját belátásuk szerint minden egyes járásban tartoznak adóbeszedőket is kijelölni ... azon évre, amelyre kijelöltetett a fent megnevezett összeg, amelyet ők tartoznak összegyűjteni és beszédni ... , és kiadni ezen szegényeknek azon mennyiségben, amelyet megjelölnek a bírák, ... és egyéb hivatalos személyek.”*

Az *act* II. és V. pontjában foglalt büntetőrendelkezéseket maradéktalanul végrehajtották, ezzel szemben a XVI. pontban meghatározott társadalmi gondoskodás és bűnmegelőzést szolgáló előírások a szükséges anyagiak hiányában teljesítetlenül maradtak, ezért végül is a hatalom a büntetőjogi eszközök következetes alkalmazásával, „véres törvényekkel” üldözte a *pauperré*, csavargóvá, bűnözővé tett tömegeket – függetlenül attól, hogy az érintettek munkaképesek voltak-e vagy sem.

A bekerítéssel, juhtartással stb. kapcsolatos tilalmakra vonatkozó statutumok ugyancsak végrehajthatlanok és végrehajthatatlanok maradtak, mivel a szükségszerűen napirendre került tőkés társadalmi, gazdasági fejlődés objektív folyamataival ellentétesek voltak.

A hanyatló feudalizmus idején a tőkés termelési viszonyok és mód kialakulását, az uralkodó személyét és az állam védelmét a későbbi századokban is elsődlegesen a büntetőjog eszközeivel biztosították. Angliában a hatalom<sup>31</sup> – például az 1715. évi „*A csoportosulás elleni törvény*”-ben, majd az 1795. évi „*Lázadó gyűlések elleni törvény*”-ben, valamint az 1799. évi „*A törvénytelen társulások és szövetkezések elleni törvény*”-ben – halálbüntetés kiszabásával törekedett elejét venni a munkások megmozdulásainak, érdekeik védelmére tett minden szerveződésének, a rendzavarásoknak és a lázadó csoportok kialakulásának. A „véres törvények” megújítása a rendzavarások, lázongó csoportosulások és áruló összeesküvések megakadályozását, valamint a rendbontók gyorsabb és eredményesebb megbüntetését szolgálta. Az 1715. évi, illetve az 1795. évi törvény a bírói ítéletben bűnösöknek nyilvánított rendzavarás és a 12 főnél nagyobb bűnöző csoportosulás tagjaira, a bűnrészesekre, a bűnpártolókra stb. „az egyházi bíróság elé történő állíthatóság joga nélkül” halálbüntetés kiszabását rendelte.

Az 1715. évi csoportosulás elleni törvény I. pontjában a következőket mondta ki: „*Minthogy az utóbbi időben számos lázongó rendzavarásra és csoportosulásra került sor a királyság különböző részeiben, amelyek megzavarták a köznyugalmat és Őfelsége személyének és kormányának a biztonságát, és minthogy ezeket még folytatják és szítják olyan személyek, akik ellenszenvvel viseltek Őfelsége irányában, azért mervén így cselekedni, mert a törvények által az ezek vonatkozásában jelenleg kiszabható büntetések nincsenek összhangban az ilyen gyűlöletes vétségekkel; és az ilyen rendbontók a legnagyobb rosszindulattal és hamissággal szidalmazták a királyt és kormányzatát, azzal a szándékkal, hogy ellentéteket szítsanak és elidegenítsék népe szeretetét Őfelségétől: éppen ezért, hogy az ilyen zavargásokat és lázadásokat meg lehessen előzni, és hogy ezekben a bűnösöket gyorsabban és eredményesebben meg lehessen büntetni; törvénybe kell iktatni ... Hogy ha valamely személyek, szám szerint 12-en vagy többen törvénytelenül, zajongva és*

<sup>31</sup> Bevezetés az egyetemes állam- és jogtörténet forrásaiba. (Buzsáki források) I. Füzet. Egységes jegyzet. Kézirat, szerk. NAGY Lászlóné, Budapest, 1988<sup>6</sup>. 87-97.

*lázongva egybegyűlnek a köznyugalom háborgatására, bármikor Urunk egyesrhetésztizenötödik esztendeje júliusának tizenötödik napját követően, és felszólítja őket és megparancsolja nekik egy vagy több bíró vagy békebíró, vagy grófsági sberiff vagy annak alsberiffje, vagy a polgármester, vagy törvény szolgálja, vagy törvény szolgálak, vagy más föltisztviselő vagy bármelyik város vagy nagyváros területének békebírája, ahol ilyen gyűlésre sor kerül, a király nevében elhangzó felszólítással, ... oszoljanak szét és távozzanak békésen a lakóhelyeikre vagy nézzenek törvényes elfoglaltságaik után, és amennyiben szám szerint 12-en vagy még többen (az ilyen felszólítás ellenére) törvényellenesen rendbontóan, vagy zajongva ott maradnának és folytatnák e tevékenységüket egy órán túl, azután, hogy az ilyen parancs, illetőleg felszólítás elhangzott, akkor az ilyen további együttlét ... büntettként bírálendő el, az egyházi bíróság elé történő állíthatóság joga nélkül és az ebben vétkesek bűnösöknek mondandók ki ítéletben és halállal büntetendők, mint bűncselekmény esetében. ....”*

E törvény IV. pontja külön is kiemelte a következőket: *„És törvénybe kell iktatni a továbbiakban az előbb említett hatóságnak, hogy amennyiben bármely olyan személyek, akik törvénytelenül lázongva és zajongva összegyűlnek, hogy a köznyugalmat zavarják, törvénytelenül és erőszakkal elpusztítanak vagy ledöntենek vagy elkezdենek ledönteni vagy elpusztítani bármely templomot vagy kápolnát vagy bármely vallási kegyelet céljait szolgáló olyan épületet, amely a (Türelmi Rendelet) szerint igazolást és bejegyzést nyert ... vagy bármely lakóházat, pajtát vagy külső házát, akkor minden ilyen elpusztítás vagy ledöntés vagy az elpusztításnak és ledöntésnek az elkezdése büntettként bíráltsák el egyházi bíróság elé történő állítás kiváltsága nélkül és az ezt elkövetőket bűnösöknek kell tekinteni és szenvedjenek halálbüntetés...”* A törvény V. pontjában azokat is halálbüntetéssel rendelte sújtani, akik az ilyen zavargásról vagy akadályoztatásról tudomással bírnak.

Az 1795. évi „*lázadó gyűlések elleni törvény*” preambulumban megtiltani rendelte az 50 főt meghaladó bármilyen lázadó gyűlések és összejövetelek megtartását. Kimondta, hogy az olyan gyűlés, amelyen bármiféle kérelmeket, panaszokat, tiltakozásokat, vagy deklarációkat vagy más folyamodványokat tárgyalnának meg, tilos megtartani. A törvény III. pontja szerint az olyan gyűlések, amelyekről előzetesen nem tettek bejelentést, törvénytelen összejöveteleknek tekintendők. A IV. pontban külön is rendelkezett a jogszabály, hogy a feloszlásra történő felszólítás után együtt maradó személyek magatartása bűncselekményként bírálendő el és az ebben vétkesek bűnösöknek minősítendőek és halálbüntetéssel sújtandók.

„*A törvénytelen társulások és szövetezések elleni 1799. évi törvény*” a lázadó és áruló célokra létesült társaságok eredményesebb leküzdésére, valamint az áruló és lázadó tevékenység hatékonyabb megakadályozására valamennyi lázadó és áruló társaság betiltásáról rendelkezett.

A XVIII. század közepén a hűbériség végnapjait élő Európában a hűbéri rendszeren belül új gazdasági viszonyok keletkeztek, amelyek megváltoztatták a társadalom jellegét és összeütközésbe kerültek a hűbéri renddel. „*A társadalmi fejlődés a kapitalizmus felé haladt, de a fennálló hűbéri berendezkedés gátolta fejlődését.*”<sup>32</sup> A kapitalizmus kifejlődésének ebben a korszakában az ipari termelés munkaerő szükséglete állandósult. A létfenntartási javaitól megfosztott falusi lakosságot súlyos büntetések kilátásba helyezésével tették bérmunkássá. A létfenntartási javakkal nem rendelkező egészséges embereket – ha a termelésbe önként nem állottak be – táborokba száműzték. A csavargás, mint állam elleni bűncselekmény a legsúlyosabb büntetést vonta maga után. Ilyen rendelkezéseket tartalmaz XVI. Lajos uralkodásának kezdetén, 1777. július 13-án kiadott rendelete: „*A burzsoázia, az ún. 'harmadik rend' érdekeinek kifejezője: a szabadság jelszavával harcolt a hűbéri jogtalansággal szemben.*” Követelései: jogrend, a kiváltságok eltörlése, törvény előtti egyenlőség, a vallás-, a gondolat-, az ipar-, valamint a kereskedelem szabadsága.

A jogforrások szerint hasonló törvények születtek Hollandiában és a cári Oroszországban is. Oroszországban például a XVII. század közepétől egymás után láttak napvilágot a szibériai száműzetést, a kényszermunkát, a büntetőjogi megtorlás legkegyetlenebb változatait meghonosító cári ukázok.

Az európaiaktól évszázadokkal elmaradt orosz feudális jog XVI-XVIII. századi fejlődésében a jogforrások alapján három, egymást követő korszak figyelhető meg: így a virágzó feudális jog kodifikált rendszerének késői megszületése, a feudális abszolutizmus reform-jogalkotása, valamint a feudális jog válságának a kifejlődése.

Az 1550. évi II. *Szügyebnyik* és az 1551. évi „*Száz fejezetes törvénykönyv*” megalkotása és a szokásjog korlátozása a cári jogalkotás erősödéséhez vezetett, és általánossá vált az „összes bojárokkal együtt alkotott” cári ítéletek, illetve a prikázoknak nevezett cári rendeletek (ukázok) kiadása. A XVI. század végén két nagy joggyűjtemény született: az 1589. évi hivatalos megerősítést nem nyert, magánszemély által készített „*Fjodor Ivanovics Cár törvénykönyve*” című joggyűjtemény és az 1606-1607 körül írásba foglalt, országosan elterjedt „*Szvodnij Szügyebnyik*”. Az Orosz Birodalom növekvő belső nehézségei a XVII. század folyamán újabb átfogó jogrendezést sürgetett. Az 1648-1649. évi országgyűlés a nemesség nyomására megalkotta az 1649. évi „*Szobornoje Ulozsénije*” néven ismert, 25 fejezetből és közel ezer cikkelyből álló, vegyes jogi rendelkezéseket tartalmazó törvénykönyvet, amelyben jelentősen megnőtt a büntető anyagi és perjogi normák szerepe. A törvénykönyv megjelenését követő évtizedekben a rendi jogalkotás háttérbe szorult és a jogélet fejlesztésében a cári ukázok „*Új ukáz cikkek*” elnevezéssel jutottak

<sup>32</sup> KÁDÁR, KÁLMÁN, *i.m.*, 56 - 57.

meghatározó szerephez. A hagyományos orosz jogforrások rendjét alapjaiban megrendítették a cári feudális abszolutizmus XVIII. századi reform jogalkotásai, amelyek a korlátlan hatalom igényével születtek és a feudális viszonyok konzerválására irányultak. Kialakult a „törvény” fogalma, amely az uralkodó akaratával azonosult és minden más jogforrás erejét lerontotta. A cár kinyilatkoztatott akarata „usztáv”-ok, illetve „ukázok” formáját öltötte és ezek a jogalkotás leggyakoribb formái lettek. (A korlátlan cári jogalkotás legtekintélyesebb formája az ukáz volt.)

A XVIII. század második felének jogalkotása már „*a feudális jogrend válságát*” juttatja kifejezésre. Az 1767-ben, a feudális jogrend megreformálására II. Katalin által tett kodifikációs kísérlet az 1785-ben kiadott „*Adománylevél a nemesség számára*” kibocsátásával a nemesség ellenállásán (annak győzelmét eredményezve) megbukott. A jogforrás a nemesség kizárólagos jogává tette a földtulajdonjogot, a hivatalviselést, a földesúri ítélkező hatalmat, valamint a jobbágytartást. A XVIII. század második felére – a társadalmi haladás, a polgárosodás térhódítása, az árutermelő viszonyok fejlődése stb. hatására – Oroszországban a feudális jogrend válság tünetei hatalmasodtak el.

Azok a folyamatok, melyek a polgári társadalom kialakulását kísérve a hatalom és a törvénykezés központosításában öltöttek testet, az embertelen, kegyetlen büntetések fokozatos kiszorulását hozták magukkal és legalább ennyiben kedvező irányú folyamatokat generáltak a büntetőjog fejlődésében. Az egymás után napvilágot látó büntető kódexek előhírnökei a XVIII. század Európájának olyan büntetőjogszabályai, melyek már az anyagi- és perjogi normákat együttesen tartalmazó büntetőtörvények. Kétségtávol a XIX-XX. században kiteljesedő büntetőkódex alkotási folyamat megalapozóinak tekinthetők.

Említést érdemelnek a kor jelentősebb büntető jogalkotásai közül: az 1751. évi bajorországi „*Codex juris bavarici criminalis*”, a *Constitutio Criminalis Theresiana* (1768), a *Constitutio Criminalis Josephina* (1787) elnevezésű osztrák büntetőtörvények, és az első, már a klasszikus jogelvekre épülő, a kora polgári jogviszonyokat tükröző és az európai polgári jogfejlődést és kodifikációt befolyásoló 1791. évi francia büntetőkódex.

És a kor nagy jogalkotási ellentmondása, a XVIII. század végi „porosz kísérlet.” A Német-Római Birodalom tartományi szinten rögzült széttagoltságával, a jogágak elkülönülésének hiányával és kialakulatlanságával magyarázható. A porosz királyságban<sup>33</sup> a hanyatló feudalizmus idején (1717, 1748) erőfeszítéseket tettek a büntető anyagi és eljárásjogi szabályok kodifikálására, majd a század végén, 1794-ben megalkották a szinte valamennyi (magán-, büntető anyagi-, eljárásjogi) jogágra kiterjedő porosz országos jogot

<sup>33</sup> HORVÁTHI, *i.m.*, 143.

(*Landrecht*), amely – a büntető kódex alkotás közeli hajnalán – a német jogrendszer késői fejlettségének a tükröződése.

## A földrajzi árujelzők oltalmának új irányai

### I.

A földrajzi árujelzőket, mint jogintézményt Magyarországon az 1997. évi XI. törvény vezette be, ezt megelőzően csak elkülönülten beszélhettünk származási jelzésekről és eredetmegjelölésekről.<sup>1</sup>

A származási jelzések és az eredetmegjelölések a középkortól napjainkig tartós és széleskörű elterjedtségük, valamint erős minőségjelző funkciójuk révén fontos szerepet töltek be a hazai és a nemzetközi kereskedelemben egyaránt. Gazdaságunk jelenlegi viszonyai között is e megjelölések – köztük különösen az eredetmegjelölések (makói hagyma, kalocsai paprika, tokaji borok, stb.) – hatékonyan elősegítik termékeink hazai és külföldi értékesítését, ezért oltalmuk biztosítása Magyarországon és határainkon túl az iparjogvédelem egyik aktuális feladata.<sup>2</sup>

A származási jelzések és az eredetmegjelölések történeti fejlődése Magyarországon visszavezethető egészen a középkorig, azonban konkrét szabályokat csak a kiegyezés (1867) után találunk az áruk származási jelzésével és az eredetvédelemmel kapcsolatban.<sup>3</sup>

Az árujelzők fejlődését három elkülönült korszakra lehet bontani:

- az első szakasz a második világháború előtti idő 1867-től 1949-ig,
- a második szakasz (a szocialista időszak) 1949-től 1997-ig terjed,
- a harmadik szakasz az 1997. évi XI. törvény<sup>4</sup> megjelenéséhez kötődik, ettől kezdve jelenik meg a földrajzi árujelző, mint jogintézmény a védjegy mellett.

---

\* CSc., dr. habil., egyetemi tanár, a Polgári Jogi Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> Megjegyzendő ezzel kapcsolatban, hogy a Magyarország és Svájc között létrejött kétoldalú megállapodás (kihirdette az 1981. évi 21. tvr.) is említést tesz a földrajzi árujelzőkről.

<sup>2</sup> Hazánkban 26 eredetmegjelöléssel ellátott termék – ennek fele borokra vonatkozik – áll nemzetközi oltalom alatt a Lisszaboni Megállapodás alapján.

<sup>3</sup> A földrajzi árujelzők kialakulásáról, történetéről, hazai és nemzetközi oltalmának fejlődéséről lásd különösen: TAYYAY Levente, *A földrajzi árujelzők története*, Védjegyvilág (1999/2), 3.

<sup>4</sup> A védjegyekről és a földrajzi árujelzőkről szóló 1997. évi XI. tv. 1997. július 1. napján lépett hatályba.

A származási jelzések és az eredetmegjelölések kialakulása történetileg megelőzte a védjegyek létrejöttét – a tokaji bor és a magyar szürke marha már a XVI. századtól az országhatáron túl is jó hírnévnek örvendett – mely következik a származási jelzések és az eredetmegjelölések árujelző jellegéből, másrészt a feudális gazdaság sajátosságaiból. Az árujelzők a feudalizmus korában is kiemelkedő szerepet töltek be a szőlő, a bor és más termékek megkülönböztetésében. Az áruk származását és jó minőségét gyakran a származás helye igazolta (például olasz borok, keleti fűszer).

Az 1848-as szabadságharc bukása után lassan Magyarországon is megindul az iparosodás és a polgárosodás. A kiegyezéstől kezdődően a mezőgazdaságban, így a szőlő- és bortermelésben is hatalmas változás ment végbe. A borpiacok kiszélesedésével nagymértékben megnőtt az igény a jó minőségű és a meghatározott származási hellyel igazolt borok iránt. A kereslet nagyobb volt, mint a kínálat, így a származási jelzéssel ellátott termékek ára magasabb volt, mint az egyéb tömegtermékeké. A származási hely rendkívül erős minőségjelző szerepét felismerve, a kelendőség mesterséges fokozása érdekében gyakran tüntettek fel hamis adatokat. A termelőnek és a fogyasztónak egyaránt érdeke volt a földrajzi származást kifejező megjelölések valódiságának biztosítása. Ez az eljárás nagy anyagi és erkölcsi kárt okozott sok ország gazdaságának és termelőinek, akik egyedül voltak jogosultak az eredeti fogyasztási cikk előállítására. Szükségessé vált tehát, hogy az egyes országok törvényileg szabályozzák a származás szerinti elnevezés kérdéseit. Ez a folyamat készítette a magyar törvényalkotókat arra, hogy a hamisítókkal szemben törvényt alkossanak, megfogalmazva abban a származási hely és az eredetvédelem fogalmát.

A szabályozás eleinte közvetett jellegű volt, így megemlíthető az 1723. évi. CXVIII. törvénycikk, az 1890. évi II. törvénycikk, valamint az 1895. évi XLVI. törvénycikk.<sup>5</sup> Hasonló rendelkezéseket tartalmaztak a szőlő- és bortermelésről szóló törvényeink is.

A felsorolt rendelkezéseken kívül a földrajzi árujelzők és az eredetvédelem fejlődését a nemzetközi jogfejlődés is kiváltotta. Magyarország (az Osztrák-Magyar Monarchia államaként) 1909-ben csatlakozott az ipari tulajdon oltalmáról szóló, 1883-ban kötött Párizsi Unió Egyleményéhez (PUE), a Védjegyek Nemzetközi Lajstromozásáról szóló 1891-ben kötött Madridi Megállapodáshoz, valamint az áruk hamis megjelölésének megakadályozásáról szóló ugyancsak 1891-ben kötött Madridi megállapodáshoz.

---

<sup>5</sup> Az 1723. évi CXVIII. törvénycikk a kiváló borok meghamisításának meggátolásáról, az 1890. évi II. törvénycikk a védjegyek oltalmáról, az 1895. évi XLVI. törvénycikk pedig a mezőgazdasági termékek hamisításának tilalmáról rendelkezett.

Ezekon a nemzetközi szerződéseken kívül számos kétoldalú megállapodás is elősegítette a földrajzi jelzők és az eredetvédelem hazai oltalmának biztosítását.<sup>6</sup>

A hazai szabályozásban ezen túlmenően több, de nem kifejezetten a földrajzi árujelzőkre vonatkozó jogszabályt találunk, melyek között említhető a borászat területén a szőlő- és gyümölcsstermesztésről, valamint a borgazdálkodásról szóló többszörösen módosított 1970. évi 36. sz. törvényerejű rendelet, vagy az eredetmegjelölések rendeltetésszerű használatát biztosítani hivatott 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról.

Emiatt vált feltétlenül szükségessé, hogy Magyarországon végre egyértelmű szabályanyag szülessék meg a földrajzi árujelzőkre vonatkozóan. Ezt a hiányt pótolta a védjegyekről és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény.<sup>7</sup>

A törvény V. részében szabályozza a földrajzi árujelzők legfontosabb kérdéseit, így az oltalomképes földrajzi jelzés és az eredetmegjelölés fogalmát, az oltalomból való kizárás eseteit, az oltalmi igényt, annak tartalmát, a bitorlással kapcsolatos kérdéseket, valamint az oltalom keletkezését és időtartamát.<sup>8</sup> Az új törvény alapján oltalomban részesülnek azok az eredetmegjelölések is, amelyeket a hatálybalépés előtt az eredetmegjelölések oltalmáról és nemzetközi lajstromozásáról szóló Lisszaboni Megállapodás alapján vezettek külön hazai lajstromba. Ezeket az eredetmegjelöléseket be kell jegyezni a földrajzi árujelzők lajstromába, és ki kell hirdetni a Magyar Szabadalmi Hivatal hivatalos lapjában.

A szabályozás továbbá összhangban van a Brüsszelben 1991-ben aláírt Európai Megállapodásban foglaltakkal és az Európai Unió jogszabályaival, így a Tanács 2081/92/EGK rendeletével összeegyeztethető szabályozást tartalmaz. Ez a rendelet a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról szól.

A rendelet lehetővé teszi, hogy a tagállamok azokat a mezőgazdasági termékeket és élelmiszereket, amelyek minőségét a földrajzi környezet alapvetően meghatározza, illetve amelyek földrajzi jelzése és eredetmegjelölése

---

<sup>6</sup> Ilyen megállapodást kötöttünk – mint említettük – Svájcjal, ezen kívül Ausztriával és Portugáliával.

<sup>7</sup> A védjegyek és a földrajzi árujelzők újraszabályozásának előzményeiről, a szabályozás indokáról, az uniós követelmények alkalmazásáról lásd SÜMEGHY Pálné, *Földrajzi árujelzők oltalma*, Védjegyvilág (1995/2), 10-15.

<sup>8</sup> Az 1997. évi XI. törvénynek a földrajzi árujelzőkre vonatkozó részletes rendelkezéseit, valamint a törvényszöveg magyarázatát hozzák: TARTAY Levente, *A szellemi alkotások joga*, Budapest, 2003, 354-361, valamint CSÉCSY György, *A szellemi alkotások joga*, Miskolc, 2000, 204-208.

az adott tagállamban oltalomképes, a tagállam közösségi szintű oltalom iránt jelentse be.

A 2081/92/EGK tanácsi rendelet hatálya a Római Szerződés I. sz. mellékletében felsorolt emberi fogyasztásra szolgáló termékekre (friss hús, húskészítmények, sajtok, egyéb állati eredetű termékek, zsír, vaj, margarin, olaj, stb., valamint egyéb termékek például fűszer), ezen kívül a 2081/92/EGK tanácsi rendelet mellékleteiben meghatározott termékekre (sör, sütőipari termékek, stb.) továbbá egyes mezőgazdasági termékekre terjed ki. A közösségi rendelet az elismerés feltételeként előírja a termék előállítását meghatározó termékleírás tartalmának megadását és a termék ellenőrzésének szabályait.

A 2003. évi CII. törvény rendelkezései értelmében a közösségi rendelet szerinti bejelentést a Magyar Szabadalmi Hivatalhoz kell benyújtani. Ehhez mellékelni kell a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium előzetes szakhatósági állásfoglalását arról, hogy a földrajzi árujelzővel ellátott termék termékjegyzéke megfelel a közösségi előírásoknak. A Magyar Szabadalmi Hivatal határozata alapján a Minisztérium a bejelentést továbbítja az Európai Bizottsághoz.<sup>9</sup>

A földrajzi árujelzők nemzeti lajstromában lévő termékek közül a kalocsai fűszerpaprika, a csabai kolbász, a gyulai kolbász, a makói hagyma, a szegedi téliszalámi és a budapesti téliszalámi tartozik a 2081/92/EGK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó termékkörbe.

A borpiac közös szervezéséről szóló 1493/99/EGK tanácsi rendelet alapvetően a szőlőtelepítésre, a borkészítésre, a borpiac szabályozására, a szőlőtermelés, valamint a borelőállítás mennyiségi és minőségi követelményeire vonatkozó előírásokat szabályozza.

A rendelet azonban a meghatározott termőhelyű minőségi borok és földrajzi jelzéssel ellátott asztali borok vonatkozásában részletes iparjogvédelmi tartalmú szabályokat is előír.

A Magyar Nemzeti Lajstromban 13 bor földrajzi árujelző (Tokaj, Mór, Balaton-mellék Somló, Balatonfüred-Csopak, Eger, Debrő, Badacsony, Villány-Siklós, Pécs, Mecsek, Verpelét, Sopron, Szekszárd) szerepel, melyek a védjegy törvény alapján *ipso iure* kerültek a nemzeti lajstromba, akárcsak

---

<sup>9</sup> A földrajzi árujelzők, ezen belül az eredetmegjelölések bejelentésére vonatkozó szabályokról részletesen szólnak: SZABÓ Ágnes, *A földrajzi árujelzőkre vonatkozó jogszabályi változások*, Védjegyvilág (2004/2), 1-2. és 5-11, valamint MILLISITS Endre, *A 2003. évi CII. törvénynek a közösségi védjegyoltalommal és a nemzetközi védjegyoltalommal kapcsolatos illeszkedési szabályai*, Védjegyvilág (2004/2), 1-2, 1-5.

korábban a Lisszaboni Megállapodás szerint a földrajzi árujelzők nemzetközi lajstromában szereplő bor-megnevezések voltak.<sup>10</sup>

A szeszesitalok tekintetében az 1576/82/EGK tanácsi rendelet 1. cikkének (4) bekezdése sorolja fel az uniós szeszesitalok egyes fajtáinak fogalmát. A csatlakozási szerződés módosítja ezt a rendelkezést olyan értelmében, hogy a „pálinka” megjelölés helyettesítheti a törköly és a törkölypárlat megjelöléseket kizárólag Magyarországon, valamint a sárgabarack párlat esetében Alsó-Ausztriában, Burgenlandban, Stájerországban és Bécsben.

A csatlakozási szerződés tartalmazza az 1576/89/EGK tanácsi rendelet módosítását. Ennek értelmében a rendelet II. sz. melléklete kiegészül a magyar földrajzi árujelzők nemzeti lajstromában lévő következő pálinkákkal: Kecskemét (barackpálinka), Szatmár (szilvapálinka), Szabolcs (almapálinka), Békés (szilvapálinka).<sup>11</sup>

## II.

Mint említettük, Magyarországon a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény rendelkezik a földrajzi árujelzőkről. A földrajzi árujelző kifejezést az új védjegy-törvény a földrajzi jelzés és az eredetmegjelölés gyűjtőfogalmaként használja, és vezeti be a magyar jogi terminológiába. A földrajzi megjelölések oltalmának a védjegy eszközeivel történő biztosítása ismert jogi megoldás, ilyen szabályozást tartalmaz például a német védjegy-törvény is.

Ebben az esetben a földrajzi nevek egyéni kezdeményezés alapján meghatározott jogosult javára lajstromozhatók. A földrajzi (származási) jelzésekre és az eredetmegjelölésekre vonatkozó korábbi szabályozás többlépcsős és szétszórt jellegű volt, illetve nem hatósági határozaton lajstromozáson, hanem jogszabályok közvetlen alkalmazásán alapult.

A földrajzi jelzés a törvényi definíció szerint: „*valamely táj, helység, kivételes esetben ország neve, amelyet az e helyről származó – a meghatározott földrajzi területen termelt és feldolgozott, illetve előállított – olyan termék megjelölésére használnak, amelynek különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője lényegileg ennek a földrajzi származásnak tulajdonítható.*”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> SZABÓ, *i.m.*, 8-9.; SIDLOVITS Diána, KATOR Zoltán, HORVÁTH Csaba, *A bor eredetvédelmének mindennapi gyakorlata*, Védjegyvilág (2005/3), 26-38, valamint SZABÓ Ágnes, *Borcímkek és védjegyek*, Védjegyvilág (2005/3), 21-26.

<sup>11</sup> SZABÓ, *A földrajzi... i.m.*, 10.

<sup>12</sup> 1997. évi XI. tv. 103. § (2) bek.

A védjegy törvényt módosító 2003. évi. CII. törvény a földrajzi jelzés fogalmát pontosítja. Ennek értelmében: „a földrajzi jelzés valamely táj, helység, kivételes esetben ország neve, amelyet az e helyből származó – a meghatározott földrajzi területen termelt, feldolgozott, vagy előállított – olyan termék megjelölésére használnak, amelynek különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője lényegileg ennek a földrajzi származásnak tulajdonítható.”<sup>13</sup>

A módosítás egyértelművé teszi, hogy egy földrajzi név földrajzi jelzésként lajstromozható akkor is, ha a termelési, feldolgozási vagy előállítási tevékenység bármelyike az adott földrajzi területen valósul meg.<sup>14</sup>

Az eredetmegjelölés pedig: „valamely táj, helység, kivételes esetben ország neve, amelyet az e helyről származó – a meghatározott földrajzi területen termelt, feldolgozott, illetve előállított – olyan termék megjelölésére használnak, amelynek különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője kizárólag vagy lényegében az adott földrajzi környezet, az arra jellemző természeti és emberi tényezők következménye.”<sup>15</sup>

Látható, hogy az eredetmegjelölés fogalma hasonló, azonban köre a származási jelzéssel összehasonlítva szűkebb. Míg a származási jelzés csupán az árunak meghatározott földrajzi területhez való viszonyát fejezi ki, és csak közvetve utal az áru minőségére, az eredetmegjelölés közvetlenül is utal az onnan származó áru sajátos minőségére. A származás helyén túlmenően tehát az is szükséges az eredetmegjelölésnél, hogy az adott termék olyan tulajdonsággal rendelkezzen, amelynek minőségét a kérdéses hely jellegzetességei határozzák meg. Ilyenek lehetnek a természeti feltételek (például talaj- és éghajlati viszonyok), de emberi tényezők (például különleges szakértelem, hagyományok stb.)

A mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi árujelzői akkor részesülhetnek oltalomban, ha azok a termékek, amelyeken a földrajzi árujelzőt használják, megfelelnek a – külön jogszabály által szabályozott – termékleírásban foglalt feltételeknek is.<sup>16</sup>

Az említett 2003. évi CII. törvény rendelkezései a földrajzi árujelzőkre vonatkozó szabályokat a fentiekben túlmenően az alábbiak szerint változtatták meg.

A védjegy oltalomról való feltétlen kizáró okokat kiegészítették a földrajzi árujelzőkkel.<sup>17</sup> Ennek értelmében a védjegy törvény, valamint az Európai Közösség jogszabálya alapján lajstromozott földrajzi árujelzőkből álló vagy azt tartalmazó megjelölések a védjegy oltalomból való feltétlen kizáró okoknak

<sup>13</sup> 44. §

<sup>14</sup> MILLISITS Endre, *Védjegyek és földrajzi árujelzők*, Védjegyvilág (2005/3), 3.

<sup>15</sup> 1997. évi XI. tv. 103. § (3) bek.

<sup>16</sup> *Uo.*, 104. §.

<sup>17</sup> 1997. évi XI. tv. 3. § (4). Megállapította a 2003. évi CII. tv. 5. §-a.

minősülnek. Ezt a rendelkezést olyan árukra kell alkalmazni, amelyek nem a földrajzi árujelzőnek megfelelő földrajzi területről származnak, vagy amelyekkel a földrajzi árujelző a védjegy törvény vagy az Európai Közösség jogszabályai alapján egyéb okból nem használható.

Szűkítette a törvény a földrajzi árujelző oltalmát kizáró okokat.<sup>18</sup> A védjegy törvény korábbi rendelkezései a földrajzi árujelzők esetében a kizáró okokat a védjegy oltalomból való kizáró okokkal szinte megegyezően határozták meg. A módosítás értelmében a korábbi földrajzi árujelzővel azonos földrajzi árujelző az azonos termék tekintetében, a korábbi földrajzi árujelzővel azonos vagy ahhoz hasonló földrajzi árujelző pedig az azonos vagy hasonló termék tekintetében minősül kizáró oknak. A korábbi védjeggyel azonos, vagy ahhoz hasonló földrajzi árujelző csak akkor minősül a földrajzi árujelző oltalomból kizáró oknak, ha – a védjegy ismertségére, jó hírnévére, vagy a piacon való jelenlétének tartósságára tekintettel – használata az áruk származásának tekintetében a fogyasztók megtévesztését eredményezheti. Nem részesülhet oltalomban az a földrajzi árujelző sem, amely korábbi oltalom alatt álló vagy egyéb növényfajta, illetve állatfajta nevével ütközik és emiatt a termék származás tekintetében alkalmas a fogyasztók megtévesztésére.

Hatályon kívül helyezték a kizárólag földrajzi névből álló megjelölés együttes védjegyként való lajstromozási lehetőséget.<sup>19</sup> A védjegy törvény korábbi rendelkezései alapján lehetőség volt arra, hogy kizárólag az áru vagy a szolgáltatás földrajzi származásának feltüntetéséből álló megjelölés együttes védjegyként védjegy oltalomban részesüljön.

A 2003. évi CII. törvény a XVII. A. fejezettel egészíti ki a védjegy törvényt, amely a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelölésének oltalmáról szóló 2081/92/EGK tanácsi rendelet szerinti bejelentésekre vonatkozó szabályokat tartalmazza.<sup>20</sup>

Végül az említett törvény kiegészíti a védjegy törvényt az eredetmegjelölések oltalmáról és nemzetközi lajstromozásáról szóló Lisszaboni Megállapodás szerinti bejelentésekre vonatkozó szabályokkal.

<sup>18</sup> 1997. évi XI. tv. 106. §. Módosította a 2003. évi CII. tv. 45. §-a.

<sup>19</sup> Az 1997. évi XI. tv. 96. § (2) bekezdését hatályon kívül helyezte a 2003. évi CII. tv. 50. §-a.

<sup>20</sup> SZABÓ, *A földrajzi...*, i.m., 5-6.

## III.

A földrajzi árujelzők és a védjegyek különbségével kapcsolatban néhány összefüggésre hívnám fel a figyelmet.

Különbség van mindenekelőtt a minőségjelzés tekintetében. Le kell szögezni, hogy a védjegy önmagában nem fejez ki minőséget, még akkor sem, ha sokan a védjegynek ilyen funkciót tulajdonítanak. A védjegy minőségjelző funkciója ugyanis csak áttételesen érvényesül. A fogyasztó természetesen szívesen megjegyzi annak a terméknek a védjegyét, amelyet fogyasztott, hiszen legközelebb ennek alapján veszi ugyanazt a terméket, és elvárja, hogy a már tapasztalt minőséget kapja. Így kialakulhat egyfajta „*márkabűség*”, ami azonban nem jogi kategória. (Megjegyezzük, hogy a márkanév a jogosultjának a védjegytől eltérően nem biztosít kizárólagos jogot, a védelem a versenytörvény alapján áll fenn.)

A védjegytörvény említett 2003. évi módosítása szüntette meg azt az elvi lehetőséget, hogy az együttes védjegy egyszerűen földrajzi névből is állhat. Ez ugyanis szemben állt a védjegy általános fogalmával, amely a kizárólagosan származási vagy rendeletetési hely feltüntetését tartalmazó megjelölések védjegyként való lajstromozását kizárja. A gyakorlatban azonban ilyen védjegybejelentést egyáltalán nem tettek.

A tanúsító védjegyek esetében némileg más a helyzet. Ez a védjegyfajta alkalmas lehet a termék vagy szolgáltatás minőségének jelzésére, a földrajzi származást azonban csak akkor fejezi ki, ha a megjelölés a származásra utaló jelzést is tartalmaz. (Példaként lehet említeni „*rendszeresen ellenőrzött kiváló magyar termék*” felíratot szemben a Woolmark tanúsító védjeggyel, amely önmagában nem utal arra, hogy a védjeggyel ellátott áru melyik országban készült.

Nem ad kizárólagos jogot a származási jelzés, amelynek oltalmát nem lajstromozás, hanem konkrét szabályok biztosítják. A hamis vagy megtévesztő származási jelzések elleni fellépés a Madridi Megállapodás alapján minden ország hazai joga alapján lehetséges.

A származási jelzések fogalmát egyesek tágan értelmezik, ebbe a körbe sorolnak minden olyan megjelölést, amely a termék származására bármilyen mértékben utal. Ettől eltérően azonban célszerű a származási jelzések fogalmát szűkebben értelmezni, vagyis csupán olyan megjelölésekre korlátozni, amelyek közvetlenül fejezik ki az áru és előállításai helyének viszonyát. (Ebbe célszerű sorolni például a „*Made in EU,*” „*Made in Hungary*” és ehhez hasonló megjelöléseket, de a tanúsító védjegyben foglalt megjelölést csak akkor, ha közvetlenül az áru származására utal.) A származási jelzés önmagában gyakran

nem elegendő az áru kelendőségének fokozására, nem utal ugyanis az előállító cégre, kivéve ha adott területen csak egy cég használja a származási jelzést.<sup>21</sup>

További különbséget lehet kimutatni a védjegyoltalomban részesíthető megjelölések tekintetében. Védjegyoltalomban részesülhet ugyanis a védjegytvény<sup>22</sup> alapján a szó, szóösszetétel,<sup>23</sup> szín, színösszetétel, fényjel, hologram, hang, valamint az említett megjelölések összetétele. Ezzel szemben földrajzi árujelző csak szó vagy szóösszetétel lehet.

#### IV.

A földrajzi árujelzők *közösségi oltalma* körében mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy az Európai Unió egész területére kiterjedő közösségi földrajzi árujelző oltalom rendszere kizárólagos, a 2081/92/EGK rendelet hatálya alá tartozó mezőgazdasági termékek és élelmiszerek eredetmegjelölései és földrajzi jelzései vonatkozásában nem tartható fenn egyik tagállamban sem párhuzamos nemzeti oltalmi rendszer. A tagállamok mozgásteret ilyenformán a kérelemnek a Bizottság felé való továbbításáig terjedő nemzeti eljárásra, valamint az ellenőrzés szabályozására és végrehajtására terjed ki.<sup>24</sup>

A földrajzi megjelöléseket tehát gyűjtőfogalomként kezelik, amely az eredetmegjelöléseket és a földrajzi jelzéseket foglalja magába. Ide sorolják harmadik kategóriaként a különleges tulajdonságú mezőgazdasági termékekre és élelmiszerekre vonatkozó bizonyítványokat.

Az eredetmegjelölés adott régió, meghatározott helység, kivételes esetben ország neve, amely olyan mezőgazdasági termék vagy élelmiszer megjelölésére szolgál, amely ebből a régióból, meghatározott helységből vagy országból származik, és minősége vagy jellemzői egy sajátos földrajzi környezetből következnek, illetve termelése, feldolgozása vagy előállítása meghatározott területen történik.<sup>25</sup>

Egyes hagyományos földrajzi vagy nem földrajzi nevek is – a szükséges feltételek esetén – eredetmegjelölésnek ismerhetők el.

Eredetmegjelölésnek kell továbbá elismerni egyes olyan földrajzi megjelöléseket, amelyek esetében az adott mezőgazdasági termék alapanyaga kiterjedtebb földrajzi övezetből ered, mint amelyet az eredetmegjelölés

<sup>21</sup> MILLISITS, *Védjegyek...*, i.m., 2-3.

<sup>22</sup> 1997. évi XI. tv. 1. § (2) bek.

<sup>23</sup> A szó, vagy szóösszetétel körébe beleértve a személyneveket és a jelmondatokat, a betűt, a számot, az ábrát, a képet, a sík vagy térbeli alakzatot (az áru vagy a csomagolás formáját).

<sup>24</sup> JÓKÚTI András, *A földrajzi árujelzők közösségi oltalma*, Védjegyvilág (2005/3), 11-21.

<sup>25</sup> A gyakorlat eredeti feldolgozási módszert követel meg.

megjelöl. Ideértik azokat a termékeket is, amelyet az eredetmegjelölés megjelöl, amelynek a feldolgozása más területi egységben történik, ha az alapanyag termelésének területe pontosan meghatározott és az alapanyag termelésének különleges feltételei vannak, valamint létezik olyan ellenőrzési rendszer, amelyik e feltételek figyelembe vételét biztosítja.

A földrajzi jelzés egy régió, meghatározott helység, kivételes esetben ország neve, amely olyan mezőgazdasági termékek vagy élelmiszerek megjelölésére szolgál, amelyek az adott régióból, helyről vagy országból származnak, meghatározott minősége, hírneve vagy más jellemzői a földrajzi környezetnek és az előállításnak vagy feldolgozásnak tulajdoníthatók, termelése, feldolgozása vagy előállítása meghatározott földrajzi területen történt.

A különleges tulajdonságú mezőgazdasági termékekre és élelmiszerekre vonatkozó bizonyítványok kategóriáját olyan termékek számára biztosítják, amelyek hagyományosak, megszokott nevük van, illetve olyan tulajdonságok együttesével rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket más termékektől. E tulajdonságoknak nem szabad abból a földrajzi területből következniük, ahol a termékeket előállítják, és nem alapulhatnak csupán az előállítás technikáján.

Nem lajstromozhatók a fajta megjelölésé vált jelzések. A növények és állatfajták nevei a termék valódi eredete vonatkozásában a megtévesztés veszélyére tekintettel szintén kizártak az oltalomból. Az eredetmegjelölést és a földrajzi jelzést megillető oltalom tartalma lényegében megegyezik. A jogosultnak kizárólagos joga van a termékleírásban foglaltaknak megfelelően a jelzés használatára. A védett eredetmegjelölések esetében jogilag kizárt a fajtamegjelöléssé válás veszélye.

A szupranacionális szintű földrajzi árujelzők – különösen az eredetmegjelölések – alkalmazása kapcsán az Európai Unió belül jelenleg is vita folyik. Az egyik álláspont szerint, amikor egy vállalkozó földrajzi árujelző alkalmazása útján kívánja termékét magasabb minőségű terméként feltüntetni, ezzel elvileg megvalósul a különböző földrajzi területeken működő vállalkozások közötti diszkrimináció, azaz sérülnek a közösségi versenyjog szabályai és az egységes belső piac elve. Emiatt szerepel az EGK-rendeletben a „különleges” jelző helyett a „sajátos minőség” szókapcsolat. A másik álláspont viszont az Unió világkereskedelmi pozíciójának növelése érdekében azt próbálja elérni 41 európai eredetmegjelölés – köztük a magyar tokaji név – esetében a WTO fórumain, hogy a világkereskedelmi szervezet az összes tagállamában biztosítson termékeik számára kizárólagosságot hasonló feltételekkel, mint ahogy az az Európai Unió tagállamai között jelenleg létezik.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> ORIJOVITS Zsolt, *Védjegyek és földrajzi árujelzők a magyar közösségi magánjogban*, Külgazdaság Jogi Melléklete (2004/7-8), 18-21.

A borok és szeszes italok eredetvédelmére külön szabályok irányadók. Ezek a bor közösségi szabályozásáról szóló 1493/99/EK tanácsi rendelet, valamint a borok és szeszes italok eredetvédelméről szóló többször módosított 1576/189. sz. rendelet. Az eredetvédelmi rendszer a borok és szeszes italok földrajzi származásának valóságát és az előállítás technikájából származó különleges előnyöket védik. Különleges figyelmet fordítanak a védjegyek és a földrajzi megjelölések összeütközésének kiküszöbölésére. Ezen a területen fokozott ellenőrzést és állami beavatkozást követelnek meg a fogyasztók védelmére tekintettel. Más eredetvédelmi megjelölésektől eltérően a boroknál szigorúbb szabályok érvényesek, így a termőterületnek, a borkészítési módszereknek, az alkoholtartalomnak, illetve a hektáronkénti termésmennyiségnek pontosan meghatározottnak kell lennie. Az eredetmegjelöléseknél a földrajzi övezethez kötöttség kifejezetten fontos követelmény, azonban az asztali bor és tájbor esetében – az EU-terminológia e megjelöléseket is alkalmazza – részben megengedik, hogy ezek nyersanyagát máshol termesszék. A tömény szeszes italok esetén eredetmegjelölésként azt a helységet veszik figyelembe, ahol a kérdéses ital az utolsó termelési fázison megy keresztül, és ahol meghatározó jellemzőit, végleges tulajdonságait megkapja. Elismernek az eredetmegjelölések körében olyan termékeket is, amelyek konkrét földrajzi helyhez nem kötődnek (például az Ouzo), vagy amelyek nem kötődnek pontosan a földrajzi származáshoz, de készítésükkor szigorú, hagyományos előírások sokaságát veszik figyelembe (például a Maraschino).

A borok és a szeszes italok területén joguk van az országoknak a termelés, a belső forgalom és az export korlátozására abban a mértékben, amennyire az a közös piaci szabályozással összhangba hozható.

Az Európai Unióban a különböző országok sajátosságainak és a modern áruforgalom követelményeinek megfelelően megváltozott a földrajzi árujelzők rendszere. A fogalmak átalakításában meghatározó szerepe van az Unió kodifikációs tevékenységének, különösen pedig a 2081/92/EGK rendeletnek.

Az uniós eredetvédelmi rendszer jellemző vonásai összefoglalva az alábbiak:

- megváltoztatta a Lisszaboni Egyezmény fogalomrendszerét;
- eredetmegjelölések esetében szakít a szigorú helyhez kötöttség elvével és a csúcsmínőség megkövetelésével, valamint a származási jelzés helyett a földrajzi jelzés fogalmát vezeti be;
- bevezeti az oltalom alatt álló termékek minősítési és termékelírási rendszerét, vagyis e jelzésekkel kapcsolatosan minden lényeges származási, minőségi és előállítással kapcsolatos követelményt rögzítenek (ez a minőségi stabilitást hivatott elősegíteni);

- a földrajzi árujelzők oltalma kikerül az iparjogvédelem intézményrendszeréből átkerül a mezőgazdasági jogba és borjogba;
- az oltalmazott termékek nemzeti és közösségi nyilvántartását egyaránt előírja, illetve megvalósítja a folyamatos szigorú minőségellenőrzést és a valóság-hű származás kontrolljának rendszerét;
- az EU rendszer harmadik országokkal szemben nyitott,
- különválnak a borok, valamint a szeszes italok eredetvédelme más mezőgazdasági termékek eredetvédelmétől.<sup>27</sup>

Az uniós oltalom megszerzésére irányuló eljárás megindításához a bejelentéseket a földrajzi hely fekvése szerint illetékes állam lajstromozási eljárás lefolytatására jogosult hatóságához kell benyújtani. A bejelentést csak a termelők vagy azok nyújthatják be, akiknek a tevékenysége nyomán a mezőgazdasági termék végleges formát nyer, illetve azok közössége, tehát nem lehet egyetlen jogosultról beszélni. Kivételt képez, ha a kérelem benyújtása idején a kérelmező az egyedüli termelő a körülhatárolt földrajzi területen. Ez esetben a bejelentő lehet jogi személy vagy természetes személy is.

A bejelentést termékleírás mellékelésével lehet benyújtani. A leírásnak tartalmaznia kell mindazoknak a tulajdonságoknak minden ismérére kitérő alapos leírását, amelyek megléte esetén a kérdéses elnevezés jogi oltalomban részesülhet. Amennyiben a tagországban a bejelentést megalapozottnak találják, továbbítják azt az Európai Bizottságnak. A Bizottság a bejelentés átvételétől számított 6 hónapon belül formai vizsgálatot folytat le, elsősorban a termékleírásban foglaltak vonatkozásában és a tekintetben, hogy a megjelölés időközben nem vált-e fajtamegjelöléssé. Amennyiben a vizsgálat nem talál kizárási okot, az oltalom iránti kérelmet meghirdetjük az Európai Unió hivatalos lapjában. Ezt követően a teljes kérelmezési dokumentációt nyilvánosan hozzáférhetővé teszik valamennyi uniós államban.

Hat hónapon belül a kérelem által jogaiban érintett természetes vagy jogi személy kifogást nyújthat be. A bejelentőt értesítik minden elfogadott kifogásról és az illetékes nemzeti hivatal arra adott válaszáról. Az eredeti bejelentőnek meghatározott határidőn belül választ kell adnia a kifogásokra. Az illetékes nemzeti hatóság megvizsgálja a kifogásokat, illetve az arra adott válaszokat, és azokban az esetekben, ha a kifogást megalapozottnak tartja, azt továbbítja kormányán keresztül az Európai Bizottság illetékes szervéhez. Ha az Európai Bizottsághoz a javasolt kérelem közzétételét követő 6 hónapon belül nem érkezik kifogás, a földrajzi megjelölést rendelet közzétételével

<sup>27</sup> TATTAY Levente, *Gondolatok a földrajzi árujelzők jogi oltalma bevezetéséről*, Magyar Jog (1997/6), 193-197.

elfogadottnak nyilvánítják, s a terméket felveszik az oltalom alatt álló eredetmegjelölések és földrajzi jelzések Európai Uniós jegyzékébe.

Feltétlenül fontos megemlíteni az EU eredetvédelmi rendszerének tárgyalása kapcsán, hogy 2004. október elsején a közösségi védjegyrendszer csatlakozott a Madridi Jegyzőkönyvhöz.<sup>28</sup>

A két védjegyrendszer közötti kapcsolat lehetőségét a Jegyzőkönyv 14. cikkének 1. (b) bekezdése teremti meg, amely úgy rendelkezik, hogy nem csak államok, hanem kormányközi szervezetek is tagok lehetnek, ha a szervezetnek legalább egy tagállama tagja a Párizsi Uniós Egyezménynek, és a szervezetnek van egy regionális hivatala, amelynél a kormányközi szervezet egész területére hatályos védjegyeket lehet regisztrálni. A két védjegyrendszer közötti átjárhatóság értelmében a Madridi Jegyzőkönyv alapján tett nemzetközi bejelentésekben az Európai Uniót is meg lehet jelölni, továbbá az ilyen nemzetközi bejelentések tulajdonosai – az EU utólagos megjelölésével – kiterjeszthetik bejelentésüket az Európai Közösségre, illetve közösségi védjegyre vagy védjegybejelentésre alapítva is lehet majd nemzetközi védjegybejelentést tenni. Az Unióra is kiterjedő nemzetközi bejelentésben a bejelentő – a Közösségi védjegyrendelet 34. cikke alapján – igényelheti egy vagy több, az EU valamely tagállamában korábban regisztrált védjegy szenioritását. Attól naptól számítva, amelyen a származási hivatal megkapja a WIPO-tól az értesítést a nemzetközi regisztrálásról, három hónap áll a bejelentő rendelkezésére ahhoz, hogy a releváns védjegy lajstromkivonatának hitelesített kópiáját benyújtsa. Szenioritást a 35. cikk alapján a nemzetközi bejelentés elfogadása után is lehet igényelni a származási hivatalnál. A szenioritási kérelem adatait a WIPO teszi közzé. Ha a WIPO törli a EU-t is megjelölő nemzetközi védjegyet a származási hivatal kérésére, az a törléstől számított három hónapon belül közösségi védjegybejelentéssé még alakítható.

Az Európai Unió csatlakozása a Madridi Jegyzőkönyvhöz tehát új lehetőségeket nyit meg a védjegybejelentők előtt, és a két védjegyrendszer megfelelő kombinálásával azok előnyeit a legteljesebb mértékben ki lehet használni.

---

<sup>28</sup> A közösségi védjegyrendszer és a Madridi Jegyzőkönyv közötti kapcsolatról, a két rendszer átjárhatóságáról lásd részletesen: DARÓCZI Klára, *A közösségi védjegyrendszer csatlakozása a Madridi Jegyzőkönyvhöz*, Védjegyvilág (2004/1-2), 11-15, valamint KLÁUBER Zsófia, *A közösségi védjegyrendszer és a Madridi Jegyzőkönyv*, Védjegyvilág (2004/3), 11-18.

## V.

Az Európai Unió szabályrendszerének áttekintése után a nemzeti eredetvédelmi rendszerek közül Franciaország, az USA és Japán sajátos megoldásait kívánom ismertetni.

A francia eredetvédelmi rendszert a szakemberek kiemelkedő jelentőségűnek tartják, példaértékűnek tekintik főként Európában. Kiemelik a rendszer minőség-orientáltságát, nyitottságát és demokratizmusát, amelyet a fogyasztók is maximális mértékben tisztelnek és elfogadnak, ugyanis az a mezőgazdasági termékek minőségjavító törekvéseit összekapcsolja a termelés mennyiségi növelésének igényével.

A francia eredetvédelmi rendszer a kiváló minőség rendszere, azonban a földrajzi árujelzők több fajtáját is ismerik, amelyek a jogi oltalom feltételei és tartalma szerint különböznek egymástól.<sup>29</sup>

Az eredetmegjelölés olyan ország, területi egység vagy helységnév, amely olyan áruk megjelölésére szolgál, amelyek az adott földrajzi helyről származnak és amelyeknek a minőségét, illetve jellemzőit a földrajzi környezet határozza meg, beleértve a természeti és emberi tényezőket. Ezen belül megkülönböztetnek ellenőrzött eredetmegjelöléseket (AOC), pontosan meghatározott minőségi, termelési és előállítási mutatókkal, valamint „*szimpla*” eredetmegjelöléseket (AO). Az AOC csak nyers és feldolgozott agrártermékekre alkalmazható, ezeknek a termékeknek kifejezetten híresnek kell lennie, azaz széles körben jó hírnévvel kell rendelkezniük, megállapítása az INAO javaslatára rendelet formájában történik. Az AO kategória az egyéb termékekre – így többek között a kézműipari termékekre – is használható.

A *label* hasonló a mezőgazdasági termékek minőségtanúsító védjegyéhez, de földrajzi árujelzőnek számít származás és minőségjelző funkciójára való tekintettel. Használatának engedélyezési feltételei között általában nem szerepel a pontos földrajzi származás kimutatása, mert ez elsősorban országjelző megjelölés. A *label*ek között az egész országra vonatkozik az úgynevezett „*Label Rouge*” (vörös címke), amely egész Franciaország élelmiszerminőség-tanúsító és származásjelző emblémája. A regionális *label*ek helyi jelentőségűek. Az eredetvédelem különlegessége, hogy *label*el szolgáltatások is védhetők. Ilyen *label*ek használnak azoknak a vidékeknek a turisztikai nevezetességei, amelyek megnyerték a turisták döntő többségének tetszését: *Label Savoir Plaire* (a tetszeni tudás *label*je).

<sup>29</sup> TATRAY Levente, *Modell az Európai Unió számára – a földrajzi árujelzők oltalma Franciaországban, Védjegyvilág* (1999/1), 29-39.

A megfelelőségi tanúsítvány csupán azt tanúsítja, hogy az adott termék megfelel az előírásoknak, e termékek kivételesen tartalmazhatnak a földrajzi származásra utaló jelzést is.

A földrajzi árujelzők különleges kategóriája a borok vonatkozásában a VQDS megjelölés (jelentése: különleges minőség által határolt, vagyis korlátozott mennyiségben kiváló minőségű bort termelő termőhely), mely a földrajzi eredetnek megfelelő, viszonylagosan vagy éppen nagyon jó minőségű bor megjelölésére szolgál olyan esetben, amikor az adott bortermőhelyet vagy vidéket a megkövetelt szigorú feltételek hiányában nem lehet besorolni az AOC kategóriába.

Feltétlenül meg kell említeni a földrajzi árujelzők körében a Franciaországban hagyományosan használt származási jelzés kategóriát. Ezek azonban csupán informatív jelleggel bírnak.

A francia eredetvédelem alapvető rendeltetése, hogy megakadályozza minden olyan megjelölés használatát termékeken, göngyölegesen, címkéken, kereskedelemben használatos más iratokon, amelyek az áru földrajzi származása vonatkozásában megtévesztésre alkalmasak, továbbá hogy megakadályozzák azt, hogy a védett megjelölések a kereskedelemben használt általános vagy fajtamegjelölések legyenek.

Franciaországban a földrajzi árujelzők vonatkozásában jelentős szerepe van a szokásjognak. Az AOC jogi oltalmának egy adott területre vonatkozó ismérveit a helyi törvényes és állandó szokások szerint kell meghatározni. A földrajzi árujelzők oltalma nagyon erős annak ellenére, hogy a jelzőkkel védett termékeket a nemzeti vagyon jelentős tényezőjeként kezelik. A földrajzi árujelzők és védjegyek ütközése esetén mindig az eredetmegjelöléseket tekintik elsőbbséggel rendelkezőnek, erősebbnek. A védett eredetmegjelöléseket nem lehet védjegyként bejelenteni. Ez a tilalom nemcsak az adott árujegyzékbe eső termékekre, hanem az árujegyzéken kívüli termékekre is kihat. A francia iparjogvédelem kódexe mindössze egyetlen szakaszban tartalmaz szabályozást a földrajzi árujelzőkre vonatkozóan, a reguláció súlypontját a fogyasztóvédelem területére helyezi át. A szabályozásban jelentős szerepet játszanak az élelmiszeripari szabályok és a borjog előírásai is.

A földrajzi árujelzők hatósága más országoktól eltérően az INAO,<sup>30</sup> amely három nemzeti bizottság munkáját koordinálja, melyek profiljai a szeszes italok, tejtermékek és egyéb termékek eredetvédelme. Az ellenőrzött eredetmegjelölések oltalma jogi feltételeinek megállapítása rendelet útján történik az INAO javaslatára, külön elrendelt közvélemény-kutatás kiértékelésével és a közvetlenül érdekelt szakmai szervezetek véleményének meghallgatásával. A nem ellenőrzött eredetmegjelölésekre, a *label*ekre és

<sup>30</sup> Institut National des Appellations d'Origine.

megfelelőségi tanúsítványokra vonatkozó előírásokat alacsonyabb szintű jogforrások tartalmazzák.

Az eredetmegjelölések jogtalan használata esetén minden érdekelt és szakmai szervezet jogosult eljárni. A jogvitákat az általános hatáskörű bíróságok előtt kell indítani. A megindítás tényét a felperes lakhelye és a bírósági eljárás székhelye szerint meghatározott napilapokban közzé kell tenni.

Az Amerikai Egyesült Államokban a földrajzi eredet jogi szabályozására más alapelvek alapján került sor, mint Európában. A szabályozás kiindulópontja, hogy a földrajzi megjelölések speciális jogvédelme csak akkor és olyan mértékben indokolt, amennyiben a származási hely vagy az Amerikai Egyesült Államokban van, vagy azt a fogyasztó és a közvélemény eredetmegjelölésként ismeri el.<sup>31</sup>

Az amerikai rendszer elszigeteltsége számos, Európában ismert eredetmegjelölés el nem ismeréséhez, fajtanevvé válásához vezetett. A használat elismerése következtében viszont fajtamegjelöléssé vált többek között a „Roquefort,” valamint félig általános megjelöléssé a „Tokaji bor” megjelölések. Előrelépés az eredetvédelem tekintetében, hogy 1994-ben kétoldalú megállapodást kötöttek az Európai Közösséggel, amelyben kötelezettséget vállaltak több – a megállapodásban tételesen felsorolt – európai földrajzi megjelölés elismerésére és védettségének biztosítására (például Cognac, Calvados, Skót whisky).

A jelenleg is hatályos amerikai védjegy törvényt – az úgynevezett „Lanham”-törvényt – 1946-ban hozták, és azóta többször módosították. A törvényben szabályozott tanúsító védjegyek intézménye – az amerikai szakemberek szerint – alkalmas arra, hogy megfelelő védelmet biztosítson a földrajzi megjelölések oltalmára. Ezek a tanúsító védjegyek többek között a földrajzi származás tanúsítására is szolgálnak, illetve különböznek az árukra és szolgáltatásokra vonatkozó védjegyeiktől.

A tanúsító védjegyek alkalmazása során sosem a gyártó, termelő vagy feldolgozó tanúsítja saját termékének tulajdonságait, hanem mindig rajta kívül álló harmadik személy, aki a védjegy jogosultja lesz. Mind az áruvédjegy, mind pedig a szolgáltatási védjegy esetén a védjegylajstromozásához nemcsak a tényleges használat, hanem a használat szándékának bejelentése is már kellő jogalapot biztosít. A védjegyvizsgálati előírások megkövetelik, hogy a tanúsító védjegy bejelentésével pontosan meghatározást nyerjen a kérdéses földrajzi övezet, amelyre a tanúsító védjegy utal, valamint annak valószínűsítését, hogy a bejelentő megfelelő módon biztosítani tudja termékének az adott földrajzi övezetből való származását és a használat feltételeit. A tanúsító védjegy

<sup>31</sup> TATTAY Levente, *A bor és az agrártermékek eredetvédelme*, Budapest, é.n., 243.

használati joga azonban már nem csak a bejelentőt, hanem az adott földrajzi terület összes termelőjét megilleti, akik a kérdéses terméket termelik, továbbá a termékértékesítés származási és minőségi feltételeinek eleget tudnak tenni.

A „Lanham”-törvény lehetővé teszi a földrajzi árujelzők védjegyként való bejelentését és használatát is, amennyiben a használat nem sérti a törvényes követelményeket. Egyedi törvényi rendelkezés az is, hogy nem zárja ki teljesen a hamis és megtévesztő származási jelzéseket a jogi oltalomból, mivel a tartós használat ellensúlyozni hivatott a földrajzi származás megtévesztő jellegét. Erre akkor biztosít lehetőséget a törvény, ha bárki egy adott megjelölést meghatározott áruk és szolgáltatások vonatkozásában, a törvényben előírt feltételek mellett öt évig folyamatosan használt az Egyesült Államokban. A bírósági gyakorlat elismer tanúsító védjegyként nem lajstromozott megjelöléseket is.

A hamis és megtévesztő földrajzi árujelzők használatát a kereskedelmi törvény alapján bírósági úton el lehet tiltani megfelelő eljárás indításával. Az amerikai bíróságok a földrajzi megjelölések megtévesztő használatát – nem az adott földrajzi helyről származó termékek esetén – hamis információnak tekintik a *common law* alapján. Az ilyen megjelölések ellen szintén eljárást lehet indítani. Védjegy-engedélyezési eljárásban pedig a megtévesztő megjelöléseket el lehet utasítani, amennyiben mégis ilyen megjelölés engedélyezésére kerülne sor, törlési eljárásnak is helye van. A törvény minden olyan személynek jogot biztosít a bírósághoz való fordulásra, aki úgy ítéli meg, hogy a hamis származási jelző alkalmazásával jogait megsértették vagy meg fogják sérteni a jövőben az árukra és szolgáltatásokra vonatkozó jelzések használatával, vagy pedig hirdetésekben, illetve eladásösztönzés során. A törvény biztosítja továbbá az illetékes állami szervek fellépését is, amikor a megtévesztő megjelölésekkel a visszaélés súlyossága a közérdekű, hivatalos eljárás megindítását indokolja.

Japánban a földrajzi árujelzők oltalmára az jellemző, hogy nem illeszkedik be szervesen az iparjogvédelmi rendszerbe. Az eredetvédelmi szabályozás fő forrása az alábbiak.

Az Antitröszt Törvény kimondja, hogy tilos minden olyan megjelölés alkalmazása, amely a fogyasztók számára általában megtévesztést okozhat. A Tisztességes Verseny Bizottsága (FTC) tiltó jelleggel szabályzatot adott ki, mely szerint tilos a fogyasztót olyan helyzetbe hozni a Japánban készült áruk vonatkozásában, hogy nehézségei támadjanak annak a felismerésében, hogy a kérdéses áruk valóban Japánban készültek-e vagy sem.

A tilalmak másik csoportja olyan áruk megjelölésére vonatkozik, amelyeknél a származási ország nem Japán: a külföldi termékek vonatkozásában tilos minden olyan megjelölés alkalmazása, amely kétséget kelt

a fogyasztóban abban a vonatkozásban, hogy a termék valóban ebben az országban készült-e. Az európai felfogástól eltérően a japánok a termék származási országának azt az országot tekintik, ahol olyan beavatkozás (feldolgozás, átalakítás, végső gyártási fázis) vagy eljárást hajtottak végre, amely a kibocsátott termékek jellemzőinek jelentős megváltoztatásához vezetett. Ennek az oka az lehet, hogy a japánok rengeteg nyersanyagot és félkész terméket dolgoznak fel, melyeknek az alapanyaga más országból származik. Nem tartják célszerűnek származási helyként az adott állam nevének feltüntetését abban az esetben sem, ha a tényleges előállítás helye lényegesen ismertebb, mint maga a származási ország neve.

A tisztességtelen verseny tilalmáról szóló törvény rendelkezik a hamis és megtévesztő földrajzi árujelzők alkalmazásáról. Ennek értelmében tilos a termékeken vagy a nagyközönség számára közölt hirdetésekben, kereskedelmi dokumentációkban és az üzleti levelezésben, az eladás- és exportcélú értékesítés során a közönség számára felismerhető módon a termék származási helye vonatkozásában a valótlán megjelölés feltüntetése. Japánban a közigazgatási rendelkezések jobban beavatkoznak a magánszférába, mint Európában. Az export- és importkereskedelemtől szóló törvény hatáskört biztosít a Nemzetközi Kereskedelem és Ipar Minisztériumának a megtévesztő földrajzi árujelzők alkalmazásának kiszűrésére, és kifejezetten tisztességtelennek – jogellenesnek – minősíti a valódi földrajzi származástól eltérő megjelölésekkel ellátott termékek exportját. A földrajzi származás valódisága ellenőrzésében a kereskedelmi kamarák jelentős szerephez jutnak.

A védjegy-törvény Japánban is kiegészítő védelmet biztosít a földrajzi árujelzők vonatkozásában. A védjegyek oltalomképességi vizsgálata során a földrajzi származás kérdése is az oltalomképességi vizsgálat részét képezi, ebben a vonatkozásban a Szabadalmi Hivatal dönt. A törvény értelmében a védjegy megalkotásától érvényes. A 3. cikk alapján az olyan megjelölések, amelyek banális módon a származási helyet, a vásárlás helyét, minőségét, alapanyagot, hasznosságot, használatot, mennyiséget, a formát vagy árut jelzik – vagy éppen a termék előállítási módját, idejét, kezelési módját rögzítik –, ki vannak zárva a védjegyoltalomból. Itt lényegében arról van szó, hogy az ilyen megjelöléseknek nincs megkülönböztető képessége.

## VI.

Végezetül néhány szót egy utóbbi időben divatossá vált fogalomról, a „*hungaricum*,” avagy „*hungaricum*” kifejezésről, amelyet hazánkban a sajtó előszeretettel használ. Maga a szó nem áll önállóan védjegyoltalom alatt, de

több olyan védjegy és bejelentés van, amely a „*hungaricum*” szót is tartalmazza. E miatt fennáll annak a veszélye, hogy kezelhetetlenné válik a megkülönböztető minősítés használata és sokan, minden különösebb megkötés nélkül így fogják nevezni termékeiket, mindenfajta produktumaikat.<sup>32</sup>

Ha a fogalmat egyszerűen akarjuk meghatározni, akkor azt mondhatjuk, hogy *hungaricum* az, ami világviszonylatban csak a magyarokra jellemző.

Egyesek szerint a *hungaricum*oknak tekinthető „*márkákat*” három csoportba lehet sorolni.

Egyrészt meg lehet különböztetni a klasszikus magyar szimbólumokat (gulyásleves, Balaton stb.), másrészt a szocialista időszakban ismert, a rendszerváltás után megújult fogyasztási cikkeket (Boci csoki, Túró Rudi stb.) harmadrészt olyan, valaha ismert termékeket, amelyeknek korábban jól hangzó nevük volt, de mára piaci pozíciójuk megkopott, ide sorolják például a Videotont, az Ikarust.

A „*hungaricum*”-nak tehát feltételezni kell, és meg kell követelni egyfajta hagyományt, tekintélyes múltat, összhangban a jó minőséggel és a sikerességgel. Magyarországon létezik a hagyományos, valamint a tájjellegű mezőgazdasági és élelmiszeripari termékeknek a gyűjteménye, az ún. HÍR- programba felvett, összegyűjtött, 300 magyar, különleges értékekkel és hagyományokkal rendelkező termék. Ilyen rendszer az Európai Unióban is működik, hiszen a hagyományos, különleges tulajdonság tanúsítására szolgál a TSG-rendszer, amelybe összesen 11 tanúsított termék van bejegyezve.<sup>33</sup>

A „*hungaricum*” megjelölés egyébként népszerű Magyarországon, az ilyen irányú védjegybejelentések száma 2003. július 30-ig 13 db volt. Persze azt is érdemes megvizsgálni, hogy vajon a külföldieknek melyik termékünkről jut eszébe Magyarország, melyik termékünket kedvelik, melyeket vásárolják és fogyasztják szívesen.<sup>34</sup>

Ezzel a témakörrel egyébként a jövőben mindenképpen érdemes alaposabban is foglalkozni, hiszen az Európai Unió jelenlegi tagországai és az újonnan belépő országok számára – különösen a hazánkhoz hasonló, mezőgazdaság-orientált országok esetében – ez a kérdés kiemelten fontossá válhat.

---

<sup>32</sup> MILJISITS, *Védjegyek... i.m.*, 2.

<sup>33</sup> Mint például az olasz Mozzarella sajt, a fahordóban érlelt Belga sörök, vagy a spanyol Serrano sonka.

<sup>34</sup> BÁNDI Tamásné, *Minek nevezzelek? Hungaricum?*, *Védjegyvilág* (2003/2), 19.

## Magyar liberális szabadság- és nemzetértelmezések 1848 előtt

Az alábbiakban a reformkori magyar liberálisok szabadság- és nemzetértelmezéseinek meghatározó sajátosságait kísérlem meg definiálni. Ennek érdekében először áttekintem az érdekegyesítés, valamint a jogkiterjesztő asszimiláció jegyében kialakított reformkori liberális – modernizációs és kollektív identitást kikovácsoló – koncepció és stratégia lényegét. Majd kísérletet teszek arra, hogy megfogalmazzam az egyéni szabadság és a politikai szabadság, valamint a politikai szabadság és a politikai közösség, vagyis a nemzet egymáshoz való viszonyának – a különböző véleményekben közös – magyar liberális nacionalista értelmezését. Azt, amely különbözött azoktól a nyugat-európai antidemokrata liberális álláspontoktól, amelyek az egyéni szabadság biztosítékának, eszközének, nem pedig az egyéni szabadsággal egyenrangú célnak tekintették a politikai szabadságot. A magyar liberális nacionalista felfogás lényege ugyanis a politikai és az egyéni szabadság kölcsönhatása volt, hiszen az érdekegyesítés koncepciója és a jogkiterjesztő asszimiláció stratégiája a politikai közösség politikai szabadságának megerősítésére irányult az abban addig nem részesülők személyes szabadságának és politikai szabadságuk feltételeinek megteremtésével.

### I.

Haladás és haza, európai civilizáció és nemzeti hagyomány, modernizáció és identitás az 1780-as évek Magyarországon feloldhatatlan ellentétnek látszott. Olyannak, hogy aki az egyiket választotta, a másikat el kellett, hogy vesse. Egy fél évszázaddal később viszont ezek már nem álltak szükségképpen szemben egymással. Kölcsey Ferenc *Országgyűlési naplójában* így értelmezte Wesselényi koncepcióját: „*Közünk... néperdek név alatt legalább három különböző érdek él, miket egymással megegyeztetni, egymásba olvasztani még nem tudunk, meg nem is akarunk: a nemesség, a polgárság és a parasztság érdeke. Az első az udvarral küzd alkotmányi erőért, a másodikat nyomja; s a harmadikon pedig pártfogói felsőséget gyakorolván, azt maga alatt*

\* DSc., egyetemi tanár, a Politikatörténeti és Politikaelméleti Tanszék tanszékvezetője

*tartja. Másik, úgy amint áll, nem való érdek, mert a városi oligarchia érdeke az, ami él és szóra jön; a polgárság érdekei némák és tapodva vannak. S míg ez hallgat, amaz az udvar előtt fejet baji, s a nemességgel viszálykodik. Harmadik a maga kiterjedésében még soha ki nem mondatott; s kimondatni még most is nehezen fog. S mindaddig, amíg az első ezt lenéző pártfogás helyett együttműködő testvérnek fel nem veszi: mindaddig az udvar oly csudálatos szintet vehet magára, mintha a harmadikat ez első ellen ő védené. S ez a csudálatos szín valóban I. Ferdinánd óta tart; s az emiatt okozott csalódás teszi, hogy a nemesség elsői közül sok emberbarát a nemesség municipális érdekeit rossz oldalról tekinti; s abeyett, hogy ezt a parasztság érdekével a legrövidebb úton egyesíteni törekednék: az udvar felé hajlik; s így akarja az elnyomottat védeni. S védve lebet ugyan, de felemelve ez úton sohasem!*<sup>1</sup>

A nemesi, arisztokratikus önkormányzati politikai rendszer az alapja annak a jogkiterjesztésnek, amelyet a nemességnek kell kezdeményeznie. Ennek eredményeként a jogokat ki kell terjeszteni a parasztságra és a polgárságra, hiszen ez teszi lehetővé, hogy ők is érdekeltek legyenek abban, hogy az abszolutizmussal szemben megvédjék a politikai önkormányzat rendszerét, az alkotmányosságot. Az alkotmányosság megvédése egyúttal azonban feltételezi annak kiterjesztését, átalakítását, szűk arisztokratikus bázis helyett szélesebb alapra helyezését.

Deák Ferenc követtársával, Hertelendy Károllyal 1840-ben a Zala megyei közgyűlésnek benyújtott és ott elmondott követi beszámolójában az érdekegyesítés legfőbb rugóit a szabadság és a tulajdon általánossá tételében látta: „A szorgalomnak két hatalmas rugója van: szabadság és tulajdon. Két hatalmas ösztön ad a polgárnak erőt s lelkesedést a hon védelmére s e két ösztön: szabadság és tulajdon. Csak két erő köti biztosan a népet honhoz és törvényhez, s e két varázserő: szabadság és tulajdon. Azon törvény, melyet az örök megváltásról (örökváltságról) alkotott mostan a törvényhozás, a szabadság és a tulajdon közzéadásainak első alapját tette le, s ezen alapról biztosan fog emelkedni honunk szebb jövődjé. A tulajdonnal bíró szabad polgárok számát növeli ezen törvény, pedig csak ezek által erős a hazá, mert a szabadság többekkel megosztva, becsében nem veszt, sőt erejében nyer, s biztonságában növekedik...

*Nebéz a haladásnak pályája, mert ezer ellenkező magánérdekkel kell küzdeni, melyek hogy önmagukat védjék, minden lépést a polgári alkotmány felforgatására intézettnek kiáltanak; de fontos is az, mert minden lépéstől a nemzet jövője függ...*

Hajdan a véres harcok szüntelen küzdele között csak egy szent kötelességet ismertek őseink hazájuk iránt: vérrel is védeni annak jussait, s függetlenségét. Korunkban ezen szent kötelességgel még egy másik párosult: kifejteni a nemzet szunnyadó erejét, új életet adni a szorgalomnak, s az annyi véren vásárolt béke áldásai között virágzásra emelni a hazát, melyet őseink vére vívott ki, és ismét őseink vére tartott meg számunkra... Alkotmányos

<sup>1</sup> Kólcsey Ferenc összes művei I-III., s.a.r. SZ. AUDIER József, SZ. AUDIER Józsefné, Budapest, 1960. II. 1266-1267. Újabb kiadása: Kólcsey Ferenc minden munkái. Országgyűlési írásk. I. Országgyűlési napló, s.a.r. VÖLGYESI Orsolya, Budapest, 2000.

nemzeteknél, hol csak a többség határoz, minden lépés akkor biztos, midőn a kifejtett eszméket az okoknak győző ereje, s az igazságnak hatalma vívja ki, s ez el nem marad, csak kitűrni tudás kísérje.”<sup>2</sup>

„A tulajdonnal bíró szabad polgárok” a polgári társadalom alanyai, szabadságuk személyes és vagyoni szabadságot, egyéni szabadságot jelent, amelynek garanciája, eszköze a politikai szabadság, a szabad választáson és a szólás szabadságán alapuló önkormányzat, az alkotmányos politikai közösség, a magyar nemzet. A politikai közösség védelme viszont a személyes szabadság kiterjesztését feltételezi.

Kölcsey Wesselényi ihlette megfogalmazása és Deák értelmezése a szabadság és a nemzet korabeli magyar liberális nacionalista értelmezései sorába illeszkedett.<sup>3</sup> Az viszont – angol, francia és német, valamint aktualizált antik eszmei forrásai ellenére – a némileg hasonló helyzetű korabeli olasz, görög, lengyel, cseh, ír és skót liberális nacionalizmusokkal rokonítható.

## II.

A magyar liberálisok nemzetfelfogását „perfekcionista szemlélet, az emberi tökéletesedés bite” határozta meg. Széchenyi, Wesselényi és Kölcsey írásaiban éppúgy, mint Deák, Kossuth, Eötvös, Pulszky és Gorove fejtegetéseiben több közös előfeltevés található. Az egyik annak az álláspontnak a bírálata, miszerint egy közösséget a szükségletek visszaszorítása, korlátozása tesz szabaddá. Ezt a – „legyünk szegények, de szabadok” nemzeti elzárkózást jelentő – sztoikus

<sup>2</sup> Deák Ferenc beszédei I-VI., összegyűjt. KÖNYI Manó, Budapest, 1903<sup>2</sup>. I. 443, 466-468. Vö. még: 218-260.; Forrásközlő válogatás: DEÁK Ferenc, *Válogatott politikai írások és beszédek. I-II.*, vál., s.a.r. MOLNÁR András, DEÁK Ágnes, Budapest, 2001.; Monográfia a pályakezdekről: MOLNÁR András, *A fiatal Deák Ferenc. A felkészülés és a zalai pályakezdet évei 1803-1833*, Budapest, 2003.

<sup>3</sup> A kollektív jogok kérdéséről végiggondolt, érdemleges interpretáció: KIS János, *Az állam semlegessége*, Budapest, 1997, 129-184.; Vö. Will KYMLICKA, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford–New York, 2000.; Nemzet, önrendelkezés és nacionalizmus viszonyát legutóbb Kovács Gábor gondolta újra Bibó István életművének monografikus feldolgozása során: KOVÁCS Gábor, *Az európai egyensúlytól a kölcsönös szolgáltatások társadalmáig: Bibó István, a politikai gondolkodó* (Eszmetörténeti Könyvtár 3.), Budapest, 2004, 354-388.; Az 1840-es évek magyar liberális nacionalizmusáról alapvető feldolgozás: VARGA János, *Helyét kereső Magyarország. Politikai eszmék és koncepciók az 1840-es évek elején*, Budapest, 1982. A liberális nacionalizmus filozófiai kérdésköréről úttörő munka: Yael TAMIR, *Liberal Nationalism*, Princeton, NJ, 1995 (1993). A közép- és kelet-európai liberális nacionalizmusok első feltérképezése: *Szabadság és nemzet. Liberalizmus és nacionalizmus Közép- és Kelet-Európában*, szerk. DÉNES Iván Zoltán, Budapest, 1993.; A liberális nacionalizmusok Európa túlnyomó részére kiterjedő vizsgálata: *Liberty and the Search for Identity. Liberal Nationalisms and the Legacy of Empires*, ed. by Iván Zoltán DÉNES, Budapest - New York, 2005.

programot mindannyian elvetették. Széchenyi *Hitelében* és Wesselényi *Balítéletekről* nyíltan és egyértelműen foglalt állást, hogy nem lehet és nem szabad elzárkózni a civilizált külföldtől, mert az elzárkózás szegénységre kárhoztat, ami nyomort, kiszolgáltatottságot és zsarnokságot szül, holott az anyagi gyarapodás, a lelki gazdagodás szükséges és nélkülözhetetlen feltétele a szabadságnak. Szabadság és tulajdon ugyanis feltételezik egymást.<sup>4</sup>

A másik közös liberális előfeltevés szerint az egyén saját javát és a nemzet boldogulását mozdítja elő azzal, ha kibontakoztatja képességeit, kiműveli szellemét és jellemét, tökéletesedik... Kölcsönhatás van az egyén (és a nemzet) külső helyzetének javítása és belső adottságainak kifejlesztése között, az egyes nemzetek pedig az emberiség haladásának a keretét alkotják. A haladás tartalmát a civilizálódás, az emberi nem humanizálódása képezi, hiszen a vadság, a nyers erő állapotát mindenütt fel kell, hogy váltsa a műveltség, a szorgalom, az iparkodás.<sup>5</sup> Azok, amelyeknek legfőbb rugói a s z a b a d s á g és a t u l a j d o n.

A magyar nemzetet viszont veszély, nemzethalál fenyegeti. Az, hogy – miként Johann Gottfried Herder megjósolta – egy-két évszázadon belül el fogja nyelni a germán és a szláv népek tengere, s még nyelve is nyom nélkül el fog tűnni a föld színéről.<sup>6</sup> Emiatt is civilizálódnia kell, s a jogkiterjesztés révén el kell érnie azt, hogy megkérdőjelezhetetlen helye és súlya legyen az európai civilizált nemzetek sorában.

A nemzethalál látomása nem csupán költői kép volt, hanem a kortársak számára nagyon is reális veszély: a *germanizáció* és a „*pánszlávizmus*” fenyegetése. Herder jóslatának súlyos nyomatékot adott egyrészt II. József felvilágosult abszolutista kísérlete a Habsburg Birodalom egységesítésére és egynyelvűvé tételére, germanizálására, másrészt Lengyelország felosztása és szabadságküzdelseinek kíméletlen eltiprása. A magyar liberális reformellenzék ellenségképe pedig az 1831-es lengyel felkelés eltiprásának élményéből született. Ekkor alakult ki az Orosz Birodalomról az a kép, amely több mint egy

<sup>4</sup> WESSELÉNYI Miklós, *Balítéletekről*, Lipcse (utánynomás: Bukarest), 1833. 99-114, különösen 103-111.; SZÉCHENYI István, *Világ vagy is felvilágosító töredékek némi hiba s előítélet elgáztatására*, Pest, 1831, 197.

<sup>5</sup> Széchenyi István, *Hitel*, Pest, 1830. Uő., *Világ vagy is felvilágosító töredékek némi hiba s előítélet elgáztatására*, Pest, 1831.; Uő., *Stádium*, Lipcse, 1833.; WESSELÉNYI, *i.m.*; Kölcsey Ferenc *összes művei*, *i.m.*, II. 343-629.; Kossuth Lajos *összes munkái VI. Ifjúkori iratok – Törvényhatósági tudósítások*. s.a.r. BARTA István, Budapest, 1961. 368-387.; Deák Ferenc *beszédei*, *i.m.*, I. 218-260, 443, 466-468.; *Felelet gróf Széchenyi Istánnak, Kossuth Lajostól*, Pest, 1841.; EÖTVÖS József, *Kelet népe és a Pesti Hírlap*, Pest, 1841.; GOROVÉ István, *Nemzetiség, jelenünk szempontjából*, Pest, 1842. (PULSZKY Ferenc), *Centralizáció. Pesti Hírlap*, 1842. február 10, 13, 17, 20.; (KOSSUTH Lajos), *Adalék a centralizációról fejtegetésekhez*, Pesti Hírlap, 1842. február 20.

<sup>6</sup> Johann Gottfried HERDER, *Zur Philosophie der Geschichte* I-II., Berlin, 1952, II. 476.; Vö. Isaiah BERLIN, *Vico and Herder. Two Studies in the History of Ideas*, London, 1976, 99-216.

évszázadon keresztül meghatározta a magyar közvélemény viszonyulását Oroszországhoz. Eszerint az Orosz Birodalom a civilizáció és az alkotmányosság legfőbb fenyegetője, az európai politikai és kulturális vívmányok és fejlődés ellensége, a barbárság és a nyers erő állama. Autokrácia, ázsiai despotizmus, amely egyre inkább befolyásolja Európa jövőjét. Rugalmas diplomáciája és erős hadserege – különösen a napóleoni háborúk lezárulása óta – közvetlenül is fenyegeti a Habsburg Birodalmat és Magyarországot, hiszen az Ottomán Birodalom bomlásával keletkező vákuumba, mint a keleti szlávok védnöke hatol be, és szerez újabb és újabb pozíciókat, illetve meghatározó szerepet.<sup>7</sup>

Ennek a képnek – amely Tocqueville Amerika-könyve ellenpárjának, Custine márki „*Oroszország 1839-ben. Oroszországi levelek*” című művének belső állapotrajzát idézi emlékezetünkbe – és fenyegetettség-érzetnek nem lebecsülendő belső okai voltak. Mindenekelőtt az, hogy a kiváltság nélküliek nem voltak érdekelve az alkotmányos viszonyok védelmében. Az ország északi, északkeleti és déli területein nagy számú szláv nemzetiségű ember lakott, a délszlávok pedig külön jogrendszerben éltek, a magyarországitól eltérő igazgatás alatt, és közvetett, illetve közvetlen birodalmi irányítás mellett működtették közeletüket Horvátországban, illetve a szerbek lakta Katonai Határőrvidéken.

Nem volt megalapozatlan tehát Wesselényi, Deák és Kossuth félelme attól, hogy az „*északi kolosszus*” nem annyira közvetlen hódítással, mint inkább a keresztény szlávok patrónusaként egy vagy (még inkább) két nagy szláv állam létrehozásával harapófogóba fogja, kényszerpályára szorítja és súlytalanságra kárhozhatja az itt élő nemzeteket, mindenekelőtt az alkotmányosságot a térségben egyedül képviselő magyart. Minthogy a többi európai nemzet saját pillanatnyi gondjaival van elfoglalva, ezért nem lát majd okot arra, hogy ezt megelőzze és közbeavatkozzon, holott az Orosz Birodalom az egész európai civilizációt fenyegeti. Amennyiben Európa nemzetei az orosz terjeszkedésnek nem vetnek idejében gátat, el fogják veszíteni szabadságukat. Annak érdekében, hogy ezt meg lehessen akadályozni, Magyarországon a jogokat ki kell terjeszteni a kiváltság nélküliekre, a Habsburg Birodalomban pedig a birodalmi kormányzatnak helyre kellene állítania az alkotmányos alapokat a nyugati tartományokban. Ezzel az egykori magyarországi kiváltságosok és kiváltság nélküliek, illetve a birodalom és Magyarország együtt alkothatnak védőfalat a barbár betörés fenyegetésével szemben.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> VARGA János, *Helyét kereső...*, i.m., 93-114.; Vö. BIBÓ István, *Válogatott tanulmányok, i.m.*, I. 316-364, 502-514, II. 185-265, 569-619.

<sup>8</sup> Alexis de TOCQUEVILLE, *Az amerikai demokrácia*, ford. ÁDÁM Péter és mások, Budapest, 1993.; Marquis de CUSTINE, *Oroszországi levelek. Oroszország 1839-ben*, vál. Pierre NORA, ford.

A fenyegetést és ellenszerét a legdrámaibb formában Deák Ferenc fejtette ki sógorához, Oszterhueber Józsefhez 1842 novemberében írott levelében. Az állapotrajzot és a programot, a jogkiterjesztő asszimilációt és a Habsburg Birodalom alkotmányos alapra helyezését pedig Wesselényi Miklós fogalmazta meg 1843-ban Lipcsében napvilágot látott könyvében, a „*Szózat a magyar és szláv nemzetiség ügyében*” című művében.<sup>9</sup>

### III.

Ezt a tragikus nemzet- és helyzetértelmezést épp a lényegben nem osztotta Széchenyi István, aki az 1830-as években megjelent írásaiban a magyarság civilizálásának jogkiterjesztéssel párosítandó követelményét hangoztatta, és foglalta rendszerbe. 1841-től azonban szembeállította egymással a magyar nemzeti sajátosságok megőrzésének feladatát a civilizálódással és a jogkiterjesztéssel, a „*hazát*” a „*baladással*,” (későbbi kifejezésekkel élve) a „*nemzeti öncélúságot*” az „*európai mintakövetéssel*.”

Ugyanis szerinte a magyar keleti faj, a „*Kelet népe*,” aki Európában rokontalan, helyzete pedig szövevényes, hiszen – és ebben osztotta mások véleményét – az alkotmányos nemzet egy abszolutista birodalommal él vegyes házasságban. Az alkotmányos magyar nemzetet fenyegeti a német civilizáció fölénye, s a nemzetiségek számszerű súlya. Ám szerinte mindenekelőtt maga a meg gondolatlan jogkiterjesztés idézhet elő olyan állapotot, amelyben a magyar nemzeti sajátosságok elveszhetnek. Éppen ezért a civilizálódás és a jogkiterjesztés követelményeit alá kell rendelni a nemzeti sajátosságok megőrzésének.

A nyelvi magyarosítás – amelyet Széchenyi 1842-es akadémiai beszédében a liberális reformellenzék nemzetiségi koncepciójával azonosított – a nemzetiség külsődleges és erőszakos terjesztése, amely visszahatást, nemzetiségi mozgalmakat szül, holott a magyar nemzetnek olvasztó erőre, a többi nemzetiségre vonzást gyakorló civilizációs fölényre kell szert tennie, hogy ne maga olvadjon, hanem másokat olvasszon. Ebből viszont – „*A Kelet népe*”

---

PELLÉ János, Budapest, 2004.; WESSELÉNYI Miklós, *Szózat a magyar és szláv nemzetiség ügyében*, Lipcse, 1843, (utánnomás: Budapest, 1992); DEÁK Ferenc, *Válogatott politikai írások és beszédek*, i.m., 335-349. (Deák Ferenc levele Oszterhueber Józsefhez, Pest, 1842. november 10-16.); VÖ. SZABAD György, *Deák Ferenc és a reformkori Széchenyi-Kossuth vita* = Tanulmányok Deák Ferencről, szerk. DEGRÉ Alajos, Zalaegerszeg, 1976, 247-277.; UÖ., *Deák Ferenc három politikai korszaka*, Magyar Tudomány (1976/11), 675-687.; VARGA János, *Hehét kereső...*, i.m., 93-114.

<sup>9</sup> DEÁK Ferenc, *Válogatott politikai írások és beszédek*, 335-349.; WESSELÉNYI Miklós, *Szózat a magyar és szláv nemzetiség ügyében*, Lipcse, 1843 (utánnomás: Budapest, 1992).

gondolatmenetével ellentétben – az következik, hogy a legfőbb feladat a civilizációs fölény megszerzése, a civilizálódás és a jogkiterjesztés.<sup>10</sup>

Az, amit a magyar liberális reformellenzék a jogkiterjesztő asszimiláció koncepciójaként fejtett ki, eltért Széchenyi véleményétől. Különbözött attól egyrészt a *germanizáció* és a „*pánszlávizmus*” fenyegetésének értékelésében (és ezzel összefüggésben a nemzetiségi mozgalmak természetének megítélésében), másrészt a birodalomhoz fűződő viszony értelmezésében. De a jogkiterjesztés, az „*érdekegyesítés*” interpretálásában is láthatjuk a különbségeket. Ezt nemcsak a reformellenzék és Széchenyi 1840-es évekbeli nézeteinek összehasonlítása során érzékelhetjük, hanem Széchenyi István 1830-as és 1840-es években megjelent munkái egybevetésekor is. Ő ugyanis alábecsülte a nemzetiségi mozgalmak súlyát, pusztá visszahatásnak tartotta azokat (amely legalább olyan leegyszerűsítés volt, mint a liberális reformellenzék „*pánszláv agitáció*” tétele), miként a *germanizáció* és a „*pánszlávizmus*” veszedelmeinek sem tulajdonított igazi jelentőséget.

#### IV.

Az alkotmányosság kiterjesztésének (s egyúttal átértelmezésének) programja két feladatcsoportot foglalt magában. Egyrészt civilizációs követelményrendszert jelentett, a kiváltságos és kiváltság nélküli magyarországiak (és erdélyiek) civilizálásának kategorikus imperatívuszát, a kiművelődés és az emberhez méltó élet külső és belső feltételrendszerének normatív megfogalmazását. Másrészt feltételezte az abszolutizmussal szembeni koncepciózus és hatékony, sikeres védekezést, a kezdeményezés átvételét az abszolutizmustól, az addigi rendi biztosítérendszer továbbépítését és átalakítását.

A civilizáció követelményrendszerének megfogalmazását, kritikai állapotrajz és civilizációs követelmények szembesítését olvashatjuk Széchenyi István 1830-as évekbeli könyveiben. Wesselényi Miklós „*Balítéletekről*” című

<sup>10</sup> SZÉCHENYI István, *Hitel*, Pest, 1830.; Uő., *Világ vagy is felvilágosító töredékek némi hiba s elűtétet eligazítására*, Pest, 1831.; Uő., *Stádium*, i.m.; WESSELÉNYI, *Balítéletekről*, i.m.; SZÉCHENYI István, *A Kelet népe*, Pest, 1841; Gróf Széchenyi István írói és hírlapi vitája Kossuth Lajossal I-II., szerk. VISZNYAI Gyula, Budapest, 1927, 1930. I. 33-196, 280-286, 292-297, 303-320, 337-386, 389-402, 430-458, 479-513, 535-551, 561-595, 599-661, 716-743, 786-810, II. 3-106, 129-241, 262-265, 276-286, 305-316, 330-394, 449-455, 457-620, 635-642, 658-670, 682-832, 1094-1158. Vö. az előzményekre: TRÓCSÁNYI Zsolt, *Wesselényi Miklós*, Budapest, 1965.; George BARANY, *Stephen Széchenyi and the Awakening of Hungarian Nationalism, 1791-1841*, Princeton, NJ, 1968.; GERGELY András, *Széchenyi eszmerendszerének kialakulása*, Budapest, 1972.; A kérdéses koncepcióra: VARGA János, *Hehét kereső...*, i.m., 141-185.

műve és Kölcsey Ferenc írásai ezt ugyancsak tartalmazták, de ezen kívül magukban foglalták az önkényuralom és az alkotmányosság szembeállítását is.

Széchenyi a hagyományos rendi-sérelmi ellenzékttől elhatárolta magát, miközben a tradicionális közélet másik pólusától, az aulikusoktól sokkal kevésbé különítette el saját álláspontját. Az abszolutizmus-alkotmányosság meghatározó liberális ellentéte kapcsán – bár korántsem azonosította álláspontját az udvarpártiakkal – a gravaminálisokkal, a sérelmi ellenzékkel szemben vont a meg pozíciójának határait. Álláspontjának lényege, hogy perfekcionista követelményeit és domináns utilitáriánus argumentumait nem a létező és átformálandónak ítélt rendi közvélemény számára írta – mint a perfekcionista-moralista álláspontot kifejtő Wesselényi –, hanem a megteremtendő reformer arisztokrata közvéleményhez, elszigetelt egyénekhez intézte (a „*Stádium*” kivételével) civilizációs programját. Ennek során – a sérelmi ellenzék politikájától elhatárolódva – alapjában elvonatkoztatott az önkényuralom lététől és befolyásától.<sup>11</sup>

Az „*érdekegyesítés*” koncepciójának két irányát a magyar liberális elit fő vonulatát képviselő Wesselényi, Kölcsey, Deák és Kossuth egyesítette. Ők ugyanis egymásra vonatkoztatták a civilizálódás követelményeit, valamint az önkényuralommal szembeni védekezés és kezdeményezés szükségleteit. Megkülönböztették egymástól az uralkodó szent és sérthetetlen személyét, illetve a király tanácsadóit, kormányát, akik a törvényhozásnak felelősséggel tartoznak és felelősségre vonhatók. A szabad tulajdonosok társaságának alaptörvényeként értelmezték át a kiváltságrendszer fundamentumát, az arisztokratikus alkotmányosságot, s az alkotmányvédelem külsőségei közepette a társadalom tagolódásának az egyéni teljesítményen alapuló elvével helyettesítették a születési szelekciót, a kiváltságrendszert. A kiváltságosokat nem pusztán a kiváltságok kiterjesztésére kívánták rávenni, hanem magának a kiváltságrendszernek a felszámolására, hiszen a privilégiumok világát a szabadság világává akarták átalakítani.

<sup>11</sup> SZÉCHENYI, *Hitel*, i.m.; UÓ., *Világ vagy is felvilágosító töredékek némi hiba s előítélet eligazítására*. Pest, 1831.; UÓ., *Stádium*, i.m.; Wesselényi, *Balítéletekről*, i.m.; Széchenyi István, *A Kelet népe*, i.m., Pest, 1841.; *Gróf Széchenyi István írói és hírlapi vitája Kossuth Lajossal*, i.m., I. 33-196, 280-286, 292-297, 303-320, 337-386, 389-402, 430-458, 479-513, 535-551, 561-595, 599-661, 716-743, 786-810.; Kölcsey Ferenc *összes művei*, i.m., II. 7-169, 343-629.; Vö. TRÓCSÁNYI Zsolt, *Wesselényi Miklós*, i.m.; BARTA István, *A fiatal Kossuth*, Budapest, 1966.; George BARANY, i.m.; GERGELEY András, i.m.; Szabad György, *Kossuth politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai tükrében*, Budapest, 1977.; VARGA János, *Hehét kereső...*, i.m.; UÓ., *Keresztúton a Pesti Hírlap. Az ellenzéki és a közélet liberalizmus elválása 1841-42-ben*, Budapest, 1983.; SZABAD György, *Kossuth irányadása*, Budapest, 2002.; KOSÁRY Domokos, *Kossuth Lajos a reformkorban*, Budapest, 2002.; *A bűnbaktól a realista lényeglátóig. A magyar politikai és tudományos diskurzusok Kossuth-képei, 1849-2002*, szerk. DÉNES Iván Zoltán, (Eszmetörténeti könyvtár 1.), Budapest, 2004.

## V.

A liberálisok szóhasználatában a magyar nemzet jelölte egyrészt a hagyományos értelemben vett, de nem hagyományos módon felfogott magyar nemzetet, a „*natio Hungarica*”-t, a kiváltságosok összességét. Ez a jelentésárnyalat állapotrajz volt, de nem eszményített, hanem kritikai állapotrajz, ugyanis a magyar liberálisok a múltba visszasugárzott norma révén a nemesi erények mellett és előtt elsősorban a jogkiterjesztő asszimilációt kérték számon a hajdani és a kortárs kiváltságosok összességén. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy múltértelmezésük legalábbis ambivalens volt, mert az önkényuralommal szembeni szabadságküzdelmek és az önálló államiság tradícióinak pozitív megítéléséhez a civilizálatlanság bírálata és az alkotmányosság szűk bázisának kárhozváltása társult.<sup>12</sup>

A magyar nemzet másik jelentésárnyalata program volt: a polgári nemzet megteremtésének a programja. Eszerint a megteremtendő magyar nemzet a jogkiterjesztés asszimiláló ereje révén kapcsolja egybe a különböző nyelvű, jogállású, múltú, vallású, foglalkozású és más-más régióhoz kötődő egyéneket azáltal, hogy azonos jogállásúakká teszi őket. Az azonos jogállású magyar „*citoyen*”-ek, magyar állampolgárok középosztályi társadalmat alkotnak, melynek tagjai szabad tulajdonosok, magyarországi „*bourgeois*”-k.<sup>13</sup>

A szakirodalomban sokat emlegetett nyelvi nacionalizmus valóban áthatotta ezt a felfogást, ám korántsem önmagában, hanem a jogkiterjesztéshez kapcsolódva. Eszerint a közélet nyelve a latin helyett a magyar kell, hogy legyen, ám az már kinek-kinek a magánügye, hogy a közélet határain kívül milyen nyelven beszél. A liberális felfogást minden kétség és aggodalom ellenére a jogkiterjesztés asszimiláló erejébe vetett hit uralta. 1848 előtt azonban abban nem volt helye föderatív nemzetiségi jogoknak, hanem csak a (vélt és

<sup>12</sup> WESSELENYI Miklós, *Szózat a magyar és szláv nemzetiség ügyében*, Lipcse, 1843, 5-17.; SZÉCHENYI István, *Hitel*, Pest, 1830.; Uő., *Világ vagy is felvilágosító töredékek némi hiba s előítélet eligazítására*, Pest, 1831.; Uő., *Stádium*, i.m.; WESSELENYI, *Balítéletekről*, i.m.; KÖLCSEY Ferenc *összes művei*, i.m., II. 343-629.; Kossuth Lajos *összes munkái VI. i.m.*, 368-387; Deák Ferenc *beszédei*, i.m., I. 218-260, 443, 466-468.

<sup>13</sup> HAJNÓCZY József, *Közjogi politikai munkái*, s.a.r. CSIZMADIA Andor, Budapest, 1958. 27-96, 153-185, 285-303.; WESSELENYI, *Balítéletekről*, i.m.; Uő., *Szózat a magyar és szláv nemzetiség ügyében*, Kossuth Lajos *összes munkái VI. i.m.*, 368-387, Deák Ferenc *beszédei*, i.m., I. 218-260, 443, 466-468.; Fehlet gróf Széchenyi Istvánnak Kossuth Lajostól, i.m.; EÖTVÖS József, *Kelet népe és Pesti Hírlap*, Pest, 1841.; GOROVÉ István, *Nemzetiség, jelenünk szempontjából*, Pest, 1842.; PULSZKY Ferenc, *Centralizáció*, Pesti Hírlap, 1842. február 10, 13, 17, 20.; (KOSSUTH Lajos), *Adalék a centralizációról fejtegetésekhez*, Pesti Hírlap, 1842. február 20.

normatív) többségi akaratképződés érvényesítésének. A jozefinista felvilágosult abszolutizmus és a francia forradalom egynyelvű nemzetállam-szemléletének a hatása egyaránt beépült a tragikus helyzetben látott nemzet fogalmának értelmezésébe.<sup>14</sup>

## VI.

A szabadság a liberális értelmezésben a politikai önkormányzatot és a személyes szabadságot foglalta magában. A szabadság ellentéte a zsarnokság. A zsarnokság – eszmei forrása Montesquieu szerint – egy ember uralma, amely nem a törvényeken, hanem az önkényen alapul. A zsarnok nem-törvényes, nem-alkotmányos, önkényes hatalmát egyedül, a nemesség közbejötté nélkül gyakorolja és annak csupán a vallás szab gátat. A zsarnokság alapelve a félelem: az alattvalók félnek a zsarnoktól és egymástól.

A liberálisok a zsarnokságot és az abszolutizmust rokon értelmű kifejezéseként használták. Ennek ellentéte volt az alkotmányosság. Az alkotmányosság értelmezésekor – több forrás mellett – ugyancsak mindenekelőtt Montesquieuból merítettek.

Montesquieu – mint tudjuk – három formáját különböztette meg az alkotmányos államnak: a demokratikus köztársaságot, az arisztokratikus köztársaságot és az alkotmányon alapuló királyságot. A demokratikus köztársaság alkotmányos állam, s az erény az alapelve. Az erény az a meggyőződés, hogy a köz java feltétele az állam polgárai létezésének és boldogulásának, s ha a kettő összeütközésbe kerül, a köz java elsőbbséget kell, hogy élvezzen. Minthogy ez a meggyőződés át kell, hogy hasson valamennyi polgárt, emiatt ez a legnehezebben megvalósítható és fenntartható államforma. Az arisztokratikus köztársaság ugyancsak alkotmányos államforma, amely a mérsékleten nyugszik. Minthogy egy kisebbség önmérsékletét feltételezi, könnyebben tartható fenn, mint a demokratikus köztársaság. A királyság alkotmányos államforma, amelyben egy ember az alkotmány, a törvények alapján, a nemesség közvetítésével uralkodik. Ennek az államformának az alapelve a kiválóság, a kitűnni vágyás, a kivételesség. Az, hogy van fontosabb érték is, mint a pusztá létezés.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> VARGA János, *Hehét kereső...*, i.m., 25-141.

<sup>15</sup> MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről*, ford. CSÉCSY Imre, SEBESTYÉN Pál, 2000, 56-212, 245-345. Montesquieu szabadságértelmezését Kossuth szinte szó szerint átvette 1833-ban írt fogalmazványában: *Kossuth Lajos összes munkái VI. i.m.*, 369-371.; Vö. MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről*, 246, 248-261, 292-294.

Az alkotmányosság első megközelítésben a zsarnokság távoltartását, a rendezett állami állapotot jelenti. Azt a helyzetet jelöli, amelyben a törvények uralma érvényesül az emberek uralma felett. A törvények uralmát pedig a hatalom-koncentráció megakadályozása, a hatalmi ágak szétválasztása biztosítja, s a politikai önkormányzat élteni. Az az önkormányzat, amelynek tagjai személyükben szabadok, s akik nemzetet alkotnak. A szabadság a nemzet alapja, a nemzet a szabadság közege.

A nemzet az önkormányzat, a közélet kerete, tárgya és eredménye, tartalma pedig mindenekelőtt az alkotmányosság, a szabadság. A nemzet ugyanis politikai közösség, amelyet a leszármazás, a közös múlt, annak emlékezete, az annak során átélt élmények, a nemzeti nyelv, a kultúra és elsősorban az alkotmányosság, a jogok és kötelességek – egymástól elválaszthatatlan, egymást feltételező – gyakorlása határoz meg. A nemzet az alkotmányosságon alapul, az pedig a szabadságon. A „közösség ügye” összekapcsolódik a „szabadság ügyével”, s az egyik a másik nélkül értelmezhetetlen. A szabadság élményét és áldásait a nemzet, a politikai közösség biztosítja az egyénnek, aki jogaival élve válik szabad emberré, a politikai közösség iránti kötelességeit pedig magától értetődően teljesíti, hiszen ezzel saját közösségét és saját szabadságát szolgálja.<sup>16</sup>

A szabadság a liberálisok számára egyszerre jelentette a személyes szabadságot és az önkormányzattal azonosított politikai szabadságot. A kettő felfogásukban feltételezte egymást: a politikai szabadság a személyes szabadság garanciája volt, a személyes szabadság pedig a politikai szabadság eredménye. Így alakul ki a szabadság rendje, az alkotmányos politikai közösség, a polgári nemzet és annak állama.

A magyar liberálisok liberális nacionalista eredetű szabadságfelfogása és nemzetértelmezése feltételezte egymást, ahogy politikai és egyéni szabadság-interpretációjuk is egymásra vonatkozott.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> „A legnagyobb szám legnagyobb boldogsága” Jeremy Bentham kifejezésének korabeli magyar fordítása, amelyet Széchenyitől Kossuthig a magyar liberális politikai elit tagjai átvettek.

<sup>17</sup> MONTESQUIEU, *A törvények szelleméről*, i.m., 56-83.; Vö. Philip PÉITTE, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, 1997, Quentin SKINNER, *Liberty before Liberalism*, Cambridge, 1998.; Quentin SKINNER, *A Third Concept of Liberty. Isaiah Berlin Lecture*, London, 2002, *Proceedings of the British Academy*, 117, 237-268. (Ez úton is köszönöm Quentin Skinner kollegiális és baráti szívességét, hogy eljuttatta hozzám akadémiai emlékelőadásának szövegét.); Hannah ARENDT, *Múlt és jövő között. Nyolc gyakorlat a politikai gondolkodás terén*, ford. MÓDOS Magdolna, Budapest, 1995.; UÓ., *A sivatag és az oázisok*, ford. MÉSÉS Péter, PATÓ Attila, Budapest, 2002.; KIS János, *Az állam semlegessége*, Budapest, 1997.; UÓ., *Alkotmányos demokrácia: Három tanulmány*, Budapest, 2000.; UÓ., *A politika mint erkölcsi probléma*, Budapest, 2004.; DÉNYES Iván Zoltán, *Vele, nem nélküle. Szabadságértelmezések metszéspontjai = A szabadság értelme - az értelem*

Úgy száz esztendővel később Bibó István így fogalmazott:

„Abhoz, hogy egy európai közösség modern politikai fejlődése harmonikus és egyenes vonalú legyen, lényegileg egy dolog szükséges: az, hogy a közösség ügye és a szabadság ügye egy ügy legyen. ... az ... kell, hogy ... mikor az egyes ember ... felszabadul a felette Isten kegyelméből hatalmaskodó társadalmi erők lélektani nyomása alól, akkor világos és kézzelfogható legyen, hogy az egyes ember ... felszabadulása egyben az egész közösségnek a felszabadulását, kitágulását és külső és belső meggazdagodását jelenti. ... Sajnos, annyira megszoktuk már, hogy észre sem vesszük, micsoda szörnyű fából vaskarika ... elvárni és kifejleszteni a szabad ember jellegzetes erényeit, a spontán lelkesedést, a tudatos önfeláldozást és a felelős aktivitást egy olyan közösségért, mely nem biztosítja a szabad ember kifejlődésének az elemi feltételeit.”<sup>18</sup>

---

szabadsága. *Filozófiai és eszmetörténeti tanulmányok*, Szerk. DÉNES Iván Zoltán, Budapest, 2004, 140-163.; A liberális nacionalizmusok összehasonlító elemzése hiányzik. Az ebbe az irányba mutató első lépéseket – az általam ismert irodalomban – az alábbi művekben találhatjuk: VARGA János, *Hehét kereső...*, i.m.; Yael TAMIR, *Liberal Nationalism*, Princeton, NJ, 1995 (1993); *Szabadság és nemzet. Liberalizmus és nacionalizmus Közép- és Kelet-Európában*, szerk. DÉNES Iván Zoltán, Budapest, 1993.; Jerzy JUDLIICKI, *A Suburb of Europe. Nineteenth-Century Polish Approaches to Western Civilization*, Budapest-New York, 1999.; Maciej JANOWSKI, *Polish Liberal Thought before 1918*, Budapest-New York, 2004.; *Liberty and the Search for Identity. Liberal Nationalisms and the Legacy of Empires*, ed. by Iván Zoltán DÉNES, Budapest-New York, 2006.

<sup>18</sup> BIBÓ István, *Válogatott tanulmányok*, I-IV., vál. HUSZÁR Tibor, ifj. BIBÓ István, Budapest, 1986-1990, II. 219.

## A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében

### 1. Bevezetés

Az Alkotmány 18. §-ában rögzített rendelkezés, miszerint „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez” az állam környezetvédelmi kötelezettségeinek összefoglalása. E kötelezettségek teljesítése körében az állam viszonylag nagy mozgásteret élvez, hiszen – mint látni fogjuk – már önmagában a védelmi szint meghatározása sem lehetséges objektíven, illetve úgy, hogy az minden elképzelhető szempontnak maximálisan megfeleljen. Nagy jelentősége van ezért annak, hogy *Alkotmánybíróságunk* többször is értelmezte az idézett rendelkezést, s kifejeesztette „a környezethez való jog” dogmatikáját. E dogmatika, elvi követelményrendszer kétség kívül *leggyakrabban hivatkozott eleme a visszalépés tilalma*, amelynek nagy gyakorlati jelentősége lett, illetve amely egyúttal nemzetközi hírnevet is szerzett a testületnek.<sup>1</sup> A visszalépés tilalmának jelentésével, tartalmával a szakirodalom ugyanakkor máig nem foglalkozott, ehelyett legfeljebb az alkotmánybírói okfejtés pusztá felidézésével, kivonatolásával találkozhatunk.<sup>2</sup> Úgy gondoljuk, indokolt tehát, hogy e követelménnyel külön, részletesen foglalkozzunk.

### 2. A tilalom időszerűsége

A visszalépés tilalma, mint alkotmányos követelmény az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozataiban jelent meg, mégpedig először 1994-ben. Kifejezetten *jogi követelményről van szó*, amelynek rendeltetése, hogy *korlátozza a jogalkotó (és közvetve a jogalkalmazó) mozgásterét a korábban már elért védelmi szint szavatolása révén*. Európa más országában is megfogalmaztak már hasonló

\* PhD., egyetemi docens, az Agrárjogi, Munkajogi és Környezetjogi Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> SÓLYOM László, *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, 2001, 614.

<sup>2</sup> Nem számítva saját tanulmányainkat, – FODOR László, *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Budapest, 2006; UÓ., *Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája*, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. V., Debrecen, 2005, 53–99.

követelményt (mint például Ausztriában, vagy Németországban), amely szerint az alkotmány a korlátját jelenti annak, hogy az állam a környezetvédelmi szabályozás már elért szintjét csökkentse.<sup>3</sup> Ezekben az országokban azonban a jogvédelmi szint csökkentését azonos következménnyel járó jogsérelemnek tekintik, mint például az állam szabályozási kötelezettségének elmulasztását, vagy a környezeti érdekeknek más jogokkal szemben való háttérbe szorítását. Ez azt jelenti, hogy a jogvédelmi szinttől való visszalépés indokolt esetben megengedett lehet.<sup>4</sup> Mivel pedig a jogalkotó széles mozgástérrel rendelkezik környezetvédelmi kötelezettségei teljesítésében, csupán a környezeti érdekek teljes figyelmen kívül hagyása, a többi alkotmányos érték közvetlen veszélye (az okozott környezeti kockázat miatt),<sup>5</sup> illetve a környezetvédelmi szabályozás teljes visszavonása esetén állapítható meg az alaptörvény megsértése.<sup>6</sup>

Ezekhez képest Magyarországon a visszalépés tilalma egy rendkívül szigorú, objektívizálódott követelmény, amely kiemelkedik a többi közül (erősebb), és ma is *aktuális*, különösen a környezetvédelmi igazgatást érő, egyes „deregulációs” intézkedések miatt. Ezek az új jogszabályok azon túl, hogy szakmailag indokolatlanok és tovább rontják a környezetvédelmi szabályozás hatékonyságát, csökkentik a védelmi szintet, mégpedig anélkül, hogy az elkerülhetetlenül szükséges lenne. Ilyen, deregulációs szabályozásként értelmezhetőek az alábbi, friss példák.

1) A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló, 2003. évi CXXVIII. törvény célja, hogy a közérdekűnek tekintett gyorsforgalmi utak és autópályák építésének engedélyezésére sajátos, az általánostól eltérő szabályokat állapítson meg, elsősorban az engedélyezési folyamat gyorsítása, egyszerűsítése érdekében.<sup>7</sup> Rendelkezései közül említést érdemel például, hogy a 9. § 4. bekezdése a már létező utak továbbfejlesztése (gyorsforgalmi úttá, autópályává való kiépítése) esetére eltekint az ún. előzetes vizsgálati eljárástól, 12. § (3) bekezdése és a 15. §

<sup>3</sup> Manfred WELAN, *Umweltschutz durch Verfassungsrecht* = Staatsziel Umweltschutz, hg. Ferdinand KERSCHNER, Wien, 1996, 31-32., 37-44.

<sup>4</sup> Alexander SCHINK, *Umweltschutz als Staatsziel*, DÖV (1997/6), 226.; Tobias BRÖNNEKE, *Umweltverfassungsrecht*, Baden-Baden, 1998, 495., stb., illetve magyar részről BALOGH Zsolt, HOLLÓ András, KUKORELLI István, SÁRI János, *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest, 2002, 295.

<sup>5</sup> A német szakirodalom ezt a szintet az ökológiai létezés már említett minimumával és az alacsony (nem megfelelő) védelmi szint tilalmával (*Untermaßverbot*) kísérli meg meghatározni. Reiner SCHMIDT, *Einführung in das Umweltrecht*, München, 1999, 48.

<sup>6</sup> Hans SCHULTE, *Umweltrecht*, Heidelberg, 1999, 136-137.

<sup>7</sup> MOGYORÓSI Imre, *Törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről*, Magyar Jog (2004/12), 733-737., illetve BOIS Dénes, SZÉKELY András, *Válasz Mogyorósi Imre Törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről című cikkére*, Magyar Jog (2004/12), 738-744.

a) pontja pedig korlátozza a jogorvoslathoz való jogot a végrehajtásra gyakorolt, felfüggesztő hatály eltörlésével.<sup>8</sup>

2) A 99/2004. (VII. 24.) GKM rendelet 2. §-ával a közelmúltban módosult az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezése. Eszerint azokban az esetekben, amikor környezetvédelmi engedélyre is szükség van, a közlekedési hatóság saját engedélyezési eljárásában (az egyébként magasabb szintű jogszabályokban, például az 1996. évi LIII., természetvédelmi törvény 7. § 4. bekezdésében és a 39. § 1. bekezdésében előírt), szakhatósági közreműködésre a környezet-, táj- illetve természetvédelmi, valamint a vízügyi hatóság esetében nem kerül sor.

3) Az Országos Területrendezési Tervet a 2004. évi LIX. törvénnyel módosította az Országgyűlés. A törvény alapján regionális hulladéklerakók esetében a települési környezet, illetve a természetvédelmi területek oltalmát szolgáló védőtávolság a felére (1000 m-ről 500 m-re) csökkent.

4) 2004 végén összevonták a környezetvédelmi és a vízügyi hatóságokat, és hozzájuk telepítették a nemzeti parki igazgatóságok hatósági jogköreit [ld. különösen a 340 és 341/2004. (XII. 22.) sz. kormányrendeleteket]. Az eddig önállóan (engedély, szakhatósági hozzájárulás, ellenőrzés, stb. révén) érvényesülő természetvédelmi közérdek most több, esetenként vele ellentétes (például vízügyi) közérdekkel együtt jelenik meg, mégpedig anélkül, hogy az azokkal való ütköztetésének, mérlegelésének külső kontrollja lenne.<sup>9</sup>

A példákat sajnos vég nélkül sorolhatnánk, de attól ehelyütt (már csak terjedelmi okokból is) eltekintünk. Úgy véljük azonban, hogy néhány különböző tényállás bemutatásával is sikerült érzékeltetnünk, hogy milyen körben merülhet fel elméletileg a visszalépés tilalma úgy, mint jogalkotói intézkedések megítélésének szempontja.

El kell határolnunk a visszalépés tilalmába ütköző jogalkotási aktust a magasabb jogszabályba ütközés esetétől. A visszalépés tilalmába ütközés esetén új jogszabályról van szó, amely csökkenti a korábbi védelmet. Az új jogszabály azonos, vagy magasabb szintjén áll a jogforrások hierarchiájának, mint a régi jogszabály. A magasabb szintű jogszabályba ütközés esetén viszont a vizsgált norma alacsonyabb szintű egy másikhoz képest, amelyik időben akár később is keletkezhetett, és az alacsonyabb szintű előírásnak pedig lehet, hogy korábban nem is volt megfelelője (amit módosítana). Nem a visszalépés tilalmába, hanem a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes rendelkezés tilalmába ütközik így az

<sup>8</sup> További példaként említhetnénk az eljárási határidő meghosszabbításának tilalmát, vagy azt, a német joggal való egybevetést ugyancsak megalapozó előírást, amely szerint az útvonal kijelölése miniszteri rendelettel történik.

<sup>9</sup> Hasonló szellemben foglalt állást az ombudsman is. Vö. *Beszámoló az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának és általános behyettesének 2004. évi tevékenységéről*, Budapest, 2005, 306-307.

olyan önkormányzati rendelet, amelyik az országosnál enyhébb környezetvédelmi előírást állapít meg (ld. a 1995. évi LIII. tv. 48. §-át, amelyik feljogosítja az önkormányzatokat az eltérésre, de kizárólag a szigorítás irányában). Mindkettő credménye az, hogy a jogszabály alkotmányellenes. Ha azonban egy jogszabály mindkét követelménnyel ellentétes – mint az 5. pontban látni fogjuk – az AB megelégszik az utóbbi érvényesítésével.

### 3. Milyen jogvédelmi szint várható el az alkotmányos követelmények alapján?

Mielőtt a visszalépés tilalmát értelmeznénk, azt kell megtudnunk, milyen szintű védelmet követel meg az Alkotmány. Akkor ugyanis, ha ez a szint (a védelem elvárható szigora) létezik, meghatározható, akkor a visszalépés tilalmának az lehet a funkciója, hogy ezen alkotmányos védelmi szintet szavatolja. Ebben az esetben az elvárt szigor az állami (jogalkotói) kötelezettség, a tilalom pedig az annak érvényesítését (a jogalkotóval szembeni kikényszerítését) biztosító eszköz lehet.

A magyar alaptörvény 18. §-ában rögzített környezethez való jog az alkotmánybírói értelmezés (a 996/G/1990. számú, első környezetvédelmi határozat, illetve a 28/1994. számú, környezetvédelmi alapdöntésként emlegetett alkotmánybírói határozat) szerint az alapjogok körébe tartozik, és mint ilyen, a legerősebb védelemben részesülő alkotmányi értékek egyike. Ugyanakkor nem úgynevezett alanyi alapjogról van szó, vagyis az alanyi jogok védelme helyett az állam kötelezettsége e körben szervezeti garanciák nyújtása.<sup>10</sup> Szervezeti garancián nem csak a kifejezés szűk értelmében vett intézményeket, de a környezethasználatokra vonatkozó eljárásokat (például a felelősség megállapítása, kötelezés és szankcionálás eljárásai, de a polgárokat illető jogorvoslati, és más részvételi lehetőségek is ide tartoznak), anyagi jogi követelményeket is értenünk kell. Ennek okfejtésünk szempontjából az a jelentősége, hogy a védelmi szintet (első sorban) nem a jog alanyai határozzák meg (igényeik szerint), hanem azt az államnak kell kijelölnie.

Az alapjogi jellegnek az alkotmányi értékrend szempontjából is nagy jelentősége van, azonban a védelmi szint meghatározásához még nem ad fogódzót. Segítséget jelenthet viszont, hogy a környezet védelme bizonyos mértékig a 18. § hiányában is állami kötelezettség, hiszen anélkül

<sup>10</sup> Az alapjogi jelleg belső ellentmondását („jognak tűnik”) a szakirodalom már az AB mérvadó határozatait megelőzően is így oldotta fel. – például MAJTÉNYI László, *Ombudsman: Állampolgári jogok országgyűlési biztosa*, Budapest, 1992, 124-125.

aligha lenne biztosítható, például az élethez (vagy akár az emberi méltósághoz, egészséghez, tulajdonhoz) való jog. Az élethez való (alanyi) jognak is van ún. objektív, intézményvédelmi oldala, amelyhez a környezetvédelem hozzátartozik, mert az egészséges környezet életfeltétel, amelyet az államnak az egyes, élő embertől függetlenül, másképp fogalmazva a jövő generációkra tekintettel is védenie kell. A környezetvédelemben a védelmi szint minimumát ezért az alkotmányban rögzített többi jog szavatolása jelentheti. Kérdés lehet azonban, hogy vajon kell-e, és ha igen, mennyivel kell ennél többet biztosítani?

Álláspontunk szerint többet kell, bár e kérdés megválaszolása nagymértékben függ attól is, hogy a többi (például az élethez való) jogot hogyan értelmezzük. E jog kezdetben nem jelentett többet az egyén pusztán létezéséhez való jogánál, később azonban kiteljesedett, egyes „részjogosítványai” pedig önállóan is emberi, illetve alkotmányos alapjoggá váltak (szemléletes példa erre az egészséghez való jog, amelyet egyébként az Alkotmány 70/D. §-a részben éppen a környezet védelmének keresztül rendel biztosítani). Akár megjelennek ezek önállóan, akár nem, egymástól elválaszthatatlanok, ahogyan ma már az élethez való jogról senkinek sem az jut eszébe, hogy az pusztán a fizikai létezés minimumát lenne hivatott garantálni (gondoljunk csak példaként egy sötét, középkori tömlőre, ahol a rabok száraz kenyéren és vízen éltek).

Félretéve e spekulációkat, a környezethez való jog létezése alkotmányos rendünkben vitathatatlan tény, amit a vonatkozó alkotmánybíróági határozatok megszületése is megerősített. Amennyiben ezt a jogot az élethez való jogból származtatjuk (és elvetjük eredetiségét, illetve a természet vagy az egyes élőlények jogait valló nézetek helytállóságát),<sup>11</sup> akkor is nyilvánvaló, hogy rögzítésével az alkotmányozó önálló életet, súlyt adott neki.

Másik oldalról keresve az elvárható szintet, a totális környezetvédelem az elméletileg lehetséges határ, amelyen belül az államnak a megoldást keresnie kell. Az Alkotmánybíróság ezt az utat már végigjárta, és rögzítette, hogy *az államnak nem kötelezettsége egyfajta minimális környezetterhelési szint (azaz maximális környezetvédelem) biztosítása*, hiszen a környezet terhelése a civilizációnak szükségszerű velejárója (14/1998. (V. 8.) sz. ABh). Jól (bár némileg más szögből) világítja meg a problémát *Kilényi Géza* alkotmánybíró párhuzamos véleménye, amelyet a 64/1991. (XII. 17.) sz. határozathoz készített. Eszerint a

<sup>11</sup> Egyet értünk azzal az (AB érvelését is alátámasztó) állásponttal, amely az élőlények jogait azon az alapon veti el, hogy védelmük mögött valójában egy a környezeti szempontokkal is kiteljesedő emberkép áll. – ÁBRÓK Ildikó, H. SZILÁGYI István, *Emberi jogok kontra állati jogok* = „Dum spiro doceo”, Ünnepi tanulmányok Huszti Vilmos 85. születésnapjára, szerk. SZABÓ Béla, SÁRY Pál, Miskolc, 2000, 467.

jogalkotó a szabályozás tartalmának kialakításánál köteles ugyan figyelembe venni a különböző szaktudományok credményeit, ám a jog szabályozási rendszere annyiban szuverén, hogy nem köteles azokhoz mechanikusan igazodni. Ezzel a viszonylagosan szuverén döntési szabadsággal él a jog, például a környezetvédelem körében irányadó szennyezési határértékek megállapításánál. A tudatos eltérés nem a szaktudomány elvetését vagy felülbírálását jelenti, hanem csupán azt juttatja kifejezésre, hogy a jogi szabályozás kialakításánál nem kizárólag egyik vagy másik szaktudomány eredményeit kell figyelembe venni, hanem ezek mellett társadalmi, gazdasági, műszaki stb. szempontokat is mérlegre téve kell meghatározni a jogkövetkezményeket, illetőleg a társadalom fejlődési szintje mellett a jog által eltűrt, vagy épp megkövetelt magatartást.

E véleménnyel (amely összecseng a 996/G/1990. sz. határozatban kifejtettekkel is) alapján egyet érthetünk, amennyiben az eltérésre való feljogosítás nem jelenti egyben a környezetállapot romlásának megengedését vagy annak kockázatát (azaz nem tetszőleges, vö. a 28/1994. sz. határozattal), illetve tudományos szempontból bizonytalan vagy vitatott megítélésű környezeti problémák elfedését, figyelmen kívül hagyását, esetleg a környezeti érdekeknek a többi említett szemponthoz képest történő, elvtelen alávetését. (Másképp fogalmazva: amíg nem sérülnek a környezetvédelmi szabályozás olyan alapvető elvei, mint a megelőzés, az elővigyázatosság vagy az integráció.<sup>12</sup>)

A jogvédelmi szint keresésekor azt láthattuk az imént, hogy léteznek a környezet védelmén kívül eső szempontok is, amelyeket az államnak figyelembe kell vennie a környezet védelmét szolgáló szabályozás kialakításakor. Természetesen vannak azonban a környezetvédelemnek saját szempontjai is, amelyek belülről töltik ki a környezethez való jogot, szakmai szempontok alapján határozzák meg a szükséges védelmi szintet. A jogvédelmi szint megvonásakor ilyen szempont, amelynek az AB szerint befolyásolnia kell az elvárható jogvédelmi szintet, hogy a jogi védelem rendeltetése a környezetromlás megelőzése. Nyilvánvaló, hogy ideális esetről akkor beszélhetünk, ha a környezetromlás megelőzhető a többi társadalmi és gazdasági igény kielégítése mellett. Nyilvánvaló az is, hogy ezek egyeztetésére szükség van. Meg kell ugyanakkor jegyeznünk azt is, hogy a (szembenálló) igények egyik oldalon sem objektíve meghatározottak, hiszen minden érdek

<sup>12</sup> A környezetjogi alapelvek közül nálunk egyedül a megelőzést vette át az alkotmánybíróági gyakorlat, míg például Németországban a legfontosabb alapelveket a környezetvédelem alkotmányjogi követelményei közt tartják számon. FODOR László, *A környezet védelme a német alkotmányjogban*, Magyar Jog (2004/3), 171.

végző soron emberi érdek. Az ember dönti el, mi az a környezet, amit biztosítani kíván magának. Azt is az ember (például törvényben rögzített fogalmak segítségével, a jogalkotó) határozza meg, hogy mit tekint környezetromlásnak, tehát mit is kell kizárni, megelőzni.<sup>13</sup> E körülmény több okból is jelentőséggel bír számunkra. Először is rávilágít arra, hogy a védelmi szint meghatározását befolyásolja a társadalom környezeti érzékenysége, másrészt arra, hogy az emberi tudás véges, és ezért amit ma veszélytelennek tartunk, azt esetleg holnap súlyosan környezetkárosítónak minősítjük majd. Tovább lépve logikai rendszerünkben, mindebből még azt a következtetést is le kell vonnunk, hogy az elvárható védelmi szint ezek szerint térben és időben változik. Ennek fényében a visszalépés tilalma érdekes megvilágítást kaphat, amire később még visszatérünk. Mielőtt azonban továbblépnénk ebben az irányban, az elvárható védelmi szinttel kapcsolatos okfejtésünket kell befejeznünk azzal, hogy a környezethez való jog dogmatikai rendszerében rámutatunk arra, hogy hol is van a helye a környezetromlás megelőzésének, mint követelménynek.

E tekintetben elmondható, hogy az AB gyakorlatában ez a szempont eddig kizárólag a változó követelményekkel összefüggésben (például a visszalépés tilalmával együtt, vagy épp szigorodó előírások megítélésekor, azok igazolására) kapcsolódott a jogvédelmi szint kérdéséhez. Az érvelés logikája szerint, például azért tilos a visszalépés (változtatás, mint ok), mert azzal romolhat a környezetállapot (következmény). Tehát nem vált annak alkotmányos mércéjévé, hogy egy norma szigorúsága (adott állapotban) megfelel-e az alkotmánynak, megfelelő szintű jogvédelmet érvényesít-e. Értelmezésünk szerint pedig magától értetődő, hogy a környezetromlás megelőzése minden esetben, tehát nem csak jogszabályi változások megítélésekor, irányadó kell, hogy legyen. Mint azonban korábban arra rávilágítottunk, ez a mérce nem objektív, és legfeljebb szélsőséges esetekben lenne alkalmazható.<sup>14</sup> Ilyen mércére ugyanakkor – sokszor érezzük úgy – szükség lenne. Ezt a szerepet, véleményünk szerint, túlzottan általános (elvi) jellege miatt nem töltheti be az AB által megemlíttett másik tartalmi követelmény sem, amely szerint a jogi szabályozásnak (fokozottan) szigorúnak kell lennie.

---

<sup>13</sup> Lásd példaként a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995. évi LIII. törvény következő fogalmainak a meghatározását: környezetterhelés, környezet-igénybevétel, környezethasználat (ezek elvileg jogszerűek), illetve környezetszennyezés, környezetveszélyeztetés, és környezetkárosítás (amelyeket a jogrend már nem fogad el).

<sup>14</sup> A német alkotmányjogi szakirodalomból ismert az ún. *Untermassverbot*, amely szerint a jogalkotót köti a megfelelő jogvédelmi szint megválasztásának kötelezettsége. Megszegi e kötelezettségét a jogalkotó, ha például olyan normát alkot, amelyik nem képes befolyásolni, megragadni a szabályozott életviszonyokat (például nincs gyakorlata). Reiner SCHMIDT, *Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht*, *JuristenZeitung* (1997/21), 1042.

Következtetésünk fentiek alapján az, hogy *a védelem szintjének meghatározása alkotmányos mérvével közlebről nem lehetséges*. Az államnak (jogalkotónak) mindig marad ebben mozgáster, és egyben felelőssége. Ha elmulasztja szabályozási feladatát, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség következményei alkalmazhatóak. Kérdés viszont, hogy mit lehet tenni egy felelősségét nem megfelelő súllyal kezelő állammal szemben. Ilyenkor is szükség lenne olyan, viszonylag objektív (esetleg egzakt tartalmi szempontok hiányában formális) korlátokra, amelyek a jogalkotó mozgásterét kijelölik. Ilyen lehet a visszalépés tilalma, amely viszont, mint elnevezése, illetve az eddig kifejtettek is mutatják, csak a jog változásának (tehát a változatlan normáknak nem) lehet mércéje.

#### 4. A jogvédelem (avagy a jogi védelem) már elért szintjétől való visszalépés tilalma

Az állami fellépésnek (a jogalkotásnak) vannak tehát korlátai, amelyek befolyásolják a már elért védelmi szint alakulását. Ilyen elsősorban az Alkotmánybíróság által érvényesített „*non derogation principle*”, a védelmi szinttől való visszalépés tilalma, amelynek alapján a természet- (illetve általában a környezet-) védelem jogszabályokkal már elért szintjét az állam nem csökkentheti szabadon. A „szabadon” módhatározó arra utal, hogy bizonyos esetekben a visszalépés elképzelhető, ezen esetek körét azonban a testület igen szorosra vonta: „...*kinéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen,*” de „*a csökkenés mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.*”<sup>15</sup> Mint arra alább példákon keresztül is rámutatunk, e feltételek fennállását az AB soha nem állapította meg, és így a követelmény a gyakorlatban abszolút tilalomként érvényesül. A 28/1994. sz. határozat indokolását ezen eleme miatt tekintik forradalminak, nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedőnek.

A 28/1994. (V. 20.) sz. AB határozat indokolása azonban nem csak erre hivatkozik, hiszen ezt az elvet beágyazta a környezethez való jog dogmatikájának egészébe, mégpedig a következőképpen. Először is felidézte az Alkotmány 18. és 70/D. §-át, az első (996/G/1990. sz.) környezetvédelmi határozatban kifejtetteket az állam kötelezettségeit illetően, majd az abortusz-ügyekben (például a 64/1991. sz. határozatban) felvázolt objektív intézményvédelmi kötelezettséget. Ezt követően azt elemezte az AB, hogy a környezethez való jog – sajátos tárgyára és az alanyi jogokhoz való viszonyára

<sup>15</sup> *Az értelmezett Alkotmány*, szerk. HOJJÓ András, BALOGH Zsolt, Budapest, 2000, 282., BALOGH et al, *i.m.*, 287.

tekintettel – miért más, mint a többi alapjog vagy alkotmányos feladat. Így például megállapította, hogy a környezethez való jog:

1. nem alanyi alapjog, de mégis több pusztán államcélnál, alkotmányos feladatnál, hiszen védelmét az államnak az alapjogoknak megfelelő szinten (az alanyi jogok szerepét is pótolva) kell garantálnia;
2. elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek (az alanyi jogokkal szemben) intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó;
3. az államnak a környezet védelmére, illetve az élet természeti alapjai fenntartására irányuló kötelezettségeit jelenti;
4. érvényesítésében az intézményvédelmi oldal mellett (igaz mellékesen, ma még elhanyagolható mértékben, de) szerepe van az alanyi jogoknak (például a környezeti károk megtérítésére vonatkozó igénynek, a környezetvédelmi eljárásokban való részvétel jogának, a környezeti információkhoz való szabad hozzáférésnek) is, ezek azonban inkább eljárási jellegű jogosítványok, vagy a környezetvédelemmel csak közvetett módon állnak kapcsolatban;
5. legszorosabb kapcsolatban az élethez való joggal áll, amelynek részeként is értelmezhető, illetve abból (a 18. § híján is) levezethető;
6. önálló említése emellett külön alkotmányos súllyal ruházza fel, és az állam sajátosan környezetvédelmi feladatainak is alapjául szolgál;
7. alanya valójában az emberiség vagy a természet lehetne;
8. védelmének szintje (fentiekből következően is, illetve) az élet természeti alapjainak véges volta, a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága miatt, valamint mivel az emberi élet fizikai feltételeiről van szó, és mert a (természetvédelmi) védettség szükségességének objektív (esetenként nemzetközi kötelezettségvállalással megerősített) ismervei vannak,<sup>16</sup> nem lehet tetszőleges; a jogszabályokkal biztosított védelemnek fokozottan szigorúnak kell lennie;
9. érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánata megszorítások később orvosolhatók;
10. védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot;<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Az érvelés eme része álláspontunk szerint a környezetvédelmi követelmények mindegyikére aligha lehet érvényes. Mint arra utaltunk, a meghatározó szempont mindig az emberi értékrend, ami objektívnak nem nevezhető, bár megerősíthető tudományos eszközökkel vagy épp nemzetközi kötelezettségekre hivatkozással.

<sup>17</sup> Az AB vizsgálta annak lehetőségét is, hogy az időközben előkészített törvénytervezet, amely megszigorította volna a magántulajdonosok környezeti kötelezettségeit és az azokhoz rendelt szankciókat, megfelelő védelmet biztosított volna-e. Álláspontja szerint – mint láttuk – nem,

11. érvényesítésekor az állam – (a 996/G/1990. sz. határozat szerint) ugyan az elvi alapok és módszerek megválasztásában szabad, s szabad annak meghatározásában is, milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők tartoznak ide, de – az alapjog e határozatban<sup>18</sup> kifejtett sajátosságaiból következőleg – nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje,

12. megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A korábbi követelménytől ekkor is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és arányosan lehet eltérni.

Az AB a visszalépés tilalmára tehát a környezethez való jog előbb idézett (főként az általunk 8-11. sorszámmal jelölt) sajátosságaiból, különösen pedig a környezetromlás meg nem engedhető voltából következtetett.

Ez utóbbi követelmény nem azonosítható a visszalépés tilalmával, ugyanis nem tisztán jogi elvárás, a környezet adott állapotát az állam mindenfajta (tehát nem csak szabályozási) tevékenysége körében, életfeltétel jellegétől és a szabályozás már elért szintjétől függetlenül, adott esetben magasabb szinten védi. Másrészt – mint arra különösen a 29/1995., a 80/B/20001., vagy a 349/B/2001. számú határozat rámutat, e tételből a figyelembe vétel és a szabályozás állami kötelezettsége is levezethető, de akár az újonnan bevezetett természetvédelmi követelmények okozta tulajdonjog-sérelem elbírálásánál is irányadó lehet, vagyis nem csupán a korábbi jogvédelmi szint fenntartásának kötelezettsége, de szigorúbb követelmények bevezetése is indokolható vele.

Míg a környezetvédelmi alaphatározat a természetvédelem kapcsán rögzített a 18. § értelmezéséhez tartozó elvi tételeket, a 27/1995. (V. 15.) sz. határozat kiterjesztette az alkotmányos környezetvédelem hatókörét a lakóterületekre, illetve általában az épített környezetre is. A tilalom tehát a környezetvédelem általános követelményévé vált.

A jogalkotó és a jogalkalmazó felelősségének egymáshoz való viszonya tekintetében pedig új elvi tétellel gazdagította a környezethez való jog dogmatikáját. E szerint a jogszabálytól való jogalkalmazói eltérés csak akkor lehet alkotmányos, ha a jogszabály maga meghatározza az eltérés garanciális feltételeit, és ezzel a hatóság mozgásterét megfelelő keretek közé szorítja. „A jogszabály egyes különös előírásaitól való eseti eltérés a környezet biztonságának megóvása

---

ebben az értelemben a szankcionálásra való áttérés is visszalépést jelentene a már elért védelmi szinttől, illetve általában visszalépés, ha a megelőző eszközöket szankciók váltják fel.

<sup>18</sup> Vagyis az alaphatározatban kifejtettek alapján! Megjegyezzük, hogy a 28/1994. sz. határozat a 996/G/1990. sz. határozat említését követően maga él az „e határozatban” fordulattal, amire aztán maga az AB később több esetben is tévesen hivatkozik.

*mellett, akkor engedélyezhető, ha az a jogszabályban biztosítottal azonos értékű állapotot eredményező műszaki vagy egyéb intézkedéssel lehetséges, és ez előírható.”<sup>19</sup>*

Ebben az esetben tehát kiderült, hogy nem kizárólag jogszabályi változás képezheti az alkotmányossági kontroll tárgyát, hiszen a visszalépés tilalmába ütközik az olyan norma is, amely a jogalkalmazó számára teszi lehetővé (jogilag kötetlen hatósági döntésekkel) a védelmi szint csökkentését.

## 5. A visszalépés tilalmának ellentmondásai

Az alábbiakban folytatjuk a visszalépés tilalmának bemutatását, törekedve arra, hogy az alkotmánybírósági érvelés ellentmondásait is felfedjük. E pontban a dogmatikát, a következőben a gyakorlatot vizsgáljuk.

Először is arra a problémára kell rávilágítanunk, hogy a visszalépés tilalmával védett követelményszint akár magasabb is lehet, mint az AB érveléséből következne. A magyar Alkotmánybíróság ugyanis azt az álláspontot vallja, amely szerint a környezetvédelem (teljes egészében) levezethető az Alkotmány egyéb rendelkezéseiből, noha önálló kimondása külön súlyt ad a környezethez való jognak, és (formailag eloldva az élethez való jogtól) lehetővé teszi, hogy ez a jog más gyökerű, a feladat megvalósításához szükséges állami kötelezettségeket is magába foglaljon. A magunk részéről – az AB véleményével szemben – azt valljuk, hogy az 1989-es alkotmánymódosítás (a 18. § beiktatása) az objektív életvédelem köréből kiemelte a környezetvédelmet, amiből nem csak a környezetvédelem nagyobb jelentősége és sajátos igényeinek érvényesítése, de – fentiek szerint – a védelmi szintnek, és ezzel az állami felelősség mértékének a megemelkedése is következik. Az AB túlzottan visszafogott értelmezése miatt így ellentmondás keletkezett a visszalépés tilalmának elvi követelményében.

A visszalépés tilalma ugyanis azt jelenti, hogy a minimális védelmi szint a testület értelmezésében sem mindig az, ami az ökológiai létezési minimumnak (az élet védelmének) felel meg, vagy ami a környezetromlás megelőzéséhez szükséges. A visszalépés tilalma mögött az a fikció áll, hogy a már kialakult szabályozás megfelelő szintű, és olyan egyensúlyi helyzetet fejez ki, amelyben a környezeti és az azzal szemben álló érdekek

---

<sup>19</sup> A közigazgatási jog területére tartozó kérdés, hogy a normatív előírás és az egyedi határozat tartalma nem csak akkor térhet el egymástól, ha arra a jogszabály mintegy felhatalmazást ad. Ez merült fel később, például az 521/B/2003. sz. határozatban, anélkül azonban, hogy a testület kapcsolatot talált volna e joghelyzetek között – ld. a normatív tilalom és egyedi engedély viszonyát.

viszonya konszenzuson nyugszik. A tilalmat az AB objektivizálta, az tehát olyan szabályokra is érvényes, amelyek jogvédelmi szintje magasabb, mint ami az élet védelméhez, vagy akár a környezetromlás megelőzéséhez szükséges.<sup>20</sup>

Az objektivizálás nem csak az így megfogalmazott követelmény (tehát a tilalom) tartalmára, de jogkövetkezményére is vonatkozik. Míg az államot a jogvédelem szintjének meghatározása körében (általában) csak a környezeti szempontok figyelembe vételének kötelezettsége terheli (hogy megelőzze a környezetromlást), a már elért jogvédelmi szinttől való visszalépés körében nem elegendő a különböző alkotmányos értékek súlyozása, az arányosság elvének érvényesítése! A környezethez való jog korlátozása (visszalépés formájában) ugyanis fentiek szerint csak akkor lehetséges, ha az elkerülhetetlenül szükséges. Eme elkerülhetetlenség fennállását pedig eddig, mint arra már utaltunk, az AB egyetlen esetben sem állapította meg.

Ahogy az AB kifejti, a védelem tetszőleges voltát (hullámzását) már csak a természeti javak véges volta és az esetleges károk visszafordíthatatlansága is kizárja, amellet, hogy az emberi élet fennmaradásának feltételeiről (illetve álláspontunk, valamint az alább bemutatandó különvélemény szerint ennél többről) van szó. A szint fenntartása ugyanakkor – mint láttuk – objektív követelmény, vagyis nem kötődik ahhoz, hogy a már elért jogvédelem önmagában véve megfelelő szintű-e (vagyis, hogy az államnak a 18. §-ból fakadó, vagy annál magasabb szintű, önként vállalt kötelezettségét jelenti-e!). Így (tehát az elvárható jogvédelmi szintnek az állam objektív életvédelmi kötelezettségéhez, vagyis a minimális szinthez kötése miatt) az AB önellentmondásba került. Ezt az ellentmondást világítja meg Ádám és Tersztyánszky alkotmánybíráknak a 28/1994-es határozathoz csatolt különvéleménye is, amely az (emberi) élet természeti alapjaival operáló (és általunk bírált) érveléshez a visszalépés objektív tilalmánál jobban illeszkedik. Eszerint ugyanis a 18. §-ból a természetvédelem tekintetében csupán a környezetvédelem általános minőségének biztosítását szolgáló állami feladatok vezethetők le. A természet sajátos értékeinek védelme az egészséges

<sup>20</sup> A visszalépés tilalmával voltaképpen egy külön jogvédelmi szint jött létre, ami kizárólag abban az esetben érvényes, amikor a jogalkotó a védelem színvonalát csökkenteni kívánja (akkor viszont abszolút mérce). Egyebekben a minimális szint érvényesül (ha a környezet egyben életfeltétel – ekkor az élethez való jog a kiindulási alap, mint szintén abszolút mérce), a kettő között pedig az objektív életvédelemnek megfelelő, a környezetromlás megelőzésének, a környezeti szempontok figyelembe vételi kötelezettségén alapuló, relatív jogvédelem. – FODOR László, *A magyar Alkotmány és a német szövetségi alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseinek összehasonlítása*, Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. IV., Debrecen, 2005, 98–99.

környezethez való jogon túlmutató, azt meghaladó tevékenység kifejtését jelenti, amelynek tartalmát a jogalkotó szabadon határozza meg. A 18. § nem követeli meg az ebben önként vállalt védelmi szint fenntartását. Ami pedig a természet védelmét érintő jogszabályok alkotmányosságát illeti, az csak szélsőséges esetekben válhat kérdésessé, ha tudni illik a szabályozás az élet természeti alapjainak nagymérvű, visszafordíthatatlan romlását idézné elő.

Az eddigiek alapján tehát formális és egyben hibás a kiindulópont, mert a tilalom elszakadt a környezetromlás meg nem engedhetőségének kritériumától. Amögött egyébként, hogy formálisnak tekintjük az AB által kidolgozott követelményt, egy további érvet is felhozhatunk, mégpedig, hogy a jogvédelem szintjének csökkenését az AB nem minden, a jogvédelmet biztosító eszköz megváltozásakor ismeri el! A 28/1994. sz. határozat szerint annak idején a tulajdoni szabályozás megváltozása jelentette a visszalépést, de az eredeti jogvédelmi szinthez a természetvédelmi szabályok is hozzájárultak, hiszen (kiemelt) oltalom alatt álló, természetvédelmi területek magánkézbe adásáról (pontosabban a magánosítható vagyon körének bővítéséről) volt szó. Abban az esetben azonban, hogyha a pusztán tulajdoni-használati viszonyokkal biztosított védelem változik meg, a visszalépés alkotmányellenessége a testület szerint már nem állapítható meg. Ez azért ellentmondásos, mert egyébként az AB elismeri, hogy pusztán a tulajdoni és használati előírások is szolgálhatják a környezet védelmét.<sup>21</sup>

További kérdés, hogy jogon kívüli tényezők hogyan befolyásolhatják a tilalom érvényesülését. Mint arra korábban utaltunk, a környezetromlás megelőzéséhez szükséges, elvárható jogvédelmi szint változik. Ez a változás mindkét irányban elképzelhető, hiszen egyrészt erősödhet (de akár gyengülhet is) a társadalom környezeti tudata és igénye, másrészt a jog az államnak korántsem az egyetlen környezetvédelmi eszköze. Utóbbi azért érdekes, mert lehetővé teszi az állam számára, hogy másfajta eszközökkel biztosítson ugyanolyan, vagy akár erősebb védelmet, mint a (korábbi) jogi szabályozás. Segítségül hívva egy nemzetközi összehasonlítást, például a skandináv országoknak lényegesen kevesebb környezetvédelmi jogszabályuk, jogi követelményük van, mint hazánkknak, az elért környezetvédelmi szint azonban kétségtelenül magasabb. A magyar Alkotmánybíróság azonban csak a jogi követelményekkel foglalkozik, hiszen azok kontrolljára van lehetősége. Nem ad tehát választ a környezethez való jog jelenlegi dogmatikája arra a kérdésre, hogy visszaléphet-e úgy az állam a jogvédelmi szinttől, hogy az környezetromlást nem idéz elő, például mert a jogi eszközöket gazdasági vagy önszabályozási eszközökkel váltja fel. A német szakirodalom már foglalkozott a különböző deregulációs intézkedések kapcsán azzal, hogy milyen kompenzációs

<sup>21</sup> FODOR László, *Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája*, i.m., 66.

lehetőségek (például önkéntes kötelezettségvállalások, mediáció, társadalmi részvétel stb.) állnak rendelkezésre.<sup>22</sup>

Ezek megítélése azonban mindig az adott társadalmi és gazdasági helyzettől függ, ami Magyarországon ma kétségkívül kedvezőtlenebb az említett németországinál. Amennyiben azonban ez a helyzet a jövőben kedvezően alakul, fenti kérdésünkre igennel válaszolnánk, még ha ez az AB által 11 évvel ezelőtt megfogalmazott követelménnyel nem feltétlenül egyeztethető is össze. (Ebben az esetben sajátos tartalmat és jelentőséget nyer a 28/1994. sz. határozat eddig jelentéktelennek tűnő kitétele – amíg jogi szabályozásra egyáltalán szükség van –, amennyiben a jogi szabályozásra már nincs szükség).

Egy másik lehetőség is felmerül, a környezetromlás megelőzéséhez szükséges szint és a visszalépés tilalma által védett szint elválására. Elképzelhető ugyanis, hogy a jogi szabályozás nem képes betölteni funkcióját, és ezért szükséges az enyhébb szabályozás. Például természetvédelmi területen élő (a korlátozásokat kompenzáló támogatásban nem részesülő) gazdák beszántják a védett gyepet, így megsemmisül a védett érték, ésszel egyben a védelem fenntartásának az indoka is megszűnik. Vagy környezetkárosodás következik be, s emiatt a tényleges környezetállapot a határértékben rögzítetthez képest romlik, mégpedig helyreállíthatatlanul. Milyen magatartást ragadhat meg ilyenkor az éppen hatályos előírás? – semmilyen, de éppenséggel az is elképzelhető, hogy lehetetlenné válik a teljesítése. Mint az alább bemutatandó Metallochemia-ügy mutatja, az ebből következő ellentmondás korántsem elméleti, és eddig maga a testület sem volt képes megbirkózni azzal.

Úgy véljük, a problémák nyilvánvalóak. Vajon mégis mi vezette az Alkotmánybíróságot az érvelésnek erre az ellentmondásokkal rögzös útjára? – Véleményünk szerint egyszerűen az, hogy meg akarta védeni a környezeti érdekeket, és ehhez szüksége volt egy formális megközelítésre. Leszögezzük, hogy kritikánk semmiképpen sem jelenti azt, hogy az idézett különvélemény végkövetkeztetésével egyet értenénk, és a visszalépés tilalmát elutasítanánk. Épp ellenkezőleg. Azt is látnunk kell azonban, hogy az érvelés ellentmondásai nem szükségszerűek. Az ugyanis, hogy például nincs az elvárható védelmi szintnek egzakt meghatározása, nem akadály, hogy kimondjuk: ez a szint magasabb az emberi élet megóvásához szükségesnél. Ha az AB is ezt tette volna, elkerülte volna a legnagyobb ellentmondást.

---

<sup>22</sup> FODOR László, *A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében*, Magyar Jog (2005/9), 557-566.

## 6. A visszalépés tilalmának érvényesülése a későbbi határozatokban

Mint láttuk, a tilalmat a testület az alaphatározatban fejtette ki, majd a 27/1995. számú határozatban fejlesztette tovább. Az utóbbi 10 év határozatai közül az alább említettekben merült fel.

A 48/1997. (X. 6.) sz. határozat klasszikus természetvédelmi ügyben született, a hazai környezetpolitika egyik szépségtapasza. A tényállás viszonylag egyszerű: a pomázi önkormányzat egy (az 1978-ban létrehozott) Pílisi Tájvédelmi Körzethez tartozó, mintegy 3.5 hektáros területet kívánt belterületbe vonni abból a célból, hogy azt beépíthetővé tegye és eladja. Annak érdekében, hogy ezt megvalósíthassa, kérte a környezetvédelmi minisztert, hogy oldja fel a terület természetvédelmi oltalmát. A miniszter a kérésnek [a 13/1996. (VII. 9.) sz. rendeletével] eleget is tett, mondván, hogy a védettség indokai immár nem állnak fenn.

A környezetvédelmi alaphatározatra és az első környezetvédelmi határozatra utalva a testület felidézte a környezethez való jog dogmatikájának főbb elemeit, különösen a környezeti állapot romlása és a visszalépés tilalma vonatkozásában, majd megvizsgálta a konkrét ügyet. A vizsgálat során szakmai kérdéseket is megválaszolt, és a miniszterrel ellentétben megállapította, hogy a védettség indoka (ami az érintett terület esetében az ökológiai folyosó funkcióban ölt testet) nem szűnt meg. Másik oldalról a testület azt vizsgálta, volt-e olyan alkotmányos érték, amelynek érvényesítése az oltalom felszámolását, és ezzel a védelmi szint csökkenését megalapozhatná. A beépítés azonban, mint *gazdasági érdek* (tekintettel arra is, hogy az önkormányzat ahhoz rendelkezik más helyszíni alternatívával) következtetése szerint nem minősülhet olyan elkerülhetetlen szükségességnek, ami a visszalépést indokolná. A környezethez való jog sérelme miatt ezért a rendeletet az AB alkotmányellenessé nyilvánította és megsemmisítette. Ez az érvelés tekinthető a visszalépés tilalma klasszikus alkalmazási modelljének. Ehhez képest a következő ügyek többségében az elvi követelmény alkalmazása, vagy éppen annak elmaradása vitatható.

Az 591/B/1997. számú határozatban az AB a privatizációs törvény (az 1995. évi XXXIX. tv. és 1997-es módosítása) vonatkozásában azt vizsgálta, hogy vajon a védett természeti területek, műemlék ingatlanok kivétele az államháztartási törvényben meghatározott – az állam kizárólagos tulajdonába tartozó – kincstári vagyon köréből sérti-e a környezethez való jogot azáltal, hogy csökkenti a már elért jogvédelmi szintet. Az AB vizsgálata alapján a jogszabályi rendezés nem jelenti a kincstári vagyon körének csökkentését, mivel a privatizációs törvény hatálya alá tartozó vagyontárgyak addig sem tartoztak az

államháztartási törvény hatálya alá, vagyis a támadott rendelkezés csak az állami vagyon korábban is hatályos megosztását ismerte el.

Látható, hogy a tényállás egyes elemei hasonlóak a 28/1994. számú határozatéhoz, ahol annak megállapítására került sor, hogy az állami tulajdon körének csökkentése, illetve (egyben, és ez a fő eltérés a két ügy között) a védett területek magánkézbe adása alkotmányellenesen történt, a jogvédelmi szint csökkentése miatt. Az AB a hasonlóság ellenére a korábbi érvelésnek csak azt az elvi tételét hivatkozta, amelyik a visszalépés tilalmát fogalmazza meg. Nyilvánvaló – a kifejezett említés nélkül is –, hogy a visszalépés a kizárólagos állami tulajdon tényleges csökkenése esetén lett volna megállapítható. Az alkotmánybírói érvelés másik „egyszerűsítése,” hogy az indokolás úgy értelmezi a 28/1994-es határozat elvi tételét, hogy a környezethez való jog (csak) a visszalépés esetében sérül, vagyis ha nincs visszalépés, nincs sérelem sem. Nyilvánvaló, hogy az indokolásnak ez a része csakis a konkrét ügyre nézve irányadó, hiszen a környezethez való jog sérelme más módon (például a figyelembevételi vagy a szabályozási kötelezettség elmulasztásával) is megvalósulhat.

A 439/B/1999. számú határozatban az AB egy olyan rendelettel [8/1997. (II. 7.) számú KTM-NM-FM együttes r.] foglalkozott, amely a budapesti Metallochemia gyár által korábban ólomszennyezéssel sújtott területre állapított meg (az általánosnál enyhébb) szennyezettségi határértékeket. A határozat formailag „érdemi vizsgálat nélkül” kibocsátott visszautasító végzés, mivel az AB a rendelet egyedi tartalma (azaz normatív jellegének hiánya) miatt saját hatáskörének hiányát állapította meg. Ennek ellenére a testület mégiscsak belebocsátkozott a rendelet tartalmi alkotmányellenességének vizsgálatába, és – ugyan formailag kötelező erő nélkül, de – megállapította, hogy a rendelet nem ütközik az Alkotmány 18. §-ába, illetve közelebbről a visszalépés tilalmába.

A testület már első környezetvédelmi határozatában is alkalmazta azt a megoldást, hogy a visszautasítás ellenére állást foglalt, jelen esetben azonban volt egy konkrét jogszabály is, amit a 18. §-nak meg kellett feleltetni. A másik fő különbség a 996/B/1990. számú határozathoz képest, hogy itt elvi tétel megfogalmazására már nem volt szükség, az AB alapvetően a visszalépés tilalmának követelményét alkalmazta. Nem volt viszont érdemes e megoldással élnie, álláspontunk szerint ugyanis ennek során több hibát is elkövetett. Ki kell emelni ezek közül, hogy nem megfelelően tárta fel a tényállást, vagyis azt, hogy jelen esetben miben is állhatna a visszalépés tilalmába ütközés, és ebből kifolyólag téves következtetésre jutott.

Az AB a tényállás feltárása során azt állapította meg, hogy az egyedi határérték normális körülmények között ugyan nagyobb környezetszennyezést tenne lehetővé (tehát valóban enyhébb a korábbi, általános határértéknél), jelen

esetben azonban a határérték megállapításának célja eltért a szokásostól, mivel az (közelebbről nem meghatározott módon) a környezetszennyezés felszámolásában, az arra tett intézkedések megalapozásában határozható meg. Az AB állítása szerint (amihez szokásától eltérően nem idézi a környezetvédelmi tárca véleményét) ebben az esetben nem a visszalépés tilalmába ütközésről van szó, hanem arról, hogy az államnak egyenesen kötelezettsége a „visszalépés” végig vitele, azaz a szennyezettség leszorítása olyan szintre, amely a környezetre és egészségre ártalmasság alatt van!

Véleményünk szerint az állítás utóbbi része feltétel nélkül igaz, tehát az államnak kötelezettsége a szennyezettség leszorítása (az utólagos csökkentés, kárelhárítás), amelynek (mint szabályozáson kívül eső tevékenységnek) a mércéje viszont csak a környezet és az egészség védelmét szolgáló, általános vagy annál szigorúbb szennyezettségi határérték (jogszabályi követelmény vagy egyedi határozat) lehet. Az a visszalépés, amelyről itt az AB szól, két eltérő követelmény (a helyreállítási kötelezettség és a visszalépés tilalma) összemosisának az eredménye.

Vizsgáljuk meg először is ennek alátámasztására, hogy mi is a rendeletben alkalmazott sajátos megoldás lényege! Míg a szennyezettségi határérték általános funkciója a környezetkárosodás és az egészségkárosodás megelőzése (például a határérték sérülésekor alkalmazott hatósági intézkedések, kibocsátás-csökkentési tervek és intézkedések, engedélymódosítások stb. révén), addig a rendelet abból indul ki, hogy a szennyezettségért felelős fő szennyező forrás működése már megszűnt. Az alkalmazható intézkedések tehát arra már nem irányulhatnak. (Eddig kiindulópontunk hasonló az AB indokolásával.) A rendelet maga egyébként az utólagos kárelhárítási intézkedésekről mit sem szól, és azok mibenlétét az AB sem vizsgálja, tehát nem derül ki, miért is igénylik azok az enyhébb határértékeket.

Releváns körülmény továbbá, hogy a rendelet saját időbeli hatályát nem köti a kárelhárítási munkák idejéhez vagy eredményéhez, vagyis az új határértékek a korábbiakat azoktól függetlenül váltják fel.

A helyreállítás és a „visszalépés kötelezettsége” meglátásunk szerint a tényleges állapot, a határérték és a célállapot viszonyának félreértése miatt vált eggyé. Az AB a szennyezettségi határérték definiálására a környezetvédelmi törvény (az 1995. évi LIII. tv., a Kvt.) 4. §-át idézte fel, de tévesen. A tévedés lényege, hogy a szennyezettségi határértéket, illetve annak szintjét azonosította a tényleges (!) szennyezettségi állapottal, holott a határérték a szennyezettségre, az állapotra vonatkozó norma. A norma és a „meglévő szennyezettség” egymástól gyakran eltér, az eltérés mértéke a különböző kibocsátásoktól vagy a természet megújuló képességétől függően változik. A rendeletben alkalmazott egyediesítés ezért az AB érvelésével nem támasztható alá.

A norma gyakorlati jelentősége egyébként az, hogy keretet szabjon a környezetállapotot befolyásoló tevékenységeknek, illetve hogy túllépése esetén különböző intézkedésekkel igyekezzenek az eltérést (a környezetszennyezést) megszüntetni. A kárelhárítás érdekében megjelölt szennyezettségi szint – amit az AB szerint el kell érni – valójában egy célállapot lehet csupán, amelyet az állam el kíván érni. Ez nyilván jobb a ténylegesnél, csak hogy a visszalépésnek nem ez a viszonyítási alapja, hanem a korábbi (magasabb követelményt támasztó) norma, hiszen a visszalépés tilalma a jogszabályokkal már elért védelmi szintre vonatkozik. Ha tehát a célállapotot egy annál enyhébb (noha a tényleges állapotnál szigorúbb) szennyezettségi határértékkel fejezik ki, az azt jelenti, hogy a jogalkotó elképzelése szerint a kárelhárítással az egészség és a környezet védelme az általános elvárásoknak megfelelő szinten nem biztosítható. A jogvédelmi szint csökkenése ezért e ponton (tehát az enyhébb határérték meghatározásával) kétségtelenül bekövetkezett.

Más kérdés, hogy a jogvédelmi szinttől való visszalépésnek volt-e elfogadható indoka. A visszalépés tilalmának elvi követelményében az AB 1994-ben csak olyan indokot tartott elképzelhetőnek, amely egy (az adott esetben) a környezethez való joggal ellentétes, alkotmányos érték megvalósításának elkerülhetetlen szükségességében rejlik. Itt ilyen ok azonban nem állt fenn, sőt a szabályozás hátterében éppen a kármentesítés állt. Nem volt tehát az AB kezében egy olyan objektív mérce, amit felhasználhatott volna, és nyilván ez is hozzájárult ahhoz, hogy az elvi követelményt kiforgassa.

A saját fogalomrendszerén is kívül eső indokolása inkább elfedte, mint megvilágította, hogy jelen esetben a visszalépés (szemben például a környezetvédelmi alaphatározat tényállásával) nem eredményezte a környezetállapot romlását. A 28/1994. számú határozat elvi követelménye szerint viszont, mint láttuk korábban, a visszalépés ettől függetlenül objektíve alkotmányellenes, ha nincs mögötte más alkotmányos érték. Az AB-nak ezért meg kellett volna állapítania a visszalépés tényét, amit azonban – az elvi követelmény relativizálása révén, vagy a védelem szükségtelenségének megállapításával, önmagában még – nem kellett volna alkotmányellenesnek nyilvánítania.<sup>23</sup>

Összegezve: megtaláltuk tehát azt a lehetséges körülményt – tudniillik hogy nincsenek a visszalépésnek hátrányos következményei –, amelyre tekintettel a visszalépés akár alkotmányosnak is tekinthető. Nem találtunk

<sup>23</sup> A védelem szükségessége kérdésében nem egyértelmű persze, hogy az AB általában, vagy konkrétan az adott jogi védelemre gondolt. Előbbi álláspontunk szerint indokolatlan lenne. Megemlítjük még, hogy a tényleges állapottal való azonosításból egy további ellentmondás keletkezett: az AB további érvelése szerint itt ugyanis a célállapottal történő azonosításnak kellene szerepelnie, ami ugyan szintén tévedés lenne, de legalább következetes.

azonban választ arra, hogy miként állhatnak helyre azok az értékviszonyok (a lakosság egészségügyi helyzete, ingatlanok használhatósága és értéke), amelyek a környezetállapot romlása miatt felborultak. (Fentiek szerint a környezetállapot helyreállítása is csak részlegesen lehetséges.) Álláspontunk szerint (az elérhető környezetállapothoz igazítással) a jogvédelmi szintben bekövetkezett csökkenést (a kármentesítésen és esetleg más kompenzációs intézkedéseken túl) az alanyi jogi eszközöknek kell pótolniuk. Ez pedig, véleményünk szerint, csak úgy lehetséges, ha az érvényesíthető (például kártérítési) igények alapja nem az enyhébb, hanem a korábbi, általános határérték. Amiatt, hogy az új határértékek a kártalanítással megcélzott állapotot fejezik ki, és mégis általános érvénnyel váltják fel a régieket, ennek biztosítékát nem látjuk, ezért álláspontunk szerint a megoldás alkotmányellenes.<sup>24</sup>

A 46/2001. (XI. 17.) számú AB határozat tényállása sokban hasonlít a 48/1997. (X. 6.) számú határozatéhoz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vas Megyei Közgyűlés 11/1997. (X. 31.) számú rendelete, amely egy korábbi, természeti védettséget kimondó rendeletet helyezett hatályon kívül, alkotmányellenes, ezért azt visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

Az indokolás lényege formai, mégpedig hogy a rendelet megalkotása idején a megyei közgyűlés (már) nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy helyi jelentőségű természeti terület védettségét megszüntesse. Az arra való hivatkozás hiányában is egyértelmű azonban, hogy az érintett rendelet tartalmilag is alkotmányellenes volt, hiszen rendelkezései a visszalépés tilalmába ütköztek.

A 182/B/2002. számú AB határozat az egyetlen döntés környezetvédelmi tárgykörben, amelyik az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának kezdeményezésére született. Az indítvány a fák védelmére vonatkozó, új szabályozás [a 128/1999. (VIII. 13.) számú kormányrendelet] alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult, de azt az AB elutasította. Az indítvány szerint a jogszabály leszűkítette a hatálya alá tartozó fák körét (amelyek kivágásához bejelentési kötelezettség szükséges, illetve kivágásuk hatósági engedélyhez kötött), és ezáltal csökkent a fák védelmének korábban biztosított jogszabályi szintje.

Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során azt állapította meg, hogy a rendelet hatálya alá tartozó fák köre ugyan szűkebb lett, de azzal a fák védelme

---

<sup>24</sup> Ennek a megkerülésével az AB asszisztált ahhoz, hogy a környék lakosai másodosztályú állampolgároknak érezhessék magukat, s az állammal szembeni igényeiket is nehezebben érvényesíthessék. – Az ügy egyes adataira lásd HVG 1992. március 21., 84-86; HVG, 1993. május 8., 18; HVG, 1993. október 23., 16; míg környezet-egészségügyi megítélésére az ÖKO, V. évf. 2. számában közölt, „Erkölcstelen határértékemelés” című írást, 37-40.

mégsem csökkent. A korábban hatályos rendelet alkalmazási körébe tartozó fák védelméről ugyanis több jogszabály (zártkertben például az erdőtörvény, utak mellett a közúti közlekedésről szóló törvény) együttesen gondoskodik. Ezek szerint pedig a rendelet hatálya által nem érintett körben is hatósági engedély szükséges a fák kivágásához. Mindezek eredményeként a fák védelmének jogszabály által biztosított szintje nem csökkent.

Meg kell jegyeznünk, hogy ebben az ügyben – a korábbiakhoz képest – sajátos helyzetben volt az AB annyiban, hogy nem volt elégséges pusztán a visszalépést jelentő, és a korábbi jogszabály vizsgálata. A kapcsolódó jogszabályok együttes áttekintésére volt szükség ahhoz, hogy a szabályozás tartalma értékelhető legyen. Figyelemre méltó az ügy tényállása annyiban is, amennyiben a deregulációs intézkedések korlátairól volt szó. Álláspontunk szerint a dereguláció lehetséges a környezetvédelem terén is, de csak ha a már elért jogvédelmi szint nem sérül. Erről van szó, ha az ugyanazon követelményt rögzítő normák egy részének kiiktatása történik, vagy ha egyidejűleg kompenzációra (a korábbival legalábbis egyenértékű elvárások megfogalmazására) kerül sor.

Úgy gondoljuk azonban, hogy jelen esetben nem csupán deregulációról, de részben a jogvédelmi szinttől való visszalépésről is szó volt. A testület az utóbbit azért nem állapíthatta meg, mert nem mérte fel teljes körűen a tényállást, vagyis, hogy a tárgyi hatály szűkítése által érintett és a kapcsolódó jogszabályok által lefedett kör maradéktalanul fedi-e egymást. Márpedig az előbbi nemcsak a külterületi fákat, hanem a belterületi fák egy részét (a köz-, illetve üzemi területen kívüli, magántulajdonban levő fákat) is érintette. A szabályozás hátterében nyilvánvalóan a környezetvédelem és a tulajdonhoz való jog (korlátoktól mentes koncepciójának) konfliktusa állt, amelynek felszínre kerülése esetén az AB aligha dönthetett volna másképp, mint hogy megsemmisíti a kifogásolt rendelkezést.<sup>25</sup>

Említsünk meg végül röviden három további ügyet. Ezek közül kettőben a testület nem foglalkozott vele, holott álláspontunk szerint szerepe lehetett volna a tilalomnak. A harmadik határozat épp ennek az ellenkezőjére példa: a tényállástól teljesen idegen visszalépési tilalmat tekintti a testület az érvelési rendszer egyik kulcsának.

Az első a 30/2000. (X. 11.) számú határozat, ahol azért nem vizsgálta a testület a környezethez való jog érvényesülését (illetve a visszalépés tilalmába

<sup>25</sup> E következtetésre jutott Fülöp Sándor, még az AB döntését megelőzően – FÜLÖP Sándor, *A környezetvédelmi jog néhány belső ellentmondása – szükség van-e újrakodifikálásra?* = A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. BÁNDI Gyula, Budapest, 2002, 155-157.

ütközést), mert formai okok – az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményezési jogának megsértése – is megalapozták az alkotmányellenességét annak a közlekedési miniszteri rendeletnek, amelyik a kamionstop előírásait enyhítette. Az AB szerint ugyanis az említett grémium közhatalmi jellegű, ezért megkerülése sérti a jogállamiság követelményét.

A 2. pontban említett példák egyikére vonatkozik a 13/2006. (V. 5.) számú, egyik legfrissebb környezetvédelmi határozat. Az utak építésének engedélyezése körében – mint említettük – egy 2004-es jogszabály-módosítás bizonyos esetekben megszüntette a környezetvédelmi, természetvédelmi illetve tájvédelmi szakhatósági jogkört. A visszalépés tilalmába ütközés egyértelmű, hiszen a korábbi normaszöveg e jogkört biztosította, míg az új elvonta. A testület azonban megelégedett a formai alkotmányellenesség megállapításával, aminek alapja az volt, hogy a hatáskör elvonása több magasabb szintű jogszabállyal is ellentétes. Ezek a jogszabályok nem adtak felhatalmazást a közlekedési miniszternek arra, hogy a környezetvédelmi tárca felügyelete alá tartozó szervek hatáskörét elvonja, a szakhatósági szerepkörrel járó jogosítványokat pedig az együttműködés más formái, illetve a környezetvédelmi hatásvizsgálati eljárás (engedély) nem pótolják (tehát nem a szó helyes értelmében vett deregulációról volt szó).

A harmadik a 80/B/2001. sz. határozat. Ez egy olyan önkormányzati rendelettel foglalkozott, amely egy új terület természetvédelmi oltalmát mondta ki. Érdemes itt rámutatni arra a fejlődésre, ami az AB érvelési rendszerben e ponton megfigyelhető, és egyben rávilágítani fenti kritikánk alapjára. A 28/1994. számú határozatban az AB a visszalépésre két követelményt állított fel: az egyik a jogi, a másik a jogon kívüli elemeket is magában hordozó tilalom, amelyeket jogkövetkezményeik szempontjából már elemeztünk. Tartalmilag abban az ügyben a két követelmény ugyanazon jogalkotói magatartás megítélésének egymásba illeszkedő szempontját jelentette, mivel akkor a jogi védelem szintjének csökkenése eredményezte a környezetállapot romlásának kockázatát. Jelen ügy tényállása szerint viszont „*a szabályozás elmaradása eredményezné a romlás kockázatát, vagyis a környezetállapot romlásának meg nem engedhetősége nem a visszalépés tilalmát, hanem a szabályozás kötelezettségét alapozza meg.*” Látható, hogy a 28/1994. számú határozat felidézésekor az AB nem értékelte e lényegi különbséget.

## 7. Néhány következtetés

Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi ügyekben kialakított gyakorlata alapján elmondhatjuk, hogy a testület eddig számos különböző eszközt alkalmazott annak érdekében, hogy a környezeti érdekeket másokkal szemben

megvédje. A leglátványosabb eszköz a visszalépés híres tilalmának alkalmazása.<sup>26</sup> E követelmény megfogalmazásával a testület inkább jogot alkotott, mintsem jogot értelmezett volna. Erre tekintettel nem túlzás azt mondani, hogy az AB jelentős szerepet tölt be a környezetvédelmi szabályozás alakításában.

Állításunkat egy ellenpéldával is alátámaszthatjuk, ha rákérdezzük, vajon miért csak a környezetvédelem körében került sor a visszalépés tilalmának alkalmazására? Elképzelhető lenne ugyanis, hogy például a fogyasztóvédelem vagy a munkavédelem esetében is követelmény legyen, hiszen a védelem szintjében e területeken (is) hullámsztást eredményezett a visszalépés (például a privatizáció miatt, amiről a 28/1994. sz. határozat esetében is szó volt). A 28/1994. sz. határozat és a későbbi gyakorlat a környezetvédelemben való visszalépést azért nem engedte meg, mert e területen a követelmények hullámsztása visszafordíthatatlan károkkal jár. De vajon nincs-e (nem volt-e) ez így az emberi életet és egészséget közvetlenül védő munkavédelem vagy fogyasztóvédelem esetében is? E költői kérdés felvetése után úgy tűnik, hogy a testület a környezet ügyét kiemelten kezelte, mert az volt a szándéka, hogy megvédje azt.

E szándékról árulkodik az is, hogy a kialakított követelmények több esetben formálisnak tekinthetők, de ellentmondás is előfordul az AB érvelésében.

Összefoglalva a tilalom lényegét, a környezethez való jog korlátozása visszalépés formájában, amíg jogi védelemre egyáltalán szükség van, csak akkor lehetséges, ha az egy másik alkotmányi érték megvalósításához elkerülhetetlenül szükséges. Eme elkerülhetetlenség fennállását eddig az AB egyetlen esetben sem állapította meg. A természetvédelem terén külön jelentőséget tulajdonít az alaphatározat azon kitételének is, miszerint a visszalépés megengedhetőségének feltétele az is, hogy a jogi védelemre már ne legyen szükség. Amikor például egy természetvédelmi területet be kívánunk építeni, és ezért a védettséget fel kívánják oldani, az AB (tulajdonképpen a beépítési céltól függetlenül) alkotmányellenesnek tartja a visszalépést (a védettség feloldását), amíg a védetté nyilvánítás eredeti oka (a védelemre érdemesített érték) fennáll (ld. a 48/1997. (I. 6.) sz. ABh-t). Ez az értelmezés

<sup>26</sup> Emellett sor került már a környezethez való jog elsőbbségének rögzítésére más (például gazdasági) érdekekkel szemben. Az sem ritka azonban, hogy a testület az indítványban kifejtett érvelést (például a jogbiztonság sérelmét illetően) nem cáfolta, de mégsem a kifogásolt környezetvédelmi norma megsemmisítését alkalmazta szankcióként, hanem a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapította meg, azaz lehetőséget adott a jogalkotónak a korrekcióra.

szigorúbb annál, mint amit a szakirodalom (vagy a többi AB határozat) a környezetvédelmi alaphatározatnak tulajdonít, hiszen eszerint a szembenálló alkotmányi értékek ütköztetése önmagában nem alapozza meg a visszalépés alkotmányosságát. Másképp fogalmazva objektivizálja, más alkotmányi értékekhez képest erősebbé teszi a 18. §-ban rögzített, környezethez való jogot.

Annak fényében egyébként, hogy a visszalépés tilalmát szokás a környezethez való jog elvi követelményei közül a legfontosabbnak tekinteni, meglepő, hogy az AB mintegy 50<sup>27</sup> környezetvédelmi határozatának alig 1/10-ében látta szükségesnek az érvényesítését. Ez nem csak azért van így, mert az esetek többségében egyáltalán nem merült fel a megtámadott jogszabálynak a tilalomba ütközése. Nyilvánvaló, hogy a testület az utóbbi években kerüli a bonyolult okfejtést igénylő értelmezéseket, indokolásokat, és a tartalmi alkotmányellenesség vizsgálatáig el sem jutva megelégszik azzal, ha formai okokat (tipikusan: magasabb jogszabály rendelkezésébe ütközést) talál a megsemmisítésre. Mint arra a 2006. május 2-án kelt, 13/2006. számú határozat is utal, ez a megközelítés állandó gyakorlattá vált.

Ahogy pedig a Metallochemia-ügy mutatja, a követelmény következetes alkalmazása tényleg nem könnyű feladat. Álláspontunk szerint az AB azzal könnyíthetne rajta, ha alkotmányellenességet csak a környezetre hátrányos következmény (ilyen, például a környezetromlásnak már a pusztá kockázata is) fennállása esetén állapítana meg, és e körülményt minden esetben vizsgálná. Ezzel persze olyan sajátos bizonyításra kényszerülne, amelyhez saját maga nem rendelkezik eszközökkel.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> E szám hozzávetőleges, s alapvetően csak azokat a határozatokat tekintjük ide tartozónak, amelyek összefüggésben állnak a környezethez való joggal (tehát például a hulladékkezelési közszolgáltatások díjszabásával kapcsolatos, számos ügyet nem).

<sup>28</sup> Ezeket pótolhatja ugyanakkor a jogszabályok vizsgálati elemzése, illetve az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye, ld. különösen a 30/2000. sz. határozatot! Ha az elemzést nem végezték el – mint a bevezetőben említett ügyek esetében – akkor a szakminiszter véleményét kell kikérni.

## Töréspontok (Polgári eljárásjogunk néhány aktuális kérdése)

A Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Karának jubileumi aktájába írni megtiszteltetés, egyúttal felelősségteljes vállalkozás. A szerző nem nélkülözheti a bátorságot, hiszen átfogó és szisztematikus áttekintésre a szakirodalom sem igen vállalkozik, jóllehet egy-két tanulmányban – a múltat és jövőt érintve – megfogalmazódtak markáns kijelentések és vélemények.<sup>1</sup> Mit és miről írjunk – amennyiben a felkérés intencióit tartjuk szem előtt – ez itt a kérdés – és nem kevés.

A jogterület problémáiból több kötetnyi tanulmányt lehetne írni. Egyik kötet minden bizonnyal a jogi szabályok, a tételes dogmatika ívét mutatná be, s ezzel a vállalkozás a lehetetlenség birodalmának kapuját döngötné. A polgári eljárásjog – mint jogterület – szabályrendszere ugyanis a végtelen felé tart, s nem annyira a perjog maga, mint a nem peres eljárások területe az, amely szinte naponta teremt új és új intézményeket. A nem peres eljárások szabályairól a közelmúltban megjelent kommentárok eddig négy vastkos könyvet tettek ki.

Egy másik megírandó problémakör a perjogot érintené. Elsősorban a perrendtartásunkat, ám a perrendtartásnak más jogterületekkel kiépülő kapcsolatai miatt belegázolnánk több jogág felségterületébe, így a közigazgatási eljárások intézményeibe, vagy az ingatlanjogi eljárások rendszerébe. Valószínű, mégis ez az a kérdéskör, ahol összefogottan, jó problémaérzékenységgel el lehetne készíteni egy, a múltat és a jövőt bemutató elemzést.

Minden szerző – ha a tudománnyal foglalkozik – rákényszerül a tudományos álláspontok megismerésére. E kényszer a tudományból magából fakad, hiszen csak a létező tudományos modellek és elképzelések ismeretében építheti fel mondanivalóját, értelmezheti és értékelheti saját és mások eredményeit. A tudományos tevékenység lényegéből fakadóan tehát a legegyszerűbben megírható tanulmány a tudományos modellek ismertetése lenne, a különböző álláspontok összegyűjtése, majd e gyűjtemény tükrében a

---

\* CSc., egyetemi docens, a Polgári Eljárásjogi Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> GÁSPÁRDY László, *Ötvenéves a polgári perrendtartás 50 éves a Polgári Perrendtartás*, szerk. WOPERA Zsuzsa, Miskolc, 2003, 7-16., valamint KENGYEL Miklós, *A bírői hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*, Doktori értekezés tézisei, kézirat, Pécs, 2003, passim.

fejlődési ív felrajzolása. Választhatnánk ezt a módszert, de a jogterület ismertetése nélkül az olvasó nehezen igazodna el, másfelől a tudományos reflexiók tárgya – úgy tűnik – éppen a peres és nem peres eljárásokat, hazai és európai jogintézményeket, azok különböző rendszerű és háttérű szabályait tartalmazó, végtelenbe mutató joganyag. Ehhez szűk lenne a jubileumi tanulmány terjedelme – sőt magában a jubileumi kötetben sem lenne elég hely.

Sikerrel kecsegtetne a bírói jog bemutatása. A hétköznapi vizsgálat, a perek és peren kívüli bírói eljárások elemzése, a jogi konfliktusok napi kezelésének módja, az Alkotmánybíróság polgári eljárásjogot szabályozó szerepének vizsgálata arról a világról adna képet, ahol a jogi konfliktusmegoldás és jogértelmezés tényleges folyamatai zajlanak. A joggyakorlat hétköznapi tapasztalatait sikerrel szállítanák az ügyek elemzése, a közzétett határozatok bemutatása, ám rendszeres – a jogszociológiába átnyúló – vizsgálatok hiánya egyoldalúvá tenné írásunkat.

Kiváló tanulmány kerekedne az eljárásjogot körülölelő intézményekről, a bíróságok, ügyvédség, azaz a polgári eljárások társadalmi szereplőinek szervezeti vagy személyi konfliktusairól, problémáiról. Viszonylag jól összeszedhetőek az ide tartozó alkotmányjogi, szociológiai, publicisztikai, netán politikaelméleti írások, s nagyrészt rendelkezésre állnak az intézményrendszer kialakulásának történeti-levéltári dokumentumai. Mégsem járható út, mivel a jogász szakmát gyakorlók nagy többsége távol áll és él e kérdésektől, jöllehet tudja, napi függőségét a „nagypolitikai,” szervezeti viszonyok határozzák meg.

Választhatnánk az adaptáció, a megújulás, a történeti reformok témakörét. Nem elfeledkezve a magyar polgári eljárásjog szabályainak, intézményeinek, és tudományos kutatásának történeti meghatározottságáról, a Perrendtartásunk törvényi sorszámában mutatkozó évszámról, felvethetnénk a perrendtartás újraalkotásának kérdését. Rendszeres kodifikációs munka nem lévén ötletszerű írás születne.

Minden lehetséges témakört tehát nem lehet egyszerre, és egy helyen bemutatni. Természetes kiútként kínálkozik – híven a jubileum mögött álló debreceni jogi oktatás hagyományaihoz – a polgári eljárásjog debreceni oktatásának történetéről, az itt tanító kiváló perjogászok munkásságáról, műveik időszerűségéről szóló írás. Csak részben feltárt terület,<sup>2</sup> ám a saját intézményünk falai mögül általánosítható igényű megfogalmazásokat csak részben tudnánk az olvasó felé közvetíteni.

<sup>2</sup> Vö. BALOGH Judit, *Bacsó Jenő: A polgári perjog tanára* = A Debreceni Tudományegyetem jogász rektorai (1915-1947), szerk. P. SZABÓ Béla, Madai Sándor, Debrecen, 2002, 203-233.; MOLNÁR Judit, *Sárffy Andor* = A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914-1949) II., szerk. P. SZABÓ Béla, Debrecen, 2006, 203-223.

Számos vállalható, a felkérés keretében megírhatatlan téma. Mielőtt láthatóvá tett tépelődéseink ellenére témát választanánk, felhívjuk az olvasó figyelmét a rendszeres és intézményesített tudományos kutatások, a szükséges elemzések és vizsgálatok hiányára. Nemcsak a kutatási források, de kutatási rendszerünk, tudományos életünk egésze „bozótharcosok” életformájára kényszerített bennünket. A helyzetet elfogadhatatlannak ítéljük, mivel a hazai és nemzetközi jogi élet egyik legfontosabb – és a történeti, társadalmi átalakulásokkal leginkább érintett – területe szükséges önképének megrajzolásához sem rendelkezik elégséges kutatási erőforrásokkal.

A polgári eljárásjog jogalkotását, szabályozási rendszerének fejlődési ütemét nézve ugyanakkor nincs okunk panaszkodni. Élő, naponta gyarapodó jogterület, ahol nagyrészt a „nem tudják, de teszik” elve irányítja a jogalkotót és jogalkalmazót egyaránt. A kutatókban e fejlődési tendenciák új igényeket alakítanak ki, nemegyszer diszciplináris bővítéseken törnek a fejüket. Néha tapasztalható, hogy az intézményesült tudomány világából sajnos nehezen tudunk eleget tenni a joggyakorlat és jogtudomány egyre nagyobb elvárásainak. Úgy vélem, tanulmányunknak erről, a változó világban ellentmondásokkal küzdő, napi kihívásokban szerveződő problématerületről kell szólnia, kiragadva egy olyan kérdéskört, amely összegző modellként tárja fel a múlt és jövő tengelyében szerveződő folyamatokat. Ez pedig nem más, mint az európai polgári eljárásjog és a magyar polgári eljárásjog kapcsolata.

## 1. Az európai polgári eljárásjogról<sup>3</sup> röviden

A hazai jogélet nem kevés résztvevője számára az Európai Unió közösségi joganyagáról szóló tudósítások kötelezően divatos, ezért múlandó témák. Pedig

<sup>3</sup> A tanulmányunkban használt kifejezés használata körül élénk vita bontakozott ki a nemzetközi és a magyar szakirodalomban. Kengyel Miklós és Harsági Viktória tankönyvükben a fogalmat Jan 1983-ban írt munkájára vezetik vissza. Igaz – teszik hozzá – az európai polgári eljárásjog nem jelent államok feletti egységes polgári eljárásjogot, ám bizonyos területeken az európai polgári eljárásjog rendelkezései a nemzeti polgári eljárásjog intézményeit már felváltották. KENGYEL Miklós, HARSÁGI Viktória, *Európai Polgári Eljárásjog*, Budapest, 2006, 30.; Jan KROPHOLLER, *Europäisches Zivilprozessrecht Kommentar zu EuGVÜ*, Heidelberg, 1983. Osztoivits András részletesen taglalja az európai polgári eljárásjog joganyagának, mind a nemzetközi polgári eljárásjogtól, mind a nemzetközi magánjogtól való elhatárolását. Definíciójában épít Kengyel Miklós 2004-es meghatározására, amennyiben az európai polgári eljárásjogot úgy határozza meg, mint „az Európai Közösség szervei által alkotott azon jogi normák, valamint ezek felhatalmazásával alkotott azon nemzeti jogi normák összessége, amelyeket a polgári jogvita olyan tényállási elemeire kell alkalmazni, mely tényállási elemek az Európai Közösség egy másik tagállamával kapcsolatosak.” OSZTOIVITS András, *Európai polgári eljárásjog. Jogszabálygyűjtemény*, Budapest, 2005, 18., valamint KENGYEL Miklós, *Magyar Polgári Eljárásjog*, Budapest, 2004, 631.

az Unió nemcsak a jelen, de a jövő determinánsa, s ideje lenne tudomásul vennünk e helyzet összes következményét. Tudományterületünk vonatkozásában mélyen igaz az a tézis, hogy a magyar polgári eljárásjog fejlődésére (mind a peres eljárások, mind a nem peres eljárások jogára) döntő és elementáris hatást gyakorolt hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozása. Nem 2003-ban, a csatlakozási szerződés aláírásával kezdődött mindez, hanem a kilencvenes évek elején, amikor hazánk a társulási jogviszonyt létesítve rögzítette, hogy „Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályait közelítse a Közösség jogszabályaihoz. Magyarország biztosítja, hogy, amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályainal összeegyeztethetők lesznek.”

Az egyezmény meghatározta, hogy a jogszabályok közelítése „különösen a vámjog, társasági jog, bankjog, vállalati számvitel és adózás, szellemi tulajdonjog, a dolgozóknak a munkahelyen történő védelme, pénzügyi szolgáltatások, versenyszabályok, emberek, állatok és növények életének és egészségének védelme, élelmiszer-jogszabályok, a fogyasztói érdekvédelem, ideértve a termékszelelősséget, közvetett adózás, műszaki szabályok és szabványok, fuvarozás és környezetvédelem” területére terjedjen ki.<sup>4</sup>

Ettől az időtől beszélt Magyarországon a jogi közélet „jogharmónizációról”, másképpen jogközelítésről.<sup>5</sup> A polgári eljárásjog területén 1997-ig, az Amszterdami Szerződés aláírásáig (pontosabban 1999 május 1-ig, a Szerződés hatályba lépésének napjáig) másról nem is nagyon lehetett szólni, mivel a polgári eljárásjogot meghatározó, a polgári ügyekben történő együttműködésre vonatkozó szabályok az Amszterdami Szerződéssel kerültek át a III. pillérből az I. pillérbe, másnéven a közösségi pillérbe. A Szerződés alapján a polgári együttműködés területén – visszanyúlva az EKSz. 61. cikk c.) pontjára és 65. cikkére – 1999-től a tagállamok vonatkozásában az Európai Közösség szervei jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek, azaz a tagállamokra kötelező rendeleteket, irányelveket és határozatokat bocsáthatnak ki. Magyarország vonatkozásában az 1999 és 2004. május 1. közötti időszakban alkotott rendeletek, irányelvek és határozatok a csatlakozás napjával váltak kötelezően alkalmazandó joganyaggá, még akkor is, ha ezeket az ún. belső jog nem minden területen építette (építhette) be saját rendszerébe. Igaz, a

<sup>4</sup> 1994. évi I. törvény. A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről. 67. és 68. Cikk.

<sup>5</sup> A jogharmónizáció jogalkotási eredményeiről írt Vékás Lajos összefoglaló tanulmányában. VÉKÁS Lajos, *Nemzetközi Polgári eljárásjogunk reformjához* = Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem Németh János, szerk. KISS Daisy, VARGA István, Budapest, 2003, 911-930.; Kengyel Miklós a kilencvenes évek elején írt tanulmányát a mai fejlemények ismeretében idézzük fel. KENGYEL Miklós, *Az európai polgári eljárásjog és a magyar jogfejlődés*, Jogtudományi Közlöny, (1992/4).

közösségi rendeleteket nem kellett implementálni, mivel ezek automatikusan, belső jogalkotói transzformációk nélkül válnak a tagállamok kötelezően alkalmazandó joganyagává. 1999-től kezdődően a szakmai közvélemény előszeretettel említi a „jogegységesítés” fogalmát, amely kifejezés a „jogharmonizációnál” jobban megragadja a folyamat lényegét.<sup>6</sup>

A kilencvenes évek jogharmonizációja során számos szabály megváltozott polgári eljárásjogunkban. Új intézmények épültek be, korábban ismeretlen eljárási logikák iktatódtak a jog normái közé. Jóllehet, a perrendtartás totális belső átépítése a mai napig hiányzik, a harmonizáció, majd a csatlakozás után kibontakozó „jogegységesítés” a perrendtartást és a polgári eljárásokat szabályozó fontosabb törvényeket – kiemelve például az 1979. évi 13. törvényerejű rendelet változásait<sup>7</sup> – alapvetően új eljárásjogi szabályokkal telepítette be. Hazánk uniós csatlakozása időben éppen egybeesett az európai polgári eljárásjog jogforrásrendszerének kiépülésével, ezért az e területen kiadott rendeletek azonnal alkalmazandó joggá váltak az új tagállamokban (nemcsak Magyarországon). Az egyes rendeletek hatályba lépésének időpontja átnyúlt a csatlakozás időpontján – például a Tanács 2201/2003/ EK rendelete<sup>8</sup>, amely 2004. augusztus 1-jén lépett hatályba, de egyes cikkeit kivéve csak 2005. március 1-től kellett alkalmazni –, mindez azonban nem befolyásolta azt, hogy a magyar polgári eljárásjog a csatlakozás tényével új, és pár évvel korábban (sem itthon sem az Európai Unióban) nem létező joganyaggal gyarapodott. Számos közösségi rendelet látott napvilágot a bizonyítás, az okiratok felhasználása, kiállítás, a végrehajtás területén, s irányelv született más, a polgári eljárásjogot érintő területen (jogi segítségnyújtás). A terület elméleti szintézise napjaink feladata.

Amennyiben a történetileg sajátos és egyedi fejlődési ívet bejárt magyar polgári eljárásjog és az európai polgári eljárásjog találkozását és kapcsolatát kívánjuk elemezni, úgy az európai polgári eljárásjog fogalmából kell kiindulnunk.<sup>9</sup> Rövid bevezetőnkől látható: az általunk újnak mondott, alig

<sup>6</sup> WOPIERA Zsuzsa, *Polgári eljárásjog: útban a jogegységesítés felé?* = 50 éves a Polgári Perrendtartás, szerk. WOPIERA Zsuzsa, Miskolc, 2003, 130-143.

<sup>7</sup> 1979. évi 13. tvr. a nemzetközi magánjogról. (Rövidítve: Nmjtvr.)

<sup>8</sup> A Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

<sup>9</sup> Vö. 2. lánkjegyzet, Kiemeljük, a jogterület fejlődésének magyar nyelvű összefoglalója olvasható: OSZTOVITS András, *Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései*, Budapest, 2005.; OSZTOVITS András, *Európai Polgári Eljárásjog, i.m.; Polgári Eljárásjogi Szabályok az Európai Unió jogában*, szerk. WOPIERA Zsuzsa, Budapest, 2006.; Kengyel Miklós, HARSÁGI Viktória, i.m., munkáiban. Az európai polgári eljárásjog rövid összefoglaló történetét adja Walter Rechberger tanulmánya. H. Walter RECHBERGER, *Das europäische Zivilprozessrecht am*

vagy kevéssé ismert jogi ágazat nemcsak a 2004-ben csatlakozott tagállamokban, hanem az Európai Unió korábbi tagállamaiban is rövid múltra tekint vissza. Még akkor is, ha a kezdetek az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésben (EGKSz) fellelhetőek. Ennek 220. cikke (az Amszterdami Szerződéssel történt módosítás után 293. cikk) szerint a tagállamok „*tárgyalásokat folytatnak*” egymással annak érdekében, hogy biztosítsák a bírósági és választottbírósági határozatok kölcsönös elismerésére és végrehajtására vonatkozó alakiságok egyszerűsítését.

Mivel a nemzetközi szerződésekre úgy tekintettek, mint e cél megvalósításának optimális eszközére, az európai polgári eljárásjog első jelentős jogforrása nemzetközi szerződés lett, az 1968-ban Brüsszelben kötött egyezmény „*A polgári és kereskedelmi ügyekben irányadó bírósági joghatóságról és a bírósági határozatok végrehajtásáról.*”<sup>10</sup> Az egyezmény 1973. február 1-jén lépett hatályba, június 3-án pedig a szerződő felek jegyzőkönyvben rögzítették az Európai Bíróság értelmezési jogkörét.<sup>11</sup>

Az egyezmény azáltal, hogy az általa teremtett jogintézmények meg akartak felelni az Európai Gazdasági Közösséggel szemben jelentkező korabeli kihívásoknak – elsősorban a közös, majd egységes belső piac követelményének<sup>12</sup> – egységes, zárt, a közösség egész területén érvényes joghatósági rendszert teremtett a – hangsúlyozandó – polgári és kereskedelmi ügyekben. A bírósági joghatóságot az alperesnek bármely tagállam felségterületén meglévő lakóhelyére (székhelyére) alapította, s ezzel búcsút mondott a korábban szentnek és sérthetetlennek tekintett állampolgársági elvnek.<sup>13</sup> Igaz, számos ügyre, ügykörre a szerződés nem vonatkozott (például személyállapoti, jog- és cselekvőképességi, öröklési jogi ügyekre, csődeljárásra, társadalombiztosításra), ám intézményes megoldásai méltán vívják ki a mai elemző elismerését. Így például azzal, hogy az ítéletek elismerése és végrehajtása során kizárja a joghatóság utólagos vizsgálatát, meggyorsítva ezzel a „*határon átnyúló ítéletek*” forgalmát.

*Vorabend der grossen Erweiterung der Europäischen Union* = Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem Németh János, szerk. KISS Daisy, VARGA István, Budapest, 2003, 713-734.

<sup>10</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy a Brüsszel-I szerződés közösségi jogforrás jellegét a szakirodalomban többen vitatják.

<sup>11</sup> Wopera Zsuzsa írja, hogy 2000-ig az Európai Bíróság több mint 100 esetben adott ítéleti értelmezést az egyezmény alkalmazása során felvetődő problémákról. WOPERA Zsuzsa, *Európai Polgári Eljárásjog: Alom vagy valóság?* = Polgári Eljárásjogi Szabályok az Európai Unió jogában, szerk. WOPERA Zsuzsa, Budapest, 2006, 26.

<sup>12</sup> JUIIÁSZ Imre, *Gondolatok a Brüsszeli egyezményről* = Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem Németh János, szerk. KISS Daisy és VARGA István, Budapest, 2003, 385-414.

<sup>13</sup> Reinhold GEIMER, *Das Brüssel-I System und seine Fortentwicklung im Lichte der Beschlüsse von Tampere* = Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem Németh János, KISS Daisy, VARGA István, Budapest, 2003, 229-244.

A szakirodalom a Brüsszeli Szerződés továbbfejlesztett rendszerének tekinti az 1988. szeptember 16-án kötött Luganoi Egyezményt, amelyet az EGK-n kívüli, fejlett piacgazdasággal rendelkező EFTA tagállamok is aláírtak. Az egyezményt aláíró EFTA tagok vonatkozásában az Európai Bíróságnak nem volt értelmező jogköre, hiszen nem EGK tagországra a bíróság határozatai nem kötelezőek. Azonban az EFTA tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy az EB határozatait figyelembe veszik.

A Luganoi Egyezmény rendelkezései a magyar polgári eljárásjog fejlődésében meghatározó szerepet játszottak. Az egyezmény lehetővé tette nem Nyugat-európai országok csatlakozását – amennyiben az egyezményben részes ország ezt kezdeményezi a letéteményes országnál, Svájctól. Magyarország meghívását 1996-ban Ausztria és Finnország kezdeményezte, a csatlakozási tárgyalások megkezdődtek, végül hazánk nem csatlakozott a Luganoi Egyezményhez, mert a 2000-ben abbamaradt tárgyalásokat a felgyorsult csatlakozási eljárás miatt nem folytatták. Az előkészítés alatt azonban módosult a Nemzetközi magánjogról szóló törvényerejű rendelet (Nmjtvr), a Polgári Perrendtartás (Pp.) és a Bírósági végrehajtásról szóló törvény (Vht.) számos rendelkezése.<sup>14</sup> A módosítások a polgári eljárásjog saját rendszerébe iktatták az egyezmény számos rendelkezését, így annak főbb rendelkezései a magyar polgári eljárásjog részévé váltak.

Az európai polgári eljárásjog történetének rövid bemutatása nem nélkülözheti annak megemlítését, hogy 1998-ra elkészült egy újabb egyezmény szövege, amelyben a szerződő felek – mivel sem a Brüsszeli Szerződés, sem a Luganoi Egyezmény nem vonatkozott a személyállapottal kapcsolatos eljárásokra – a házassági perek, a házastársak gyermekei feletti szülői felügyelettel kapcsolatos perek joghatósági problémáit, az e perekben született határozatok elismerésének és végrehajtásának kérdéseit rendezték volna. Mivel a korábban említett Amszterdami Szerződés a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködést átemelte a közösségi pillérbe, megnyílt a közösségi jog alkalmazásának közvetlen lehetősége, így a tervezett szerződést e téren is felváltotta a rendeletalkotás.<sup>15</sup>

Az Amszterdami Szerződés – hangsúlyoznunk kell – elsősorban nem a polgári eljárásjog új formáinak megteremtése miatt jelentős. Az Európai Unió tagállamai ebben a szerződésben a szabadság, a biztonság, az igazságosság térségének elérését tűzték ki célul, s a polgári ügyekben való együttműködést –

---

<sup>14</sup> 2000. évi CX törvény a joghatóságra és a külföldi határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó egyes jogszabályok módosításáról.

<sup>15</sup> A Tanács 1347/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról.

amelyet külön rendelkezésekben konkretizáltak – e célfüggvénynek rendelték alá. A történeti teljességhez hozzátartozik, hogy az Európai Tanács 1999. október 15-16-án Tamperében tartott ülésén – egy évvel a Bécsben elfogadott Cselekvési terv után – megerősítette, az Amszterdami Szerződés szellemében minden lehetőséget kihasznál a joghoz jutás lehetőségének javítására, a polgári eljárásjog (polgári, büntető és más anyagi jogterületek mellett) konvergenciájának felerősítésére. A Tanács e szellemben alkotta meg azt a „keretprogramot”, amely a fenti célok valóra váltását konkrét eszközök és intézkedések formájában határozta meg.<sup>16</sup>

A Tanács 2002-es, a keretszabályozást meghatározó rendeletét megelőzően azonban napvilágot látott jónéhány fontos jogszabály. 2000. december 22-én a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001/EK rendelet (Brüsszel-I rendelet), s még korábbi a 2000. május 29-i keltezésű (az alá nem írt Brüsszel-II szerződés helyett rendeletként kibocsátott) 1347/2000/EK. rendelet (Brüsszel – II rendelet), amit 2003. november 27-én a 2201/2003/EK rendelet (Brüsszel II/a) helyezett hatályon kívül. E két rendelettel a polgári és kereskedelmi ügyek mellett a rendelet hatálya alá tartozó személyállapokra vonatkozó ügyekben szintén egységes joghatósági rendszer épült ki. Fontos megemlítenünk, hogy e rendeletek szabályozzák a hatályuk alá tartozó ügyekben hozott bírói (hatósági) döntések elismerését, és végrehajtását.

A Brüsszel-II rendelettel egy napon született meg a 1348/2000/EK rendelet a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről, valamint a 1346/2000/EK rendelet a fizetéseképtelenségi eljárásokról. Az idézett rendeletek eltérő időpontokban léptek hatályba, s a kibocsátásukat követő időszakban sem állt meg a rendeletalkotás. 2001. május 28-án adták ki a 1206/2001/EK rendeletet a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködésről, majd 2003. november 27-én a már idézett Brüsszel-II/a rendeletet a házassági ügyek és szülői felelősségre vonatkozó eljárások tárgyában. 2004. április 21-én megszületett az Európai Parlament és a Tanács 805/2004/EK rendelete a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról. Napjainkban várható az európai fizetési meghagyásról szóló rendelet, a kis perértékű ügyek, valamint a hagyatéki eljárások rendeleti szabályainak megalkotása.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> A Tanács 743/2002/EK rendelete (2002. április 25.) a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés végrehajtását előmozdító tevékenységek általános közösségi keretszabályozásának létrehozásáról.

<sup>17</sup> A rendelettervezetek megvalósításának fázisára a <http://ec.europa.eu/prelex/liste-resultats.cfm?CL=en> internet címet ajánljuk az olvasó figyelmébe.

A rendeletek ismertetésével nem teljes az európai polgári eljárásjog közösségi jogforrásainak felsorolása. Az igazságügyi együttműködésre vonatkozó másodlagos közösségi jogforrási rendszer lehetőséget ad ugyanis irányelvek és határozatok kibocsátására. Élve e lehetőséggel 2003. január 27-én a Tanács kibocsátotta a 203/8/EK Irányelvét a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról. Korábbi dátumú, de az Amszterdami „paradigmaváltás”<sup>18</sup> egyik eredménye a Tanács 2001/470/EK Határozata (2001. május 28.) egy Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról polgári és kereskedelmi ügyekben.

Valóban „dinamikus” jogalkotási tevékenység<sup>19</sup> bontakozott ki, ezt még tartalmi elemzések hiányában is elmondhatjuk. A fentebb már hivatkozott új joghatósági rendszer – mind a polgári és kereskedelmi, mind a személyállapotú ügyek egy részében –, a határozatok elismerésével, majd közvetlen végrehajtásának lehetőségével, a bizonyítás felvétel közösségi szabályaival stb. az unió tagállamaiban új útra terelte a polgári eljárásjogot az ezredforduló utáni években.<sup>20</sup> Finomabb elemzések kimutatták, hogy nemcsak a határon átnyúló ügyek elintézésének korábban nem ismert szabályrendszerét fektették le, hanem létrehoztak a közösségi jogalkotás keretében az egyes tagállami eljárásjogokban kötelező jelleggel alkalmazni rendelt jogszabályrendszert. E szabályok – túlmutatva a korábbi együttműködés keretén – közvetlen kötelezettséget jelentettek és jelentenek az egyes tagállamok számára. Azonban a jogi rendelkezések mélyen belenyúltak addig a nemzeti jogok kizárólagossága alá tartozó eljárásjogi intézményekbe, így például az eljáró hatóságok/bíróságok illetékességi szabályaiba is, hiszen ismertek azok a rendeleti előírások, amelyekben a közösségi jog konkrétan meghatározza az eljárásra illetékes bíróságot, vagy reziduális jelleggel (bizonyos esetekben) „átadja” az ügy elintézését egy (konkrétan) meghatározott tagállami bíróságnak.

A közösségi jog behatolása ennél erőteljesebb a tagállamok igazságügyi szervezeti rendszerének területén. A bizonyítás felvételéről szóló rendelet, a kézbesítési rendelet, a nem vitatott követelések unión belüli elismerésének és végrehajtásának szabályai, az igazságügyi térség kialakításának cselekvési programja magát az egyes tagállamok bírósági szervezeteit alakította át a

<sup>18</sup> KÉNGYEL MIKLÓS, HARSÁGI Viktória, *i.m.*, 36.

<sup>19</sup> WOPERA Zsuzsa, *A családjog egyesítése Európában – az eljárásjogász szemzőgéből* = Ami a múltból elkísér. A családjogi törvény ötven éve, szerk. GYÉKICZKY Tamás, Budapest, 2005, 45.

<sup>20</sup> A kilencvenes évekig kialakult európai (és Európán kívül) polgári eljárásjogi intézményrendszer kiváló összefoglalását találhatjuk meg Christian Chambell könyvében. T. Christian CHAMBELL, *International Civil Procedure*, London, 1995. A magyar nyelvű összefoglaló elemzésre vö. KÖBLÖS Adél, *Polgári eljárásjog itt és ott*, Kontroll (2005/1).

közösségi jog előírásának megfelelően. Kialakultak a szervezeti együttműködés eljárási rendjei, regulái, amelyek nemcsak bizonyos standard nyomtatványok bevezetésével, hanem az együttműködésre kijelölt bíróságok rendszerének meghatározásával, egy új kommunikációs és információáramlási rend kiépítésével párosultak. Napjaikban a fejlődés eredményképpen beszélhetünk az Európai Unió *sui generis* polgári eljárásjogáról is, értve e fogalom alatt a közösségi jog intézményes keretei között értelmezendő polgári ügyekben eljáró közösségi bíróságok eljárásjogát.<sup>21</sup>

Jelentős változások, alig pár év alatt. A gyors átalakulás a jogtudományt és a jogi közvélemény formálóit is megérintve – részben általuk gerjesztve – új tudományos gondolkodási irányzatot hozott létre. Igaz, a viták, vélemények, és tanulmányok célkeresztje néha magának az új jogterületnek az önmeghatározását fogta be, ám az európai unió tagállamainak polgári eljárásjoga vitathatatlanul a korábbiaktól eltérő fejlődési pályára állt. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a közösségen belül a tagállami relációkban Magyarország egy tagállam, azaz a magyar bíróság is rendelkezik joghatósággal más tagállam állampolgárainak házassági ügyeiben a 2201/2003/EK rendelet hatálya alá tartozó eljárásokban, illetve magyar bíróságtól szintén kérelmezhető az európai végrehajtható okirat, vagy Magyarországon szintén meg lehet indítani a fő, vagy másodlagos fizetéseképtelenségi eljárást. Nem szólva arról, hogy a magyar bíróságokat megkeresik (már megkeresték) más tagállamok bíróságai bizonyítás felvétel céljából. Élő és alkalmazandó jog tehát az európai polgári eljárásjog, hatását nem lehet kivédeni semmilyen látszatérvvel, avagy látszatintézkedéssel.

A jogterület szabályainak alkalmazási körében – bármennyire rövid idő telt el – számos problémát artikulált a joggyakorlat és a jogtudomány. Teljes körű feldolgozásuk, értelmezésük elkezdődött, azonban a releváns jogesetek száma napról napra gyarapodik. Tanulmányunk utolsó részében néhány alkalmazási konfliktust – törésvonalat – mutatunk be. A töréspontok bemutatása előtt röviden bemutatjuk a magyar polgári eljárásjog történetének fő sodorvonalát, ugyanis az európai polgári eljárásjog egy sűrűn meg- és újraformált joganyaggal találkozott, s hatását e közegben kell kifejtenie.

## 2. Kritikai adalékok a magyar polgári eljárásjog történetéhez

A hazai szakirodalom sohasem hátrált meg polgári eljárásjogunk alapos és minden részletre kiterjedő kritikája elől. Gáspárdy László egyik tanulmányának

<sup>21</sup> *Procedural Law of the European Union*, ed. Lenaerts KOEN, Arts DIRK, Robert BRY, London, 1999.; VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga*, Budapest, 2005.

címében már évekkel ezelőtt utalt polgári eljárásjogunk jövőjének bizonytalanságára,<sup>22</sup> de ide tartoznak Kengyel Miklós írásai éppúgy, mint a Polgári Perrendtartás ötven éves évfordulójára készült kötetek elemzései. Bevezetőnkben említettük, mindezt külön írásban lehetne összefoglalni, így csak arra az egy kérdésre összpontosítunk, vajon milyen állagú polgári eljárásjoggal – ezen belül milyen perjoggal – találkozott/találkozik az európai polgári eljárásjog.<sup>23</sup>

Láttuk, hogy a hazai polgári eljárásjogot az európai polgári eljárásjog nem egy ponton érintette és érinti. Polgári peres eljárások és nem peres eljárások, az igazságügyi együttműködés intézményei és processzusi, az igazságügyi szervezeti rendszere valamennyien megszólítottak általa. Ráadásul különböző módon és időpontokban, különböző jogalkotási technikákkal – vagy a nélkül – váltak érintetté. A perrendtartás maga több szinten, több időpontban, más és más mechanizmusok és jogalkotási technikák által válaszolt e nem csekély kihívásra. E sokszínűségből bennünket a következő oldalakon a perrendtartás szerkezetének, történeti intézményeinek, valamint e sajátos társadalomtörténeti ívet megfutott jogi rendszernek az európai polgári eljárásjoghoz kialakított viszonya érdekel.

A perjog kiemelése nem véletlen. Köszönhető ez a perrendtartás centrális helyzetének éppúgy, mint a perjogi normák és intézmények történetileg kialakult determináns szerepének. Célszerűségi megfontolásokat is takar, hiszen a teljes joganyag áttekintése több monográfiába illő vállalkozás.

A szakmai elemzések – élve az ötven éves évforduló adta lehetőséggel – mindenekelőtt a perrendtartás időtállóságára hívták fel a figyelmet. Az időtállóság azonban nem jelent változatlanságot, mivel „... a gazdasági-társadalmi változásokhoz a jogalkotó úgy tudta hozzáigazítani az eljárásjogot, hogy az szerkezetileg egységes maradt, de részeiben sokszor és jelentősen megváltozott.” – írta Cserba Lajos. Hozzátette: „az elmúlt ötven év tehat a jogalkalmazó és a jogkereső eljárásjogi házasságában a stabilitás és a viszonylagos változások folyamataiban telt.”<sup>24</sup>

<sup>22</sup> GÁSPÁRDY László, *Quo vadis magyar polgári eljárásjog?* = *Facultas nascitur*: Húsz éves a jogászképzés Miskolcon, szerk. SZABADFALVI József, Miskolc, 1991, 177.

<sup>23</sup> Az 1952. évi III. törvény – írta Novák István – „...mind tartalmában, mind rendelkezéseiben primitív eljárásjogi szabályai a ... szovjet viszonyokhoz képest jóval fejlettebb magyar (európai) életviszonyok, jogviták rendezésénél eleve alkalmatlannak mutatkoztak.” NOVÁK István, *Polgári peres eljárásjogunk jogalkotásának vészhegyzetei* = 50 éves a Polgári Perrendtartás, Tanulmánykötet, szerk. KÉNGYEL Miklós, Pécs, 2003, 154.; Hasonló következtetésre jutott a szerző levéltári kutatásai alapján: GYÉKICZKY Tamás, *Hehlyzetjelentés: Levéltári iratok polgári eljárásjogunk történetéhez, 1951-1957*, Budapest, 2006.

<sup>24</sup> CSERBA Lajos, *A hatályos polgári eljárásjog 50 éves* = In *Memoriam Novotni Zoltán*, szerk. MISKOLCZI BODNÁR Péter, Miskolc, 2003, 73.

A perrendtartás szerkezete az, amire különösen figyelniünk kell. Igazat adva a perrendtartás történetével foglalkozó munkáknak,<sup>25</sup> a per szerkezetének – logikájának – szabályai valóban elődjét, az 1911. évi I. tc. szabályait követik. Azonban a változások – az osztott tárgyalási rendszer felszámolása, a bírói officialitás kiterjesztése, a csúsztatott kontradiktórius perlogika – a korábbi peres eljárással össze nem hasonlítható és össze nem egyeztethető perrendtartást eredményeztek. Elemzésünk kezdetén fontos – és önmagában ellentmondásos – következtetésre jutottunk: az európai polgári eljárásjog nemcsak az 1952. évi III. törvénnyel, hanem a hagyományos magyar perjogi intézményrendszerrel randevúzik.<sup>26</sup> E találkozás ugyanakkor már a „szocialista Pp.” *sui generis* szerkezeti elemeivel, részleteiben és szabályaiban az idők folyamán számos ponton átalakult perszabályokkal történő ütközés.

Maradva az 1952. évi III. törvény eredeti intencióinál, a gond vagy a baj ezzel a perjogi szabályegyüttessel nagyobb, mintsem az első pillanatra látszik. A törvény ugyanis nem a magánjogi vagy polgári jogi jogalanyok konfliktus feloldására készült. Célja inkább a társadalom tagjainak, szervezeteinek és jogalanyainak ellenőrzése, a hatalom szerkezetébe történő integrálása, nem egy esetben a nyílt politikai represszió elérése volt. Gáspárdy László szavait idézzük, aki így írt: „Egy diktatórikus társadalomban ugyanis a peresíthető élethehelyzetek válasszék a viszonylag szűkös, a perkapu rése keskeny, az ügyek nagy része egyszerű.”<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Kengyel Miklós és Novák István – Németh János elemzése alapján – arról írnak, hogy az 1952. évi Pp. szerkezetében követi az 1911. évi I. tc. (az ún. Plósz-féle Perrendtartás) rendszerét, igaz több változással. Gáspárdy László ehhez hozzáteszi, hogy az 1952. évi III. törvény bírósági szervezetrendszer, és a helyi bíróságok (a korban járásbíróságok) általános hatáskörű bírósággént történő szabályozása maradandó eltérésnek bizonyult. NÉMETH János, *A polgári perjogunk fejlődése a felszabadulás óta*, Magyar Jog (1985), 284-301.; KENGYEL Miklós, *Az ötvenéves Polgári perrendtartás – a törvény keletkezésétől a rendszerváltásig = 50 éves a Polgári Perrendtartás*. Tanulmánykötet, szerk. KENGYEL Miklós, Pécs, 2003, 153-162.; NOVÁK István, *Polgári peres eljárásjogunk jogalkotásának vészhehelyzetei = 50 éves a Polgári Perrendtartás*, Tanulmánykötet, szerk. KENGYEL Miklós, Pécs, 2003, passim.; GÁSPÁRDY László, *Ötvenéves a polgári perrendtartás = 50 éves a Polgári Perrendtartás*, szerk. WOPERA Zsuzsa, Miskolc, 2003, 7-16.

<sup>26</sup> Kengyel Miklós mutatta ki, hogy Plósz Sándor a perrendtartás előkészítésekor a kortársi Európa számos perkódexéből merített. Ezért a magyar perjog első nagy kódexe a német, osztrák, francia perjog nyomait viseli magán. Gáspárdy László mindehhez hozzátette, a szocialista Pp. első nagy novellája (1954-ben) a szovjet-országi hatáson keresztül idejét múlt, korszerűtlen francia perjogi hatásokat is közvetített (kasszációs – revíziós perorvoslat rendszer) KENGYEL Miklós, *Külföldi hatások a 20. századi magyar polgári eljárásjogban* = Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem Németh János, szerk. KISS Daisy, VARGA István, Budapest, 2003, 415-438.; GÁSPÁRDY László, *Modern magyar perjogtörténet*, Miskolc, 2000.

<sup>27</sup> GÁSPÁRDY László, *Kihívások és kísérletek az európai polgári eljárásjogban. (A Code Luistól napjainkig)* = Magister Artis Boni et Aequi, Studia in Honorem Németh János, szerk. KISS

Az 1952. évi III. törvény történeti fejlődési ívét befogó munkák a változások és módosítások rendkívül nagy intenzitásáról számolnak be. Részletesebb elemzés nélkül idézzük fel az első novellával bevezetett, majd három év múlva hatályon kívül helyezett perorvoslati rendszert, a második novellával újraszabályozott házassági pereket, a harmadik novella sok tekintetben a korszakon túlmutató rendelkezéseit.<sup>28</sup> A perkapu, ha lassan is, de kinyílt, a polgári perrendtartás átfogó reformja a nyolcvanas évekre sürgetővé vált. Az Igazságügyi Minisztérium – különböző politikai okok és folyamatok hatására – két ízben, 1982-ben és 1988-ban hozta nyilvánosságra törekvéseit. Hiába éltek azonban számos reformjavaslattal a korszak kiemelkedő perjogászai, a perrendtartás nagy reformok nélkül, a szerkezeti alapok érintettsége nélkül esett át a politikai és gazdasági rendszerváltozáson.<sup>29</sup>

A kilencvenes években – sokszor az Alkotmánybíróság intencói nyomán – a túlméretezett bírói hatalmat felváltotta a felek rendelkezési jogára épülő peres eljárás, rögzültek a kérelemhez kötöttség szabályai és határai, újraszabályozták a polgári perben fellépő, illetve polgári pert indító ügyész helyzetét, Gáspárdy László nyomán tehát: „*a demokratikus jogállami keretekbe szabták a törvényt.*” Három jelentősebb novelláris változtatásról számolhatunk be (1995, 1997, 1999) s ezek közül az 1995. évi VI. novellának és az 1999. évi VIII. novellának tulajdonít fontos szerepet a szakirodalom. Új intézmények születtek, így a – többször áthangszerelt – rendkívüli perorvoslatként bevezetett felülvizsgálati eljárás, az ún. kis pertárgyértékű ügyek fellebbezési szabályai, a közigazgatási és a munkaügyi perek perszabályai. Időközben lassan, de biztosan átalakultak a peres eljárásokat – és a Pp háttérkódex jellege miatt – a nem peres eljárásokat meghatározó „*mindennapi eljárásjogi intézmények,*” a kézbesítés, az igazolás, a mulasztás a tárgyalás elhalasztásának szabályai.<sup>30</sup> A változásokban közrejátszottak – mint láttuk – a jogharmonizációnak elnevezett folyamat szabálmódosításai. Valójában ami történt – képletesen szólva – egy új,

---

Daisy, VARGA István, Budapest, 2003, 223. A szerző saját, fentebb idézett munkájára is hivatkozik, ahol e szűk perkapu társadalomtörténeti elemeit írja le.

<sup>28</sup> Gáspárdy László írta az 1972-es novelláról: „*Alkotmányjogi és szervezeti változások eredményeként a törvényházak ismét kitérték kapuikat azok előtt a jogi konfliktusok előtt, amelyek eldöntésére igazságszolgáltatási fórumon több mint két évtizede nem nyílt lehetőség.*” GÁSPÁRDY László, *Ötvenéves a polgári perrendtartás... i.m.*, 11.

<sup>29</sup> A fontosabb javaslatokat foglalta össze FARKAS József, *Az eljárásjog néhány alapvető elve és a polgári eljárásjog átfogó újraszabályozása*, Jogtudományi Közlöny (1985/10).

<sup>30</sup> Nem a teljesség igényével készült felsorolás alapján ilyen a Pp. 135.§, és 136/ A. §., valamint a Pp. 99. /A §. A valósághoz hozzátartozik, nem csak a törvényhozás „*idomította,*” finomította e szabályokat. Így például a 1348/ 2000/EK rendelet szabályait először a BÜSZ 35.§, valamint a 4 / 2002 OIT szabályzat 47. §. vezette be a magyar eljárásjogba.

modernnek gondolt gépkocsi felépítése – csakhogy az alváz megmaradt egy 1952-ben kigondolt konstrukciónak.

A fejlődés szükségessége és az átalakulás keretét adó perszerkezet közötti ellentmondásokat hamar tollhegyre tűzte a jogirodalom. Ennek oka nemcsak abban keresendő, hogy a kihívások a vártnál gyorsabbak és erőteljesebbek voltak, hanem abban is, hogy az önmagára találó perjogi dogmatika felfedezte magának a Pp. normatív és intézményi szerkezetének belső ellentmondásait. Rámutattak, hogy a felek egyenlőségének elve számos ponton súlyos egyenlőtlenégeket hordoz, az ügyész szerepének új szabályai – a jogpolitika tehetetlenkedésére visszavezethetően – féloldalasak, ezért a házassági perek egy csoportjának szabályozása „*megrekedt a 1954-es és 1972-es szabályozásnál.*”<sup>31</sup> Más írások arra hívták fel a figyelmet, hogy a bizonyítási eljárás törvényi előírásai maguk húzzák el a peres eljárást, és megfontolásra javasolták az angolszász eljárások – különösen a Wolf-reform utáni angol eljárásjog – perelőkészítő intézményeink átvételét.<sup>32</sup> A Pp. egyik súlyponti fejezetének, a bizonyításról szóló fejezetnek a gyakorlatban szinte minden területen alkalmazott szabályairól – az okiratok meghatározása, a minősített okiratok alaki és tartalmi jellege, a hozzájuk fűződő bizonyítási vélelmek, elektronikus okiratok – az elemzők nem csak azt mutatták ki, hogy azok a technikai követelmények megvalósíthatatlansága miatt alkalmazhatatlanok, hanem azt is, hogy a szabályok belső ellentmondása a jogbiztonságot is veszélyezteti.<sup>33</sup> A kritikai attitűdök felerősödtek, s napjainkban ismerünk olyan álláspontot is, amely a kilencvenes évek reformjának alapvető helyességét és értékrendjét kérdőjelezi meg.<sup>34</sup>

A jogirodalom kritikája nem kímélte az európai polgári eljárásjog és a magyar polgári perjog szabályainak egymásba ékelődését sem. Kiderült, hogy

<sup>31</sup> GÁSPÁRDY László, *Kritikai észrevételek a fél jogállásának szabályozásához a polgári perben* = In Memoriam Novotni Zoltán, szerk. MISKOLCZI BODNÁR Péter, Miskolc, 2003, 81-90.

<sup>32</sup> NOVÁK István, *Polgári peres eljárásjogunk jogalkotásának vészhehyezetei* = 50 éves a Polgári Perrendtartás, Tanulmánykötet, szerk. KENGYEL Miklós, Pécs, 2003, 153-162. J.A. Jolowicz, *On Civil Procedure*, 2000, Különösen 386-397.

<sup>33</sup> KISS Daisy, *E/E – avagy az elektronikus társadalom hatása az eljárás jogokra* = Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem Németh János, szerk. KISS Daisy, VARGA István, Budapest, 2003, 491-520.; HARSÁGI Viktória, *Okirati bizonyítás a modern polgári perben*, Budapest, 2005.; GÁJ. Tamás, *Az okirati bizonyítás fejlődésének áttekintése 1968 tól 2003-ig* = 50 éves a Polgári Perrendtartás, Tanulmánykötet, szerk. KENGYEL Miklós, Pécs, 2003, 21-31.

<sup>34</sup> „*Meggyőződésünk az, hogy a magyar polgári eljárásjog fejlődése a kilencvenes évek második felében rossz irányt vett, amikor a túlmértézt bírói hatalom lebontása közepette egy » túlbaladott liberális modellt« és egy kevésbé vonzó amerikai szemléletet, az »eljárási igazságosság« (procedural justice) felé fordult. ... Európában és a világ más országaiban az »eddigi« szemlélődő bírót éppen most váltja fel egy sokkal aktívabb résztvevője az eljárásnak, aki a case management avagy az anyagi pervezetés révén hatékonyan közreműködik a polgári per céljának a megvalósításában...*” KENGYEL Miklós, *Doktori értekezés tézisei*, i.m., 24.

számos intézményes megoldás nemcsak diszharmonikus, de ellentétes az európai polgári eljárásjog követelményeivel. A tanulmányok és nagyobb lélegzetű írások egyenként vették számba a változtatások szükségességét, mélységét is. Hangsúlyozzuk mindezt akkor, amikor számtalan jogszabálymódosítás – például az 1994. évi LIII. törvény (a bírósági végrehajtásról) a végrehajtási lap kiállításának esetkörét (16. §.) az európai polgári eljárásjog szabályaival bővítő rendelkezései (c-h. pontig) beemelésével – közvetlenül inkorporálta e rendelkezéseket. (Meg kell jegyeznünk, a kritikai észrevételek nem korlátozódtak a magyar polgári eljárásjogra, hanem az európai polgári eljárásjog belső inkonzisztenciáit is bírálták.)<sup>35</sup>

Összefoglalva kijelenthetjük, hogy a több mint ötven évvel ezelőtti szerkezet recseg-ropog, és nemcsak az új közösségi jogterület rá neheződő nyomása alatt. Egy – a Közép-európai társadalomtörténetből született – történetileg ellentmondásos jogalkotás által létrehozott, alapjaiban fenntartott, építőköveit átrestauráló perrendtartás (polgári eljárásjog) az a közeg, amelyben a közösségi rendeleteknek működniük kell. Nem vitás, működnek, tézisünk nem ennek tagadása. A kérdés sokkal inkább az, hogy hogyan működnek, és – ismerve a közösségi jogalkotás dinamikáját – meddig? Írásunk utolsó részében a szerkezeti konfliktusok néhány elemét mutatjuk be, grandiózus jogalkotási program és reformterv ismertetése nélkül.

### 3. Szerkezeti ütközések

A tagállamok polgári eljárásjogának autonómiája sokáig magától értetődőnek tűnt. A bemutatott dinamikus jogalkotási folyamat eredményeképpen egyre több a tagállamokra kötelező közösségi rendelkezés, s ráadásul e jogszabályok sem a tagállami rendelkezésekre, sem a tagállami jogértelmezésekre nincsenek tekintettel. A fejlődés végállomásaként ma már nincs szó tehát arról, „*hogy az eljárásjogi szabályozás kizárólag tagállami hatáskörbe tartozna, erre a jogterületre vonatkozóan [a tagállamok] nem rendelkeznek »autonómiával«*” – írta Osztovits András.<sup>36</sup> „*Mindezzel vonatkozik a jogalkalmazó szervekre is, akik csak akkor és*

<sup>35</sup> ifj. GÁTOS György, *A fizetési meghagyás újjászületése az európai közösségi jogban* = 50 éves a Polgári Perrendtartás, Tanulmánykötet, szerk. KÉNGYEL Miklós, Pécs, 2003, 39-52.; MOLNÁR Judit, *Az európai fizetési meghagyás a XXI. században – Rendeletjavaslat az európai fizetési meghagyásos eljárás bevezetéséről*, Magyar Jog (2005/3).

<sup>36</sup> OSZTOVITS András, *Az előzetes döntéshozatali eljárás legfontosabb elméleti és gyakorlati kérdései. ...*, i.m., 37.; Nem sikkadhat el figyelmünk az értelmezés felett. Az Európai Bíróság, sőt a felidézett rendeletek ugyanis számos, korábban tagállami értelmezés körébe sorolt eljárásjogi intézmény autonóm értelmezését adják. Így például a *bizonyításfelvétel* fogalmát – tekintettel a tagállami

*annyiban vehetik figyelembe saját nemzeti eljárásjogi szabályait, amennyiben arra a területre nézve nincs közösségi jogi rendelkezés.”*<sup>37</sup>

Osztovits a tagállamok eljárásjogi autonómiája helyett javasolja a „tagállami intézményi autonómia” terminus technikus bevezetését. Ez az autonómia ugyanis az igazságszolgáltatás szerkezetének, a már működő szervezetrendszerek eljárásaira vonatkozik, s e kérdésekbe a közösségi szervek sem közvetlenül, sem közvetve „nem szólnak bele.”

Amennyiben ez így van, nem árt szemügyre venni egy-két alapvető (és a recsegő ropogó perrendtartás keretében még tartópillérként megálló) jogintézményt. Elemzésük ugyanis mind az autonómia kérdésére, mind a szerkezeti törések pontos helyére választ adhat. Két egymással kapcsolatban álló intézményt mutatunk be röviden, a kérelemhez kötöttség elvét és a perfüggőség beállítását meghatározó perindítás problémakörét. Reményeink szerint ezen (kiragadott) példáinkból egyértelmű lesz: a magyar és az európai polgári jog számos konfliktust gerjesztő illeszkedésének egyik fő forrása a perrendtartás változatlanul hagyott szerkezete.

A kérelemhez kötöttség elvét és intézményeit a felek rendelkezési jogából vezeti le a jogirodalom. A Pp. 3. § (2) bekezdése alapján a bíróság kötve van a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz. A generális jogelv szerint e kötöttség – amit a törvény külön specifikál – nemcsak az első fokú, hanem a perorvoslati eljárásokban eljáró bíróságokra is kötelező. Feloldása a törvény rendelkezése alapján lehetséges, így a Pp. számos esetben lehetőséget ad a felek kérelmén átnyúló döntések hivatalból történő meghozatalára.

A kérelem eljárásjogi fogalma a felek számos peres nyilatkozatát lefedi. Leegyszerűsítve a helyzetet és megkönnyítve dolgunkat, mi most csak a pert megindító felperesi kereseti kérelmet vesszük nagyító alá. A Pp. 121. § – bár a jogalkotó az 1952. évi III. törvény eredeti szövegén jó néhányszor változtatott – alapjaiban évtizedeken keresztül hasonló módon határozta meg a keresetlevél tartalmát. A hatályos szöveget alapul véve az idézett törvényhely első bekezdésének c) pontja írja elő a felperes által érvényesíteni kívánt jog feltüntetését, az érvényesíteni kívánt jog alapjául szolgáló tények, és a tényekre vonatkozó bizonyítékok előadását. A törvényhely e) pontja zárójelbe tett meghatározással – kereseti kérelem – előírja a bíróság döntésére irányuló határozott kérelem feltüntetését. A kereseti kérelem – a szűk dogmatikai értelmezés szerint – a bíróság döntésére irányuló felperesi akaratkifejezés.

Nyilvánvaló azonban, hogy a 121. §. (1) bek. c) és az e) pontja egymással nemcsak szorosan összefügg, hanem egymásra épül. A bíróság döntésére

---

jogrendszerek sokszínűségére – *autonóm módon, összeurópai jelleggel* kell értelmezni. KÉNGYEL Miklós, HARSÁGI Viktória, *i.m.*, 140.

<sup>37</sup> OSZTOVITS András, *Az előzetes döntéshozatali eljárás...*, *i.m.*, *uo.*

irányuló kereseti kérelmet a jogvita tényei és a tényekre vonatkozó bizonyítékok előadásával kell alátámasztani, valamint a jogvita felperesi értelmezéséből származó tényalapról kell és lehet levezetni az érvényesíteni kívánt jogot. Emiatt mind a jogirodalom, mind a joggyakorlat a felperes kérelme alatt e két pontba foglalt elemek együttesét érti. A ma elfogadott értelmezés szerint a kérelemhez kötöttség nem pusztán a bíróság döntésére irányuló kérelemhez való kötöttséget fedi, hanem vonatkozik ez az érvényesíteni kívánt jogra. Ezen utóbbit, mint jogcímhez kötöttséget értelmezi a jogirodalom. Más szavakkal: az eljáró bíró (bíróság) kötve van a felperes (vizontkereset tekintetében az alperes) által megjelölt joghoz (jogcímhez), hivatalból ezért – kivéve ha a törvény erre felhatalmazást ad – nem léphet túl a fél (felek) által megjelölt kereseti jogcímen.<sup>38</sup> Nem is kereshet más jogcímet, nem kutakodhat az általa helyesnek tartott – és a fél (felek) által fel nem hívott – jog iránt. Mivel a kitanítási kötelezettség a Pp. 3. § (3) bek. utolsó fordulata szerint csak a bizonyításra szoruló tényekre, a bizonyítási kötelezettségre és teherre vonatkozik, illetőleg a Pp. 7. § (2) bek. alapján a jogi képviselő nélkül eljáró félnek csak a perbeli eljárási jogairól és kötelezettségeire vonatkozóan adhat felvilágosítást, a jogcímet a bírói „felvilágosítás” semmilyen módon nem érintheti – lévén az ún. anyagi jogi kérdés.

Nem állítjuk, hogy Perrendtartásunk túlságosan precíz dogmatikai megfogalmazásokat tartalmazna a fent említett fogalmak tekintetében, de a keresetváltoztatásra vonatkozó szabályok (Pp. 146. §), vagy a vizontkeresetre vonatkozó rendelkezések (Pp. 147. §.) sem könnyítik meg dolgunkat. A keresetváltoztatás körében a törvény az érvényesíteni kívánt jog megváltoztatásának feltételeként kiköti, hogy az új jognak (új jogalaprak) a felek között fennálló ugyanazon jogviszonyból kell származnia (illetőleg azzal összefüggésben kell lennie), illetve (vizontkereset esetén) a felperesi keresetben megjelölt joggal azonos, vagy azzal összefüggő jogviszonyból kell erednie. A gyakorlat az elmúlt évtizedek alatt elrendezte e problémákat, jóllehet a felsőbb bíróságokat a szigorú értelmezés jellemezte (például nem jogot, hanem a jogszabályt kell megneveznie a felperesnek, avagy az összefüggő jogviszony fogalmának szűkítő értelmezés szerint definiálták).

Problémafelvetésünk az európai polgári eljárásjogban ismert kérdéskör. Érdekes, itt sem a tételesen előírt jogalkotói szabályok és normák, hanem a luxemburgi Bíróság joggyakorlata, és e gyakorlat következtében létrejött elméleti szintézis adott a kérelemhez kötöttség problémájára a hazai

---

<sup>38</sup> A probléma kiváló gyakorlati elemzését nyújtja DREXLERNÉ KARCUB Edit, *Jogcímben kötöttség a polgári eljárásban a bírói gyakorlat tükrében* = 50 éves a Polgári Perrendtartás, WOPERA Zsuzsa, Miskolc, 2003, 43-53.; Visszaulva a Pp. dogmatikai elemzésére, megjegyezzük, a jogcím fogalmát a történeti jogirodalom és a bírói gyakorlat alakította ki.

joggyakorlattól eltérő választ. A szakirodalomban röviden a „Peterbroeck és Van Schijdel-ítéletekként” emlegetett döntésekről van szó. A részletes jogvita leírását mellőzve felidézünk azokat a kérdéseket, amelyekkel a nemzeti bíróságok fordultak a luxemburgi Bírósághoz.<sup>39</sup>

A Van Schijdeln-ügyben az illetékes holland bíróság először azt a kérdést tette fel, hogy egy tagállami bírónak abban a jogvitában, ahol a felek (akik egyébként szabadon rendelkezhetnek a polgári jogaikról és kötelezettségeikről) maguk nem hivatkoznak a vonatkozó közösségi versenyjogra, alkalmaznia kell-e az adott közösségi joganyagot – tegyük hozzá – hivatalból. Második kérdése arra irányult, hogy át kell-e lépnie a bírói passzivitás alapelvét (és a felek által a jogvita számára kijelölt keretet) a felek által megállapított és hivatkozott tényállások és körülmények vonatkozásában, azaz a bíróság támaszkodhat-e más, a felek által előadottaktól eltérő tényállásra.

A jog vonatkozásában a Bíróság döntése a következőket tartalmazta. „... a nemzeti bíró egy olyan jogvitában, ahol a felek a vonatkozó polgári jogi igényeiket és kötelezettségeiket szabadon határozzhatják meg, a Szerződés 3. cikkének f) pontját, 85, 86, 90. cikkét – amennyiben a nemzeti jog egy ilyen alkalmazás megenged – akkor is alkalmazni kell, ha az a peres fél, akinek az alkalmazás az érdekében állt, nem hivatkozott rá.”<sup>40</sup> Lefordítva tehát, a közösségi jog bizonyos elemeit – amelyeket a Bíróság pontosan meghatározott – a nemzeti bíróságoknak a felek hivatkozása nélkül – hivatalból, erre irányuló kérelem hiányában – kötelezően alkalmazniuk kell.

A másik kérdésre a Bíróság a fentiekől eltérően „szűkítő” értelmezést adott, a tények és körülmények vonatkozásában ugyanis ilyen, a közösségi jogból eredő alkalmazási kötelezettséget nem látott megállapíthatónak. Kettéválik tehát a tagállami bíróságok kötelezettsége: a tények és a tényállás vonatkozásában a bíróságnak nem kell azt vizsgálnia, vajon nincs-e olyan nem hivatkozott tény, körülmény vagy elem, ami megalapozza a közösségi jog alkalmazhatóságát. Ellenben a már megállapított tényállásra a nemzeti bíróságoknak „szükségszerűen alkalmazniuk kell a vonatkozó közösségi jogot, akkor is, ha arra a felek kifejezetten nem hivatkoztak.”<sup>41</sup>

Mivel e tanulmány keretei nem teszik lehetővé a mélyebb és átfogóbb elemzéseket, meg kell elégednünk azzal a következtetéssel, hogy az európai polgári eljárásjog eltér a magyar (és a hasonló rendszerben eljáró tagállami) bíróságok egyik axiómájától, a teljes kérelemhez kötöttség elvétől (amely

<sup>39</sup> A részletes eseteleírás és elemzés megtalálható OSZTOVITS András, *Az előzetes döntéshozatali eljárás ...*, i.m., 34. Mi magunk egyetértően támaszkodunk a szerző álláspontjára.

<sup>40</sup> *Uo.*, 35.

<sup>41</sup> *Uo.*, 36.

egyaránt kiterjed a tény és a jog kérdésére).<sup>42</sup> Kijelentésünket a bírósági döntések által érintett területre korlátozzuk, ám ismerve az Európai Unió jogrendszerének egymásra épülő, egymást fel- és megerősítő szabályozási logikáját, e szűk terület már önmagában jelentős joganyagot fog át.<sup>43</sup>

Még világosabban elõtűnik a hazai és az európai polgári eljárásjog közötti szerkezeti feszültség, ha a másik problémakört, az eljárás megindítását, és az ehhez kapcsolható perfüggőség kérdéskörét érintjük.

A magyar Pp. a per megindításához kötődő joghatások beállítását a 128. §-ban teszi egyértelművé. „A perindítás hatályai a keresetnek, illetve a vizontkeresetnek (147. §) az ellenféllel való közlésével állnak be.” Számos eljárásjogi és anyagi jogi hatás fűződik a Pp. 128. §-ban meghatározott feltételekhez, ezek közül az egyik legfontosabb a perfüggőség beállta. A perfüggőség azt jelenti, hogy a perindítás után ugyanazon felek, ugyanabból a ténybeli alapból, ugyanazon jog iránt ugyanazon, vagy más bíróság előtt nem indíthatnak pert. Amennyiben ezt megteszik és fennáll a tény, jog, és fél azonossága, a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani. (Pp. 130. § (1) bek. d. pont) A perfüggőség beállításának tehát „perkeletkezést megakadályozó joghatása van” – állapította meg Novák István.<sup>44</sup>

A perrendtartás felidézett szakaszairól egyfelől helyesen állapította meg Wopera Zsuzsa, hogy azok „nem vonatkoznak a külföldön folyamatban lévő eljárásokra”, ugyanis nincsen egyértelmű szabályozás arra nézve, hogy a külföldi perfüggőség alapján megáll-e a Pp. 130. §; 157. § alkalmazása.<sup>45</sup>

Másfelől azonban fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a perindításhoz kapcsolható joghatások keletkezésének időpontja eltér a peres eljárás megindítását jelentő keresetlevél beadásához fűződő joghatások keletkezési időpontjától. Az eljárás fizikai megindítása (a bíróság „megkeresése”) nem azonos a perindítással, erre ma már minden szerző (tankönyv) felhívja a figyelmet. E disszonancia tudatos, az 1952. évi III. törvény koncepciójából és szerkezetéből következik.

<sup>42</sup> Mindenképpen fontos felhívni arra a figyelmet, hogy a magyar bírói gyakorlat néhány esetben elismeri a „bivatalból kintatandó jog” kötelezettségét, valamint a kérelemhez kötöttség feloldására szintén van eljárásjogi lehetőség. Az előbbiekre felidézzük a Legfelsőbb Bíróság LB. Gf. II. 30 914/1990, BH 1990/12. sz. 482. LB. Pf. I. 32 539/1992, BH. 1994/1. sz. 40., döntését, az utóbbira a PK 44. sz. állásfoglalást, valamint a Pp. 290. §. (1) rendelkezéseit. A bírói gyakorlatra Drexlerné Karcub Edit hívta fel a szerző figyelmét.

<sup>43</sup> A szakirodalom arról is beszámol, hogy „az Európai Bíróság legutóbbi időben folytatott ítélkezési gyakorlata sem a kezdeti idők megengedő, sem a későbbi idők során tapasztalt intervencionalista megközelítéssel nem jellemezhető kizárólag.” VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga ...*, i.m., 325.

<sup>44</sup> NOVÁK István, i.m., 195.

<sup>45</sup> WOPERA Zsuzsa, *A perfüggőségről a bírósági joghatásági szabályok uniós egységesítése kapcsán* = In Memoriam Novotni Zoltán, szerk. MISKOLCZI BODNÁR Péter, Miskolc, 2003, 271.

A szocialista perrendtartás célja az egységes tárgyalási rendszer megteremtése, a korábbi osztott tárgyalási szerkezet felszámolása volt. Az ideológiai célkitűzések mellett ezzel akarták elérni a peres eljárások gyorsítását, a jogszolgáltatás egyszerűsítését. Számos szakíró – joggal – még ma is ezt tekinti az ötvenes évek elején bevezetett törvény időtálló megoldásának. Valóban az, mert csak az egész perszerkezet átalakításával távolítható el, s erre a mai napig nem került sor.

Az osztott tárgyalási rendszer felszámolásával megoldatlan maradt a keresetlevél vizsgálatának kérdése. Az 1911. évi I. tc. ezt egy kontradiktórius eljárásra (legtisztábban a törvényszék elé tartozó ügyekben) bízta, a perfelvételi tárgyaláson a felek és a bíróság megvizsgálhatták mindazokat a pergátló körülményeket és perakadályokat, amelyek a per törvényes folyamatba tételét megakadályozták. Ezek nagyrészt ma a Pp. 130. §-ba sorolt okok és feltételek, amelyek kérdésében – kontradikció nélkül – ma a bíróság hivatott dönteni. Az 1952. évi III. tv. szerint az alperes alaki védekezésére majd a tárgyaláson kerülhet sor, a felperesi kereset előadása után. A tárgyalási rendszerekben bekövetkezett változás szerves része volt az ötvenkettes perrendtartás officialitásra épülő logikájának. A keresetlevél vizsgálatát követi ugyanis a tárgyalás előkészítésének bírói szakasza (Pp. 124. §), és csak ezután lehetséges (bár e szakasz intézkedés szükségtelensége esetén mellőzhető) az idézés kibocsátása. Hatályos perjogunk szerint az eljárás kontradiktóriussá az alperes idézésével (és a keresetlevél vele egy időben történő kézbesítésével) válik, a per indítása (a háromoldalú közjogi és magánjogi elemeket egyaránt magában hordozó jogviszony létrejötte<sup>46</sup>) jogi értelemben ekkor történik meg. Ebben az értelemben a perdogmatika pontosan követi az eljárás menetét. Természetesen számos gyakorlati előnye van az ily módon elinduló pernek, például a bírói kontrollon fennakadó keresetlevelekkel (bár nem minden esetben – például áttétel esete) nem zaklatják feleslegesen az alperest. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy számos eljárásjogi és anyagi jogi joghatást már a keresetlevél beadásának ténye eredményez, így a felek anyagi és eljárási jogaira és kötelezettségeire nézve nem semleges a keresetlevél beadása.

A keresetlevél beadása és a Pp. 128. §-ában szabályozott perindítás között szükségképpen időnek kell eltelni. Hogy pontosan mennyi időről van szó, ezt a törvény néhány esetben megadja, de általában véve csak a bírói kontroll határideje (30 napon belül meg kell vizsgálni a keresetlevelet), majd az első tárgyalás törvényi határnapja olvasható (a keresetlevél beadásától számított legkésőbb 4 hónap) ki a törvényből. Hány napnak kell eltelnie a keresetlevél beadása és az idézés kibocsátása között? Erről (egyes különleges pereket ide nem értve) hallgat a törvény.

<sup>46</sup> KÉNGYEL Miklós, *Magyar polgári eljárásjog*, Budapest, 2005, 43.

A perfüggőség tehát mindaddig nem áll be, amíg a keresetlevél a bíróságon van, és az alperes idézésével nem tűzik ki a tárgyalást, és nem kézbesítik a keresetlevelet. Meg kell jegyeznünk, a gyakorlat e szabályokon sokat módosított, de az alapvető perjogi modell több évtizede változatlan. Perfüggőség hiányában nincs törvényi tilalom újabb perindításra, és ezt a lehetőséget a felek – a tapasztalatok szerint – ki is használják.

A határon átnyúló jogviták esetén nemcsak ez az „üres idő” jelent problémát. A legnagyobb gondot az okozza, hogy a többször hivatkozott joghatósági rendeletek – ideértve a Tanács 2201/2003/EK rendeletét a házassági és szülői felelősségi ügyekben – más fogalomhasználattal szabályoznak. Minden joghatóságról szóló rendelkezés elengedhetetlen velejárója a perfüggőség szabályainak kialakítása. Amennyiben ugyanis nem történik rendelkezés az újabb peresíthetőség tilalmáról, a joghatósági szabályok feleslegessé válnak. Nem pusztán bizonyos szabályok megalkotásáról van szó, hanem egységes, az Európai Unió valamennyi tagállamában érvényesülő szabály és értelmezés kidolgozásáról. „*A határon átvívelő jogviták megjelenésével a perfüggőség eltérő értelmezése a jogbiztonság egyik akadálya lett*” – írta Kengyel Miklós és Harsági Viktória.<sup>47</sup> A közösségi jogalkotás oly fontosnak vélte a perfüggőség szabályainak kimunkálását, hogy a rendeletek maguk határozzák meg a perfüggőség fogalmát, s az autonóm értelmezést az Európai Bíróság ítéleteiben külön aláhúzta. A Brüsszel-I rendelet 27. cikke, a Brüsszel-II/a rendelet 19. cikke autonóm módon – a nemzeti jogoktól függetlenül – határozza meg a perfüggőséget. A perfüggőség megállapításánál mindkét rendelet szerint az a tagállami bíróság élvez prioritást, ahol az eljárást előbb indították meg, azaz amelyik bíróságot előbb keresték meg a perindításra jogosultak.

Hogyan definiálható azonban az eljárás megindítása maga? Mikor tekinthető az eljárás megindítottnak a hivatkozott rendeletek (és a hatályuk alá tartozó ügyek) vonatkozásában? E kérdést tekintve a közösségi jog a Brüsszeli Egyezményhez képest jelentősen elmozdult a Brüsszel-I és Brüsszel-II Rendeletekben. Az Egyezményre épülő Európai Bírósági gyakorlat szerint „... *a*z elsőként megkeresett bíróságnak azt kell tekinteni, ahol a perfüggőség beállításának következményei elsőként teljesülnek maradéktalanul, mely feltételeket minden érintett bíróság esetén saját nemzeti joga alapján kell meghatározni.”<sup>48</sup> A Brüsszel-I rendelet azonban ezen az értelmezésen túllépve, saját autonóm értelmezése szerint tekinti az eljárást megindítottnak: „*a*) az eljárást megindító irat, illetve az azzal egyenértékű irat bírósághoz történő benyújtásának időpontjába, feltéve, hogy a felperes ezt követően nem mulasztja el az iratnak az alperes részére történő kézbesítés érdekében számára előírt intézkedések megtételét, vagy *b*) ha az iratot a bírósághoz történő benyújtását megelőzően

<sup>47</sup> KENGYEL Miklós, HARSÁGI Viktória, *i.m.*, 325.

<sup>48</sup> WOPERA Zsuzsa, *A perfüggőségről... i.m.*, passim.

*kell kézbesíteni, abban az időpontban, amikor azt a kézbesítésre hatáskörrel rendelkező intézmény megkapja, feltéve, hogy a felperes ezt követően nem mulasztja el az iratnak a bírósághoz történő benyújtása érdekében számára előírt intézkedések megtételét.*<sup>49</sup> A Brüsszel-II/a Rendelet 16. cikke majdnem szó szerint ezzel a definícióval él.

Látható, hogy a perfüggőség beállásának szükséges feltétele, az eljárás megindítása a közösségi jogszabályok szerint nem az idézés kibocsátásához, a kérelmet tartalmazó irat (okirat) ellenérdekű féllel történő közléséhez kapcsolódik. Megindítottnak kell az eljárást tekinteni – és ezzel a perfüggőség beáll – amennyiben az eljárást megindító irat (például keresetlevél) a bírósághoz megérkezik.<sup>50</sup> Mivel a közösségi jog rendeletei minden további jogalkotói aktus nélkül alkalmazandóak, továbbá ezek a rendelkezések prioritást élveznek a tagállami jogokkal szemben, ezért a rendeletek hatálya alá tartozó ügyekben – álláspontunk szerint – nem a Pp. 128. § – az irányadó, hanem a perfüggőség beállása és az eljárás megindítása időpontjainak meghatározásánál a rendelet szabályait kell alkalmazni.

A helyzet további – megválaszolatlan – kérdéseket vet fel. Ezek a kérdések kérdésköteggé állnak össze, és a Pp. (röviden bemutatott) szerkezeti rendszerét negligálják. Például hatályos perrendtartásunk a hatáskör és illetékesség hivatalból történő vizsgálatát a keresetlevél beadása és a perindítás közé teszi. A per megindítása (Pp. 128. §.) után az áttétel szabályait alkalmazni tilos, a hatáskör és az illetékesség hiányának orvoslására a Pp. 27-28. § és 42-43. § alapján nyílik (korlátozott) lehetőség. Mi a helyzet a határon átnyúló ügyekben, vizsgálható-e, és mikor a rendeletek alapján a hatáskör és illetékesség, avagy csak a joghatóság maga? Nem tagadhatóan csak hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság járhat el ezekben az ügyekben is. A hatáskört és az illetékességet a perindítás után kell vizsgálni, ami végül azt jelentené, hogy a perindítás után a rendeletek hatálya alá tartozó ügyekben még nem rögzül a hatáskör és az illetékesség. Hol és hogyan, mikortól rögzíthető? Mindezek lényeges, továbbgondolásra érdemes kérdések.

Nem a végleges válaszadás szándéka vezet bennünket, tanulmányunk annak felfedése, hogy az európai polgári eljárásjog alkalmazása ellenmondásokkal terhes, és az alkalmazás folyamata perjogunk (tágabb értelemben eljárásjogunk) történeti pályájából eredő töréseire világít rá.

<sup>49</sup> A Tanács 44/201/EK rendelete (2000. december 22.) idézi: Osztovits András, *Európai polgári eljárásjog ...*, i.m., 62. Megjegyezzük ez a szöveg *iratot* említ, más fordítások okiratot, ami a magyar jogfelfogás szerint nem ugyanaz.

<sup>50</sup> Ez egyébként egybevág az 1911-es Pp. Hajdai, a Debreceni Tudományegyetem perjogász professzora által kimunkált értelmezésével. Vö. BACSÓ Jenő, *A jogvédelem előfeltételei a polgári perben*, Máramarossziget, 1910, ill. BALOGH Judit, i.m., 218-219.

Példáink e célt szolgálták, úgy gondoljuk tézisünket kellőképpen alátámasztották.

#### 4. Következtetések

A következtetések sokfelé mutatnak. A napi joggyakorlat számára a leírtak azt jelentik, hogy új módon – a megszokott rutint félretéve – kell az egyes jogi eseteket kezelni és megoldani. Nem tagadhatóan nőtt (és nőni fog) a határon átnyúló jogesetek száma, megjósolható, hogy az EU bővítésével, Románia belépésével a családjogi és szülői felelősségre vonatkozó ügyszám – tekintve a sajátos társadalomtörténeti múltat – jelentősen emelkedni fog. A mechanikus jogalkalmazás korszaka lejárt, mivel számos – nem egyszer önmagában is összetett és konfliktusokat hordozó – joganyagot kell alkalmazni.

A magyar polgári eljárásjog érintettsége – a többi jogághoz viszonyítva – az Európai Unióban végbemenő változásokat nézve jelentős. Nemcsak ezért, mert a jogharmonizáció során belső joggá emelt európai polgári eljárásjogi szabályok alkalmazását kell biztosítani, hanem mert új és naponta dinamikus bővülő, ám a belső joganyag rendszerébe be nem illesztett, és nem beilleszthető joganyaggal kell gazdálkodnia. A magyar felsőbb bíróságok joggyakorlata mellett máris oda kell figyelnie a luxemburgi bíróság ítéleteire, jogértelmezésére, hiszen ezek a döntések – igazodva a közösségi jog jellegéhez – bizonyos területeken kötelezően alkalmazandó iránymutatások. Drámai módon vetődik fel az eddig jól bevált és a különböző jogalkotói módosításokkal újra és újra átalakított hazai eljárásjogi joganyag újraformálódása, akkor, amikor – látva a külső jogi környezetet – a harmonikus minden részletében és ízében összeilleszthető homogén normarendszerről végképp le kell mondanunk. Mindeközben lassan beérik az új perrendtartás kidolgozásának szükségessége, s lehetséges, a perek csigalassúsággal haladó, több évtizedes hagyományra visszatekintő tradicionális folyamatát éppen a külső informatikai impulzusokból – világszintű kommunikációs forradalom, elektronikus információcserék – összeálló reformfolyamat fogja felváltani. E folyamatban a közösségi jog számos előremutató kezdeményezést tartalmaz, mivel akár az Európai Igazságügyi Hálózat felépítése és működése, akár a kézbesítési és bizonyítási rendeletekben megfogalmazott és – ami lényegesebb – legitimmé tett kommunikációs eszközök és technikák, eljárási mechanizmusok és módszerek egy, a mainál sokkal modernebb eljárásjogi rendszer felé mutatnak. Sok tehát a feladat, s a feladatok megoldása jelentős terhet jelent a jogterülettel foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek számára.

Nem szabad lebecsülnünk az itt röviden bemutatott jogfejlődésnek a jogi felsőoktatásra gyakorolt hatását sem. Láttuk, egy-egy szabály értelmezése, bizonyos jogintézmények alkalmazása mennyire összetett elméleti és gyakorlati gondolkodást kíván meg. Nem lehet mechanikusan, a régi feladatvégzések rutinjával hozzáállni az ügyekhez sem a bírónak, sem az ügyvédeknek, sem a jogi szakmát gyakorló más foglalkozási csoportoknak, bárhol tevékenykedjenek. Kreatív, problémamegoldó gondolkodást és tudást igényelnek e műveletek, a jogi felsőoktatásnak erre kell megtanítania hallgatóit. A szabályok mechanikus visszaadására koncentráló, a bürokratikus rutinra kiképző oktatási módszertannak és pedagógiának egyszer és mindenkorra búcsút kell mondanunk. Kitalálni az új, korszerű oktatási formákat legalább olyan nagy feladat lesz, mint a közösségi jog magyar polgári eljárásjogként történő alkalmazása.

„*Nincsen kas*”

**A helyi önkormányzatok kapacitáskeretei pénzügyi szempontból<sup>1</sup>**

A magyar önkormányzati rendszer alapegységei a településekhez igazodnak. Azaz méretükben, feladatellátásuk tényleges tartalmát, továbbá pénzügyi kapacitásait illetően egymástól szélsőségesen eltérnek. A közgondolkodás és a politika sokszor nem kezeli valóságos értékén ezt az adottságot. Háttérbe szorul, hogy a területi szinten folyó közfeladat-ellátás keretei teljesen eltérnek a közjogi meghatározásokban használt fogalmaktól. Ennek megfelelően a pénzügyi szabályozó rendszer sem tudja adekvát módon kezelni a településeken túlszorduló funkciók gyakorlását. A hibát az immár évtizedes reformtörekvések is rendre továbbviszik, amikor mechanikusan és egyre inkább görcsösen csakis területi szinteket (kistérség, megye, régió) akarnak, túlnyomórészt kizárólag igazgatási értelemben definiálni. A tanulmány mellett érvel, hogy a decentralizált feladatellátások külső hatásainak ennél sokkal komplexebb kezelésével kerülhetünk csak a célirányos és a mainál racionálisabb forrásfelhasználás közelébe.

A magyar önkormányzati rendszerre a megtevesztés a jellemző: „*fenn az ertyő, nincsen kas.*” Az elmúlt több mint másfél évtized alatt ez a sajátossága olyannyira jellemzővé vált, hogy mára a lényegét érintő kérdésként kell kezelni. Miben áll a félrevezetés? Minden település lakossága rendelkezik az önkormányzathoz való jog teljességével, mégpedig oszthatatlanul. Ebből következően látványosan sok entitás van, mindegyikük széles jogkörökkel és kiterjedt felelősséggel. A települési alapszint ezen elvek realizálása jegyében teljes értékű, ezáltal az egész helyi önkormányzati rendszer vitathatatlan súlypontját képezi. Ez a modell logikailag, alkotmányjogilag és politikai értelemben egyaránt konzisztens és erős. Működési szempontból,

---

\* DSc, egyetemi tanár, a Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> A tanulmány alapjául szolgáló kutatási projekt a szerző vezetésével a Magyar Közigazgatási Intézetben folyik, „*Önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás elemzése, adatbázisának fejlesztése*” címmel a ROP 3.1.1 A helyi közigazgatás kapacitásainak fejlesztése, központi program keretében.

funkcionálisan azonban rendkívül heterogén és kiegyensúlyozatlan. A települési alapszint egységeinek kapacitásai szélsőségesen eltérőek.

Hisz vessük össze Budapestet, mondjuk, egy százalékos községgel! A széles felelősség ellenpontjaként ugyanakkor rendkívül széttagolt intézményrendszerbe ütközünk. Az erős alapegységek nem szívesen kooperálnak. Mellettük gyenge, mégis több értelemben duplikált a középszint. A megyei önkormányzattal konkurálnak feladatátvállalás útján a megyei jogú városok, fejlesztési szempontból a területfejlesztési tanácsok, ráadásul az utóbbiak megyei és regionális szinten egyaránt ellátják feladatukat – és ezzel még távolról sem zártuk le a sort.

A szétaprózottság problémáját a helyi-területi igazgatásban általában kapacitáskeretek egységesítésével próbálják kezelni, amikor korszerűsítési javaslatokat vagy modernizációs politikákat fogalmazznak meg. Az egyik jellemző út közülük az összevonások előtérbe állítása. Eszerint „*legyen kevesebb darabszámú, de egységesebben kezelhető*” alapegység, azaz településegysétek kapjanak önkormányzati jogot. Ebben az esetben azonban szembe kell nézni a szocializmus kori erőszakos közös tanácsi szervezés rossz emlékeivel, a kicsikre nézve sorvasztó hatásaival – noha az összevonások nemzetközi tapasztalatai a polgári világban ennél sokkal összetettebbek. A másik jellemző megoldás a széttagoltság kezelésére a település fölötti szintek önkormányzati szerepének definiálása. Túl sok apró pont esetén problémakezelési megoldási lehetőségként a körzetesítés, illetve a térségi, megyei szerepek szélesebb körű definiálása merül föl. Hazánkban ez sokáig egyenértékű volt a járás vagy az újraelosztó megye rémképével; modernebb tartalommal a kistérség és a régió sugall egységesítő képzeteket.

A helyi közigazgatás kapacitásainak szélsőséges ingadozása egyértelműen problematikus. Elsősorban azért, mert az egységesítés keretei szinte teljesen hiányoznak. Kutatási kérdésünk, hogy vajon a kapacitások kiegyensúlyozása érdekében elégséges-e pusztán igazgatásszervezési gondolkörben mozogni? Ez a dilemma a korszerűsítési javaslatok latolgatása során gyakran fölmerül. Sok eredményre ugyan 1990 óta nem jutottunk, tekintettel az önkormányzati rendszer érdemi kérdéseiről illetően a kétharmados parlamenti támogatást követelő módosításra. De vajon a kudarcok magyarázata csakis ez, vagy mélyebben fekvő problémák tisztázatlansága is lehet okozója a struktúra bizonyos megmerevedésének? Értve ezalatt a látványos megjelenési és érdekképviseleti attrakciókat, amelyekkel azonban a feladatmegoldó képesség aligha áll egy szinten.

A kérdést a kormányzatok gazdasági szerepei szempontjából közelítjük meg. Azon belül is a különböző szintek szerepéből kell kiindulni, amit a közpénzügyeken belül a pénzügyi decentralizáció elméletei alapoznak meg és

járnak körül a nemzetközi szakirodalomban. Erre alapozva a vizsgálódás az igazgatási, pénzügyi jogi módszereket egyaránt igyekszik ötvözni. Tudvalevő, hogy a jelenlegi alaprendszer keretei között számos reformkoncepció született és születik a kapacitáskérdés kezelésére,<sup>2</sup> továbbá jó pár javaslat meg is valósult, különösen a pénzügyi szabályozó rendszeren keresztül való ösztönzés hatására. A pénzügyi kapacitások fejlesztésére törekvő javaslatok időben korábbi, másik nagy csoportja a feladatrendszerre, mint egészre irányult.<sup>3</sup> Mindezeknek a jelentőségét nem vitatva, most mégis kevésbé koncentráljunk a hétköznapi átalakítások során nélkülözhetetlen hasznos kis lépésekre, mint inkább a tartós előrehaladás érdekében szükséges lehetséges perspektívákra.

## 1. A helyi kormányzat gazdasági szerepei

A közpénzügyek elméletei a kormányzati gazdasági szerepeket illetően Musgrave teóriájából indulnak ki.<sup>4</sup> Eszerint az allokációs, újraelosztó és a stabilizációs funkciót különböztetjük meg. A témánk szempontjából fontos alapokat tárgyalva Bailey hozzáteszi ehhez még a regulációs szerepet.<sup>5</sup> A helyi kormányzatra ezek közül mindenekelőtt az allokációs funkció realizálásában való részvétel hárul, mivel a stabilizáció és az újraelosztás alapvetően központi feladat. A pénzügyi decentralizáció vagy másképpen az ún. fiskális föderalizmus irodalma<sup>6</sup> szerint a gazdaságilag hatékony működéshez a piaci kudarcok kiküszöbölése szükséges, és ezek jó része különböző területi szinteken

---

<sup>2</sup> Többek között: *A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere: Tanulmányok*, (Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5.) Budapest, 2001.; PITHI Zoltán, *Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja = Félúton*. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, szerk. VIGVÁRI András, Budapest, 2005.; *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*, szerk. VIGVÁRI András, Budapest, 2005.; *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*, szerk. VIGVÁRI András Budapest, 2006.

<sup>3</sup> Ken DAVEY, HORVÁTH M. Tamás, PÉTERI Gábor, *Jelentés = Helyi önálló és önkormányzati feladatok: Tanulmányok*, (Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1.) Budapest, 2000.; HEGEDŰS József et al., *A kormányzati szektoron belüli kooperáció alternatív intézményi és finanszírozási struktúrái. [A Városkutatás kft. kutatási zárójelentése (rövidített változat)] = A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere: Tanulmányok* (Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5.) Budapest, 2001.

<sup>4</sup> R. A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959.; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, 1989.

<sup>5</sup> S. J. BAILEY, *Local Government Economics: Principles and Practice*, Houndmills, 1999, 6.

<sup>6</sup> PÉTERI Gábor, *Költségvetési szociológia*. Budapest, 1992.; SZALAI Ákos, *Fiskális föderalizmus. Áttekintés*, Közgazdasági Szemle, XLIX. (2002/5), 424-440.

kezelhető.<sup>7</sup> A regulációs funkció olyan mértékben helyi, amint azt a közfeladatok ellátásának megszervezésében való szerepek központi kormányzati szinttel való megosztása, azaz a feladatátadás mértéke indokolja.<sup>8</sup>

Mennyiben helyi (nem központi) az allokációs funkció? Tekintve, hogy az allokáció a piaci viszonyokhoz képest a közszektor kiterjedésének és szerepeinek meghatározásában fejeződik ki, a kérdés így is átfogalmazható: a verseny fenntartását célzó törekvések mely piaci kudarcok esetén követelnek decentralizált beavatkozást? A közjavak közül nem egyet önkormányzatok biztosítanak, amilyen például a közvilágítás, a közparkok fenntartása. Számos természetes monopólium a helyi közfeladatok teljesítésével áll összefüggésben. Ilyen az ivóvíz-ellátás, a közcsatornázás. Az oktatás, a szociális ellátás alap- illetve középfokon meritórikus javaknak, illetve bizonyos értelemben externáliáknak számítanak, amire tekintettel a kormányzat különböző szinteken teljesíti társadalmi kötelezettségeit. Ez bizonyos tartalom erejéig ingyenességet vagy kedvezményeket jelent, de mindenekelőtt – ha a szolgáltatást magánintézmények biztosítják is – a rendelkezésre állás garantálását értjük alatta. Helyi szinten kezelendő a külső gazdasági hatások (externáliák) bizonyos része. A környezetvédelem egyes területei lokális feladatként kerülnek meghatározásra. A magyar szabályozás szerint ilyen a káros zajkibocsátás elleni védelem egy része, illetve az épített környezet védelme. A piac magától nem kezelné az ezzel kapcsolatos konfliktusokat, hiszen a szereplőknek ez vissza nem térülő többletköltség volna. Ha viszont senki sem fordít rájuk gondot, előbb-utóbb mindnyájuk haszna csökken. A kormányzati szerep létjogosultságát ez az önszabályozási kudarc-képlet okozza. A közszerpeket az optimális hatás érdekében több vonatkozásban a megfelelő közösségi szervezési keretek között kell biztosítani.

A decentralizáció szintjei szempontjából az externáliák egy bizonyos típusának van jelentősége. A külső hatások gazdasági szerepe sokszor áttételes.<sup>9</sup> Máskor a külső hatások érvényesülése területileg elhatárolható, akár kedvezőtlen, akár kedvező következményekről van szó. A decentralizált feladatellátás szempontjából ezeknek a területi externáliáknak van jelentősége. Nem minden területi externália kezelése közszektorbeli, még kevésbé közigazgatási probléma.<sup>10</sup> De azért amennyiben igen, fontos meghatározni a

<sup>7</sup> W. E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, 1972.; D. King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London, 1984.

<sup>8</sup> BAILEY, *i.m.*, 6.

<sup>9</sup> Ilyennek tekintik például az oktatást. Vö. a téma összefoglalására VARGA Júlia, *Oktatás-gazdaságtan*, Budapest, 1998, 31-36.

<sup>10</sup> Joseph E. STIGLITZ, *Economics of the Public Sector*, New York, 1988, 214. példája szerint a méhész méhei pozitív gazdasági eredményt hoznak a szomszédos almáskert tulajdonosának azzal, hogy beporozzák a virágokat. Tekintsünk most el attól, hogy a pozitív hatás itt kölcsönös

kormányzati kezelés szintjét, mely lehetővé teszi a területi externáliák befolyásolását a piaci kudarcok elkerülése érdekében. Itt ugyanis nemcsak az a lényeges, hogy a közfeladat ellátása nem feltétlenül központi, hanem az, hogy ha helyi, akkor milyen szinten szervezendő meg: települési, térségi, megyei, avagy regionális keretek között; illetve, ha települési szinten, milyen méretkategóriára, településnagyságra vetítve. Egy városi gimnázium és még inkább annak kollégiuma esetében a beiskolázás nyilvánvalóan túlterjed a településen. Az ún. túlcsoportulási hatás pozitív externáliaként jelentkezik a környéken. Klasszikusan negatív külső hatás viszont a környezeti következmények léte, például az élővizek szennyezése a települési folyékony hulladék által. A kormányzati kezelés – válaszul a piaci hatások externális következményeire – többféle lehet.

Az egyik szokásos válasz a külső hatások belsővé tétele, az internalizálás. Maradjunk most itt is a területi externáliák kezelése körében.<sup>11</sup> Ebben az esetben olyan szabályzási szituációt kell találni, amelynek keretei között pozitív és negatív hatások egyaránt kifejtik szerepeiket. Például szolgáltatási (mondjuk, beiskolázási) körzet meghatározásával, vagy azzal, hogy a támogatás az igénylőt követi; a csatornázás esetében a tisztítómű támogatásának térségi vagy központi kezelésével. Az internalizálás mechanikusabb változata a méretgazdaságosság elvének az alkalmazása. Eszerint a mértékadó kapacitások mentén telepítik a feladatköröket. A kollégiumi példában az intézmény nem a székhely szerinti városhoz kerül, hanem ahhoz a területi egységhez, mondjuk, a megyéhez, amelyik szint által nagyjából lefedhető az igénybevevők hovatartozási köre. Az internalizálás komplexebb értelme nem szakítja ki a területi egységek definiálását az alapvető összefüggés köréből. Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok feladatellátási körének, illetve az abban foglalt tartalmaknak a meghatározása nem szimpla beavatkozás, hanem a piaci kudarcok kezelésének egy bizonyos technikája. Ekkor az internalizálás komplexebb megoldási eszköztár, amelynek legfeljebb csak része a szintek igazgatásszervezési kialakítása.

---

(a méhéz is nyer, költség nélkül), ami viszont a public choice elméletek egyik kedvelt kiindulópontja. Vö. John CULLIS, Philip JONES, *Közpénzügyek és közösségi döntések*, Budapest, 2003, 51-54.

<sup>11</sup> Az internalizálás más formájára gyakran hivatkozzák a Coase-teorémát, amelyik a tulajdonjogok definiálásával teremt egyensúlyt az előnyök élvezői és a károk elszenvedői között, amit a környezetgazdálkodásban gyakran alkalmaznak. Vö. Juraj NEMEC, 'Economic and Social Basis for Government Actions' = Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition, eds. Juraj NEMEC, Glen WRIGHT, Bratislava, 1999, 563.; Coase-nál persze a kulcskérdés, hogy meddig oldódik meg a kérdés a magánviszonyok közepette, és mikortól jut esetleg szerephez a közszektor, azaz hogyan alakulnak a tranzakciós költségek. Vö. R. H. Coase, 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics* (1960/3), 1-44.

A rendszerváltó országokban a pénzügyi decentralizáció által adott teoretikus keret nem véletlenül került az elméleti magyarázatok egy része érdeklődésének középpontjába.<sup>12</sup> A magyar helyi önkormányzati rendszer – példának okáért – egyik legnagyobb problémája éppen az, hogy immár tartósan képtelen a területi externáliák kezelésére. Ez a probléma a szóbanforgó elméleti keret segítségével továbbgondolható. Jelenleg a következő patthelyzetben vagyunk: sem a méretgazdaságosság szerinti szervezés terén nincs igazán elmozdulás, azaz a feladatok területi nagyságrendekhez, netán területi egységekhez rendelése nem nagyon vagy éppenséggel egyáltalán nem akar sikerülni. Sem pedig az internalizáláshoz kapcsolható szabályozási intézmények nem tudnak kellő számban és elvárható mélységben elterjedni. Mi az akadály?

a) Először is elmaradtak a területi szintek reformjai. Felemás maradt a megyerendszer. Félbemaradt a régiók kialakításának folyamata. A kisközségek sokáig képtelenek voltak a társulásra. A kistérségek fejlődése csak az utóbbi időszak lassú fejleménye.

b) A méretnagysághoz rendelt kötelező feladatok katalógusának kialakítása vontatottan halad. A hatályos szabályozás szerint a leginkább költségigényes feladatok tekintetében a törvényi kötelezettségek településnagyság-kategóriák szerint differenciáltak, amire jó példa az oktatási törvény, illetve a szociális törvény rendszere. A gyakorlatba való „átvezetés” azonban nem tökéletes.

c) Mögöttesen az egyes nagy közfeladat-ellátási csoportok reformja nem vagy csak felemásan valósult meg. Pusztán hatáskör-telepítéssel, a szükséges összetettebb szabályozási megoldások nélkül, érdemi változások csak korlátozottan valósulhatnak meg az ellátórendszerekben, s ezáltal az önkormányzati szerepekben.

A finanszírozási reform mélyebb értelmében összefügg a feladatreformmal és általában a szabályozási reformmal. Helyesen írja Vígvári András, hogy itt amolyan tyúk és tojás problémáról van szó.<sup>13</sup> Ez azért is fontos, mert a kormányzati gazdasági szerepek közül a decentralizáció szempontjából

<sup>12</sup> Richard M. BIRD, Robert D. Ebel, Christine Wallich, *Fiscak decentralization: From command to market = Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental finance in Transition Economies*, eds. Ebel BIRD, Christine WALLICH Washington, 1995, 1-67.; *Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition*, eds. Juraj NEMEC, Glen WRIGHT, Bratislava, 1999.; Paweł SWIANIEWICZ, *Foundation of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition*, Discussion Papers, No. 26, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2003. Igaz ez a fejlődő országokra is. Vö. Anvar SHAH, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, (Policy and Research Series 23.) Washington, 1994.

<sup>13</sup> VIGVÁRI András, *Finanszírozási reform vs. Feladattelepítés: Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához*, Magyar Közigazgatás LVI. (2006/3-4), 239.

legfontosabb allokációs funkción kívül leginkább még a szabályozási szerepkörben van a helyi szinteknek szerepe. Az ebben az összefüggésben már hivatkozott Bailey példaként hozza a környezeti hatások egy részének kezelését (szennyezés kontrollja, engedélyek), a különböző települési és terület-rendezési terveket, a térségi gazdaságfejlesztés eszközeit.<sup>14</sup> Mi hozzátehetjük a helyi adókat, különösen a mi iparüzési adónkat. Ezek a szabályozási eszközök, illetve ezek révén érvényre juttatott politikák a kormányzati gazdasági szerepek érvényesítésének fontos formái.

A közfeladatok teljesítésével összefüggő piaci szabályozás (reguláció<sup>15</sup>) kapcsolatban van az allokációs funkció egészével, egyúttal a minket itt különösen érintő területi extenáliák kezelésével. Az internalizálás területszervezéssel való elérése ugyanis önmagában csak korlátozott hatású megoldási eszköz. Valójában a regulációs intézmények és -környezet legalább annyira fontosak az érdemi piactudomány keretei között működni képes kormányzati cselekvéshez. Sőt, eredményes területszervezés útján történő internalizálás, azaz például a megyei feladatok újradefiniálása vagy a régiók önkormányzati feladattartalmának kialakítása csak rendszeridegen módon történhet, ha mellőzik az érintett funkciók versenyszektorhoz illesztendő közösségi szerepeinek meghatározását, szabályozási intézményeinek kialakítását.

Állításunk tehát az, hogy a kormányzati decentralizáció Magyarországon problematikus, és ennek lenyomata az önkormányzati rendszer fejlődésének meghatározott tartalmú gyengesége. A területi externáliák kezelésében a kormányzat allokációs és regulációs szerepe nálunk – noha mindkettőnek érvényesülnie kellene a megfelelő társadalmi eredményesség realizálása érdekében – meglehetősen részleges. A kormányzati decentralizáció ilyen jellegének tudatosítása fontos, általánosítható felismerés lehet a XX. század kilencvenes éveiben rendszert váltó országok térszervezési és területi közigazgatási rendszereire és társadalomszervezésére vonatkozóan.

Az állítás bizonyítására az önkormányzati pénzügyi szabályozórendszer adatait használjuk föl. E tekintetben nincs könnyű dolga az elemzőnek, mivel a mértékadó információk a jelenlegi adatgyűjtési és összesítési rendszerből jórészt hiányoznak, illetve a feldolgozások nem ezeknek a problémáknak a kezelésére születvén, nem kellő mélységűek. Elégséges következtetéseket azonban már a jelenlegi számbavételi eljárások mellett is levonhatunk.

<sup>14</sup> BAILEY, *l.m.*, 10-11.

<sup>15</sup> A reguláció szót itt közgazdasági értelemben használom, azaz nem pusztán csak jogalkotásként, hanem ösztönző rendszerként.

## 2. Kapacitásjellemzők és rendszerkövetkezmények

A magyar önkormányzati rendszer közismerten széttagolt. Az egy települési önkormányzatra jutó átlagos lakosságszám 3100 fő. Az adatot fölhúzza, hogy beleszámítjuk Budapestet és a nagyvárosokat is. Így nézve is ez a szám az alacsonyabbak közé tartozik Európában, tekintve, hogy például Nagy-Britanniában csaknem 120.000 fő jut egy alapszintű helyhatóságra, de a skandináv országokban is több tízezer fő a mérték. Viszont a mienk korántsem a legalacsonyabb, tehát extrémnek semmiképpen sem tekinthető. A napóleoni államok hagyományosan az egy település – egy önkormányzat logikáját követik, tekintet nélkül a falvak kicsinségére. Abból indulnak ki, hogy az önkormányzathoz való jog a közösségeket illeti meg, legfeljebb feladataik megszervezése során kell tekintettel lenniük az ésszerű méretek kialakítására. Végül, ne feledjük, hogy az elaprózottság olyan hasonló múltú szomszédos országokra is jellemző, mint amilyen Szlovákia (1700 fős átlagos önkormányzati lakosságszámmal) vagy Csehország (1500).<sup>16</sup> Önmagában tehát a széttagolt rendszer aligha problematikus. Ki merné állítani, hogy a francia forradalom községi önkormányzata nem elég jó?! Ugyanakkor ilyen rendszerben szükség van az integráció különböző formáira. E tekintetben hazánk – hasonlóan más rendszerváltó országokhoz – nem jeleskedett, összevetve legalább is a nagymúltú demokráciákkal. A körjegyzőségek számaránya például alig emelkedett a rendszerváltás óta. 1991-ben a települési önkormányzatok 50%-a alkotott körjegyzőségeket, 2005-ben csak 3%-kal több.

A fenti helyzetképről meggyőződve a szakemberek – a politikusok pedig még inkább – szeretik levonni a következtetést, miszerint a sok kicsi pazarló és drága: „*tartbatatlan*” a sok kisiskola, az intézményi kiadások jelentős része ezen a ponton folyik el. Márpedig ez így egyáltalán nem igaz. Az 1. táblázat mutatja az önkormányzatok bevételeinek megoszlását településtípusok szerint.

---

<sup>16</sup> Az adatokat OECD-forrásból közli: *Tízennöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükrök, 1990–2005*, BM 2006, CD melléklet. A települések és az önkormányzatok főbb adatsorai 1990-től

1. táblázat

*Az önkormányzatok GFS bevételeinek településtípusok szerinti megoszlása  
(millió forint)*

	1995	1997	1999	2001	2003	2003 (%) összes kiadás = 100 %
Fővárosi és kerületi önkormányzatok	190.416	284.481	366.250	403.113	519.582	21 %
Megyei önkormányzatok	111.415	164.447	197.442	255.740	336.491	14 %
Összes városi önkormányzat	310.513	476.535	602.746	808.391	1.066.380	43 %
Összes községi önkormányzat	177.765	274.878	332.990	435.935	551.747	22 %

Forrás<sup>17</sup>

Végezzük el a kutatók által – e tekintetben – szokásosan alkalmazott szembesítést: vessük össze a bevételek megoszlását az adott közigazgatási egység típusához tartozó településeken lakók arányaival. Ezt a KSH adatai alapján tehetjük meg, amit a 2. táblázat mutat.

2. táblázat

*Népességarányok településeken közigazgatási jogállás szerint,  
illetve a bevételek megoszlása  
(2004. január 1.)*

	Népesség (fő)	Megoszlás (%)	A bevételek megoszlásának eltérése a népesség megoszlásához képest (vö. az 1. táblázattal!)
Budapest	1.705.309	17 %	+ 4 %
Városok (Bp. nélkül)	4.848.973	48 %	– 5 %
Községek	3.562.460	35 %	– 13 %
<i>Összesen</i>	<i>10.097.549</i>	<i>100,0 %</i>	

Forrás<sup>18</sup>

A táblázatokból látható, hogy a községekben lakó összes népesség aránya nagyobb, mint az összes önkormányzati bevételből rájuk eső rész. Ha a megyei bevételeket odaszámítanánk teljes egészében, akkor is csak arányos lenne a

<sup>17</sup> PÉTI Zoltán, *Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja* = Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, szerk. VIGVÁRI András, Budapest, 2005, 63-64.

<sup>18</sup> A népességadatokra *Területi Statisztikai Évkönyv*, 2003, Budapest, 2004, 316. és 320.

megosztás. Ez azonban nyilvánvaló túlzás, hiszen a megyék feladataikat jelentős részben a nem megyei jogú városok lakossága számára teljesítik. Összességében biztos, hogy a községek aránylagosan kevesebb bevétellel gazdálkodnak, mint ami népességarányosan megilletné őket. A viszonyítás ilyen formáját azért alkalmazhatjuk, mert az önkormányzatisághoz közvetve ugyancsak hozzátartozik az olyan értékrend, amely szerint a települési létnek egy bizonyos – kormányzatilag elismert szinten – mindenütt ugyanannyit kellene érnie. Korábban a bevételi szerkezet adatai alapján hasonló következtetéseket vont le Péteri Gábor, továbbvezetve az összefüggést a legkisebb népességekategóriájú településekre; és érdekes módon még korábban, tanácsrendszer elosztási rendszerét elemezve, erre jutott Vági Gábor is.<sup>19</sup>

Egy kistelepülésben az iskola fenntartása többet kerül, ugyanakkor összességében egyáltalán nincs fajlagosan több forrás. Sőt kevesebb áll rendelkezésre, s az életminőség nyilvánvalóan alacsonyabb szintű és a közszolgáltatások színvonala alacsonyabb (hiszen nincs tömegközlekedés, rosszabbak az utak, nehezen elérhetőek a szakszolgáltatások, később ér oda a mentő stb.). De az elfogadható szint elérése érdekében miért ne lehetne elvileg egyes feladatellátások megoldása az átlagosnál akár drágább is? Ami viszont ténylegesen több erőforrást igényel: az egyes városi szolgáltatások fedezete és különösen egyes kiadások fedezetét szolgáló források. Különösen nagy többletbevételt realizál a főváros, a maga kétszintű rendszerével, ami a fővárost és a kerületeket foglalja magában. Árulkodó az egy lakosra jutó összes önkormányzati bevétel és kiadás különbözősége.

3. táblázat

*Egy lakosra jutó önkormányzati bevétel 2003. év (Ft.)*

	Községekben	Városokban	Vidéken (megyével együtt)	Fővárosban
Átlagos bevétel	154.878	219.919	232.376	304.685

Forrás: KSH, 2004 és Pitti, 2003 alapján számított

Vagyis, a nagyobb településeken az élet drágább, ez közismert. Mindazonáltal a kicsik igazságtalanul sokat biztosan nem költhetnek, ha egyszer az ő viszonyítási pontjuk minden más csoport átlagánál alacsonyabb. Talán rossz szerkezetben költenek? Azaz, a kisintézmények (iskolák, szociális ellátó intézmények) ráfordítása sok? Ez sem igaz, mivel a folyó működési kiadások

<sup>19</sup> VÁGI Gábor, *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás – társadalmi egyenlőtlenségek*, Budapest, 1982.

hányada a községeken a legalacsonyabb (!) az összes többi önkormányzati típushoz viszonyítva. (Lásd a 4. táblázatot!)

4. táblázat

*A helyi önkormányzati szektor kiadásai településtípusonként, 2004  
(százalék)*

<i>Kiadások</i>	<i>Főv.</i>	<i>Főv.ker.</i>	<i>Mj.vár.</i>	<i>Városok</i>	<i>Nk</i>	<i>Községek</i>	<i>Megeye</i>	<i>Össz.</i>
<i>Működési</i>	67,3	76,7	75,0	73,4	69,2	<b>63,2</b>	88,9	73,7
<i>Felhalm.</i>	16,5	16,7	14,9	16,8	18,5	23,7	7,8	16,4
<i>Támogatás</i>	7,4	6,5	8,1	7,8	10,7	11,7	2,6	7,7
<i>Kölsön</i>	0,2	0,7	0,8	0,5	0,2	0,2	0,3	0,4
<i>GFS össz.</i>	91,4	100,5	98,8	98,4	98,6	98,8	99,6	98,2

Forrás: PM

Az arányok tehát semmilyen összevetésben nem árulkodóak, nincs alátámasztva a sok apró szereplő által kumulált költségtényező. Tekintve, azonban, hogy a kis méret fajlagosan mindenből drágább, gyanút foghatunk: érdemes a pénzügyi nagyságrendeket is szemügyre venni. Vajon, amiből sok van, egyben súlyában is tényleg meghatározó-e, miként azt megannyi látszat sugallja? A kapacitáskeretek skálája jellemző egy rendszerre – semmi kétség. Viszont a tömegeket is össze kell hasonlítani, ha nem akarunk az aránytévesztés hibájába esni.

Mielőtt a volumenek elemzésébe fogunk, azért érdemes összegezni az eddigieket. Igazolást nyert tehát, hogy az elaprózottság önmagában még nem kárhóztatható. Ha a közszolgáltatások egyenetlenségét és hiányait tapasztaljuk, az inkább más organizációs körülményre mutat. Ilyen első látásra is a középszintű funkcionális duplikációk jelensége. Nem egyszerűen arról van szó – amit gyakran emlegetnek -, hogy gyenge jogállású a megye, hanem arról, hogy a tényleges szerepeket több különböző intézmény – eléggé koordinálatlanul – egymással is versengve látja el. A magyar önkormányzati rendszerben jelenleg középszintű felelősségi körökkel bírnak a megyei önkormányzatokon kívül a megyei jogú városi önkormányzatok, amelyek saját feladatkörként elláthatják a megyei funkciókat. A területfejlesztés vonatkozásában konkurensak a megyei és egyúttal további szinten, a regionális fejlesztési tanácsok. Végül jelentős középszintű aktor, alkalmasint az egész ország vonatkozásában maga Budapest főváros önkormányzata is.

Újabbán a kistérségek szerepeinek bizonyos előtérbe helyeződése is érzékelhető. Nos, ők mindannyian látnak el közfeladatokat a legkisebb települések vonatkozásában (például közlekedésszervezés, intézményi szolgáltatások), azonban a szükségletek lefedése korántsem teljes, illetve ha éppen valamilyen vonatkozásban az is, meglehetősen az egyenetlenség. Mondjuk,

egy városi kórház körzeti szolgáltatásának elérése utak, megfelelő szervezés hiányában biztosan nehezebb egy távoli kistéleplésről. De ebben nem a kisönkormányzatok rendszere a ludas, hanem az integrációs megoldások vagy a megfelelő szolgáltatás-megszervezési formák kialakulásának és kiterjedésének, illetve elérhetőségének esetlegessége. Az elaprózottság miatt kárhozottat körülmények jelentős része tehát valójában más szintek, nagyobb területi aggregátumok problémája. Ez a következtetés alátámasztani látszik a területi externáliák kezelésének nehézségeire utaló állításunk egyik lényeges elemét.

### 3. A volumenérzékletlenség tragédiája

A nagyságrendek nagyon becsapósak a magyar rendszerben. 3200 alapegység az annyi, mint 3200 polgármester, 3200 választási eredmény, 3200 településsor költségvetési tételként. Érdekképviseleti fórumon ennyi ember, választási műsorban ennyi különböző helyhatósági eredmény. A politikusnak, szakértőnek, pénzügyesnek tudnia kell vagy kellene, hogy ezek a heterogén aggregátumok automatikusan nem hasonlíthatók össze, közvetlenül nem csoportosíthatók. A számok az egyszerű összehasonlítás szintjén nem kezelhetők. Erről a kézenfekvő tényről azonban majdnem mindig és majdnem mindenki megfeledkezik.

a) A költségvetési kiadások megoszlása nagyon jól mutatja a nagyságrendeket. Figyeljük meg a tömegek arányát az 1. diagramon, amely régiók szerinti összevetést mutat! A Közép-Magyarországi Régió két részben, Budapestre és Pest megyére bontva került ábrázolásra. Látható, hogy a budapesti önkormányzatok részesedése igen számottevő. Nemcsak az a fontos, hogy a lakosság számarányánál nagyobb hányaddal való részesedésről<sup>20</sup> van szó, hanem már önmagában a tömegarányokról. Továbbá: a látszat ellenére ez nem pusztán településszerkezeti kérdés. Ne ragadjunk le az „*egyvárosú ország*,” „*Budapest-vízfej*” és hasonló sztereotípiáknál. Valójában a magyar helyi közigazgatási rendszer a főváros önkormányzatai nélkül értelmetlen. Triviálisnak tűnhet a megállapítás, érdekes módon mégis a közpolitikai gondolkodás, továbbá a legtöbb szakmai elemzés alapján ez egyáltalán nem ilyen magától értetődő. Budapest „*speciális*,” „*külön kezeljük*” – szokták mondani. Holott, ha nem vagyunk tekintettel azokra a funkciókra, amelyeket a hazai egyetlen metropolisz a többi település, térségek, illetve az ország nagy része vagy egésze tekintetében ellát, akkor a túlsordulási és más externális jelenségek kezelésének legjelentősebb részéről lemondhatunk. Mindjárt egyértelmű ez a környezet vonatkozásában. Pest megye vagy a tágabb,

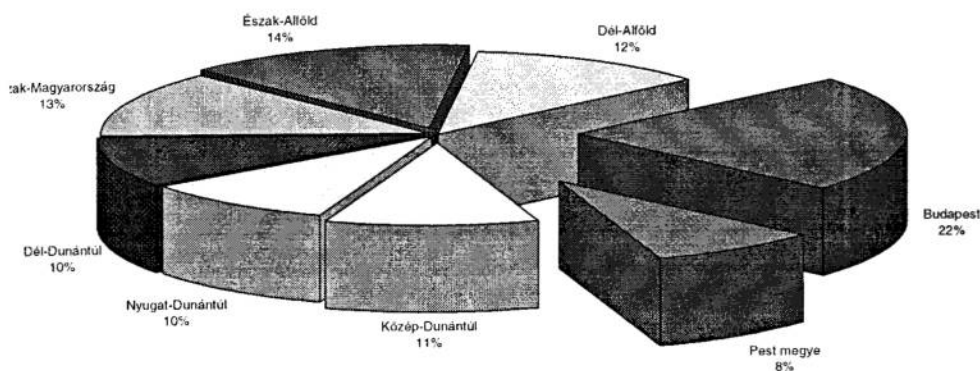
<sup>20</sup> Budapestnek, mint a 2. táblázat mutatja, 1,7 millió lakosa van.

még jellemző vonzásirányúnak tekintett 60 km-es gyűrű tekintetében a funkcionális kapcsolatoknak a közigazgatási kifejezése meglehetősen gyenge. Márpedig ha ezt az aggregátumot vesszük, akkor az összlakosság akár harmadának érintettségét is megállapíthatjuk a külső gazdasági hatások területi kezelésének hiányosságaiban, pusztán ezzel az egy ponttal összefüggésben.

A Budapest kihagyhatatlanságára vonatkozó megállapítás nem értéklapú. Nem jelenti a vidékhez való viszony minősítését vagy valamiféle preferenciát, netán a vidék leértékelését. Egyszerűen egy vitathatatlan tényről van szó, amit a funkciómegosztás, a feladattelepítés, a számbavételi rendszerek tipikusan nem vesznek figyelembe, illetve nem a valós értékén kezelnek.

1. diagram

Önkormányzati kiadások, 2004



Az adatok forrása<sup>21</sup>

A főváros önkormányzataira jellemző a kapcsolattalanság „kifelé” és „befelé” egyaránt. Ez a körülmény nem különösebben kedvező a közösségi feladatok ellátása szempontjából, amennyiben ahhoz a közszektor szerepére szükség van. Hangsúlyozom, nem Budapest kormányzati funkciókban betöltött székhely-szerepéről van szó, hanem kizárólag helyi funkcióiról. Természetesen ezek összefüggésben állnak a város szerepeinek összességével – mint minden más hazai város esetében! Továbbá, ezúttal a legkevésbé sem térszerkezeti kérdés exponálásáról van szó, hanem kizárólag gazdasági funkcionális és ezzel összefüggő közigazgatás-szervezési problémáról. Budapest nélkül nem lehet

<sup>21</sup> Területi Statisztikai Évkönyv, 2004, Budapest, 2005, 13.2 tábla.

értelmezni a magyar önkormányzati rendszert. Noha csak 1+23 (fővárosi szint és kerületek) egységről van szó, a tömeg jelentősége és főleg a többiekre gyakorolt külső hatások miatt minden, még az oly nagyon szokásos leegyszerűsítések is – a valóságos arányok és súlyok negligálásával – alapvető tévedésekre vezetnek. Különösen így van ez a térségi funkciókkal összefüggésben. Regionális kérdéseket enélkül tényleg nem lehet kezelni. Az összefüggések miatt ez a megállapítás az egész országra kiterjedő érvénnyel igaz.

b) A másik végletet a kisközségek képezik. A közelmúltban a kistelepülések kisiskoláiról készült oktatáspolitikai elemzés<sup>22</sup> kimutatta, hogy e legfontosabb, azaz legköltségesebb kiadáscsoport tekintetében közkeletű – ámde teljességgel téves – feltevés, hogy ezeknek az intézményeknek a fönntartása mérhetetlen nagy terheket ró az országra. Valójában egy csomó más probléma rakódik rá az iskolákra az aprófalvakban: ilyen a halmozottan hátrányos helyzet, a szegregáció, a megközelítés problémái és így tovább. Ezek a problémák átszervezések esetén is kezelést igényelnek, összességében a kis iskolák megszüntetése esetén a megtakarítás alig lenne érzékelhető. Ha tehát meg kell szüntetni a szolgáltatási struktúrának ezt az elemét, akkor nem kizárólag és nem is elsősorban megtakarítási céllal kell azt tenni. A sok kicsi tehát – ismét erre jutottunk – nem önmagában drága. Ami költséges, az a középszintű szolgáltatások széles körének aprófalvakból elérése; sőt, sok esetben elérhetetlensége. A középszintű szolgáltatások megszervezése lakóhelytől és társadalmi státusztól függően nagyon különböző fogyasztói esélyek látens vagy éppenséggel nagyon is kimondott beszámítására épül. Az iskolák példájánál maradván ilyen a nyolc vagy hatosztályos gimnáziumban való továbbtanulás, egyáltalán a továbbtanulás lehetősége – ami már csak az elérés problémái miatt is társadalmilag erősen meghatározott. A középszintű közfeladatok ellátásának megszervezése történhet városban, megyei jogú városban, megyei önkormányzat által szervezve, esetleg kistérségben, regionálisan, netán központilag.

A kis helyi egységek vonatkozásában arról, hol is történik a helyi közfeladatok nagyobbik részének ellátása – nincsenek rendszeres, teljes és elérhető információk. Amit tudunk, az a közigazgatási egységek által meghatározott. A költségvetési adatok összesítése alapvetően megyék szerint történik. Esetleg belekeverve a régiókat, illetve kistérségeket. A községeket méretnagyság szerint számbavenni képes településsoros gyűjtések adatai

<sup>22</sup> *Sulinova: Kistelepülések kisiskolái.* Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése, 2006.; Az elemzés alapja: HERMANN Zoltán, *Tanulási környezet és eredményesség a falusi kisiskolákban, a kistelepülési kisiskolák fajlagos kiadásai. Léíró elemzés, Kézirat,* Budapest, 2005.

rendszeres és fenntartható adatbázisban nem állnak rendelkezésre. Emiatt az externális hatások és kezelésük tekintetében csak esetleges információkkal rendelkezünk. Sajnos ez a sajátosság jellemzi a rendszert. Ha a közigazgatási területszervezés negligálja a területiális szervezési szempontokat, akkor a feladatellátás iránti igény számbavétele is fölöttébb nehézkes lesz. A 3200 egység információs rendszere szükségképpen atomizált lesz – dacára minden informatikai forradalomnak.

A közép szintű feladatoktól kezdve minden további területi funkció települméreméthez kötött városi feladatként jelentkezik. Ezáltal a területi externáliák legnagyobb része követhetetlen. Nem válnak el ugyanis, a saját és a térségi funkciók. Ezáltal a fölöttük való rendelkezésből is ki vannak zárva a nem helyben lakó, ráadásul szétszórt és megosztott kistéleplési igénylői közösségek. Alulról nézve tehát az a probléma, hogy nem állnak össze a szükséges és kezelhető aggregátumok. Másfelől, mint láttuk, a nagyobb kapacitású egységek szerepét akarva-akaratlanul nem értékelik kellően, legalábbis, ami súlyukat és környező befolyásukat illeti. Ezért eliminálódhat intézményes elismerés hiányában még a legnagyobb, Budapest külső hatása is. A „hiba” tehát nem önmagában az egységek nagyságrendjének szélsőséges eltérésében, illetve az egységek tömegében van, hanem a funkcionális hatások pozitív, illetve a funkcióhiányokból adódó negatív következmények kezelésének hiányában.

A közigazgatási területszervezést nem lehet egy az egyben rávetíteni a méretgazdaságosság elvére. A területbeosztásnak azonban reagálnia kell a közösségi funkciók területi szervezésének követelményeire. Ez azonban sokkal összetettebb, mint a méretgazdaságosság követelménye. Nem feltétlenül a legjobb, de ha alkalmazható is, önmagában semmiképpen sem lehet üdvözítő. Már csak azért sem, mert köztudottan, az ellátási és megszervezési keretek szolgáltatásonként eltérnek, ráadásul időben is változnak. A közigazgatási határokkal ennek követése lehetetlen volna. Ha pedig mégis megpróbálják, az adminisztratív megoldás inkább lemerévíti a változási hajlandóságot, ezért nem minden körülmények között optimális megoldás.<sup>23</sup> Most ne is erre koncentráljunk, hanem a kapacitások érvényesítésének áttételesebb formáira.

---

<sup>23</sup> A kérdést közvetve a pénzügyi decentralizáció, részleteiben érdekes módon a társadalomföldrajz térszerkezeti témakörével összefüggésben tárgyalják klasszikusan. Lásd ennek jó összefoglalására többek között: BELUSZKY Pál, *Gazdasági körzetek – vonzáskörzetek – közigazgatás* = A helyi-területi közigazgatás, szerk. RAFT Miklós, Budapest, 1982.

#### 4. Az internalizálás nehézségei

A területi külső hatások kezelésének jellemző formája a belsővé tétel, azaz a szolgáltatásszervezés célszerű kereteinek meghatározása. Csak egyik, talán éppen a legdurvább válasz erre a problémára a közigazgatási körzetesítés.<sup>24</sup> Zárjuk most ezt ki a további vizsgálódás köréből, mégpedig azért, hogy az internalizálás indirekt eszközeit jobban szemügyre vehessük.

a) A kérdés mindenekelőtt az, hogy a külső hatások kezelése mely feladatokkal összefüggésben kerül szóba leginkább. Nyilván, elsősorban a nagy *kiadáscsoportokra* kell gondolnunk. A mi rendszerünkben egy eléggé konstans erőssorrendről van szó, amit az 5. táblázat mutat.

5. táblázat

*A magyar önkormányzati szektor kiadásai szerkezetének  
funkcionális osztályozás szerinti változása  
(az összes önkormányzati kiadás 100 %)*

	1994	1995	2001	2002	2003	2004
Állami működési funkciók	13	13	16,9	17,2	16,1	17,3
Jóléti funkciók, ebből:	69	67	68,2	67,8	71,5	70,9
– oktatás	28	27	25,4	26,0	29,0	28,1
– egészségügy	18	18	15,1	15,2	16,5	15,7
– társ.bizt. és jóléti	11	11	12,8	12,3	12,7	12,8
Gazdasági funkciók	n.a.	n.a.	13,3	13,8	11,3	10,6
Kiadások összesen			100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: PM<sup>25</sup>

Az oktatási, az egészségügyi, a társadalombiztosítási és jóléti funkciók működtetésére együtt költük az összes önkormányzati kiadások közel 70%-át. Az egy lakosra jutó oktatási folyó kiadásokat a 2001–2004. évi időszakra

<sup>24</sup> A körzetesítés kizárása ezen a ponton egy egyszerűsítő feltétel. Magát a megoldást eleve természetesen nem vetjük el. Állítás azonban, hogy *önmagában* az összevonások, illetve térségi, megye-megerősítési vagy adminisztratív régiós megoldások csak bürokratikus választ adnak. a kormányzati szerepek, közszolgáltatás-szervezés piactudomány keretei között való ellátásának módja tekintetében azonban nem mutatnak elégséges kivezető irányt a közfeladat-ellátás módjának, minőségének javítása iránt.

<sup>25</sup> Idézi VIGVÁRI ANDRÁS, *Finanszírozási reform...*, i.m., 233.

áttekintve<sup>26</sup> megállapítható, hogy ez kiemelkedően a fővárosban a legmagasabb. Az aprófalvas megyékben viszont az átlagot alig haladja meg. Az egy általános iskolai osztályra jutó tanulók száma sem feltétlenül az utóbbiaknál a legalacsonyabb. Például a legkisebb az átlagos létszám a fejlett és nem aprófalvas Győr-Moson-Sopron megyében. Az egy általános iskolai pedagógusra jutó tanulók számát illetően pedig a legalacsonyabb átlagot messze a főváros produkálja. Önmagában ebből az, hogy pazarló ez a hely, még nem állítható. Valószínű, hogy a fővárosi iskolák térségi szerepeket automatikusan ellátnak. De éppen ez az: a térségi feladatot helyi (saját települési) szerepként fogja föl! Az ellátás módjába beleszólni a ténylegesen igénybe vevő lakosságnak a távolból még elvi lehetősége sincsen. A kicsik és általában a szolgáltatásnyújtás helyétől távoli települések szükségleteinek kielégítése a rendszerben lévő externális hatásoknak bizonyosan nem az optimalizálása útján történik. A kicsik ráfordítási költségeinek egy része jelenleg is a nagyoknál jelenik meg. Valószínűleg úgy, hogy minél nagyobb és erősebb egy város, annál nagyobb térség, annál szélesebb funkcióinak ellátását próbálja föl vállalni. A kicsikre eső rész felhasználása azonban ebben a formában nem feltétlenül a leghatékonyabb és főleg nem feltétlenül a leginkább eredményes. Egészen biztosan nem fektetnek megfelelő súlyt, mondjuk, a fogyasztó szempontjából leginkább takarékos és célszerű elérhetőség biztosítására.

Az egészségügyi kiadások tekintetében hasonló a helyzet. A főváros vezet az egy lakosra jutó egészségügyi folyó kiadások átlagát illetően. Pest megye viszont sereghajtó. Valószínűsíthető tehát itt is az előbbieken leírt összefüggés. A főváros a környék szükségleteit is kielégíti. A nagyváros kisugárzásának a választék, az ellátás megszerezhető jobb színvonala mindenképpen kedvező lenyomata, hatása. A kórházi ápolás átlagos tartalmát illetően a főváros esetében a 2004-re mért átlag egyértelműen vezető. Ez az adat az erőforrások felhasználásának lazább voltára utalhat Budapest határain belül. Összességében tehát a középszintű feladatellátás célszerűségének módja ugyanúgy kérdéses lehet, mint az alapszinté. Azzal a kiegészítéssel, hogy a bekerülési költségek itt nagyságrendekkel magasabbak, ha a volumeneket vesszük figyelembe. Az előnyök kiterjesztését, a hátrányok „elterítését” gátolja, hogy a térségi feladatok iránt való felelősség köre egzaktan a mi rendszerünkben nem határozható meg.

b) Az internalizálás további természetes korlátját mutatja a kiegyenlítés rendszere. Nézzük most a bevételi oldalt a szokásoshoz képest egy kicsit más szemmel! A bevételi szerkezet településtípusok szerinti táblázata (6.

<sup>26</sup> Az ún. „Győri kötel” rendszeresen közli a területi összehasonlítás adatait és összefüggéseiket. Lásd a Magyar Államkincstár Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága honlapját: <http://www.gyo.allamkincstar.gov.hu/natur>

táblázat)<sup>27</sup> mutatja, hogy a községek relatíve kevés saját bevétellel rendelkeznek, emiatt a folyó állami (központi költségvetési) támogatások aránya 40%-hoz közelít. A funkciók közös, illetve nagyobb ellátási területre történő összehangolt ellátása jobban lehetővé tenné a különböző helyen jelentkező előnyök és a hátrányok kiegyenlítését. Ha ez különböző, a funkcióellátás területi kiterjedésével adekvát területi keretek között is megtörténhetne. Hiszen a szolgáltatásszervezési székhelyeken gyakran ellenőrizetlenül több előny (haszon) realizálódik, amit nem feltétlenül, illetve nem feltétlenül érteken fizetnek meg a fogyasztók vagy térítenek meg a finanszírozók. A központi finanszírozás révén azonban menthetetlenül elválik a több településre kiterjedő feladatellátás előnyeinek (például a magasabb szintű ellátás biztosítását lehetővé tevő intézményi vagy más fejlesztés) finanszírozása a másutt jelentkező hátrányok kompenzálásától. Az utóbbi különösen az elérés nehézségeiből, valamint a kapcsolódó középfokú szolgáltatások szervezésétől való elkülönülésből, atomizálódásból fakad. Például az oktatást gyerekkorban csak egységként lehet fölfogni. Az olyan település vagy szolgáltatási központ, ahol az általános iskola mellett a középiskola, megfelelő változatokkal, az alapvetően szükséges választási lehetőségek felkínálásával, könyvtárral, más művelődési intézménnyel egyaránt rendelkezésre áll – előnnyel rendelkezik. A közeli, könnyű elérhetőséget biztosító települések esetében a mérhető gazdasági és költségtartalmak pozitív kihatással lesznek jelen. Negatív azonban a hatás, ha ugyanez a komplex szolgáltatás más távolabbi települések lakossága számára a bejárás vagy helyben igénybe vétel dilemmáját veti föl. Ebben az esetben az elsovadásnál is súlyosabb probléma a szegregáció, ami nem egyszerűen költséges, mint inkább rövid és hosszú távon egyaránt veszélyes a normális társadalmi kohézió egészére nézve. A többcélú kistérségek alakítását ösztönző finanszírozási politika volt az egyetlen kísérlet, amelyik a megelőző ciklus folyamán kezdeti sikereket mutatott föl a most leírt paradigma ellensúlyozása érdekében. Ettől eltekintve általában véve leszögezhető, hogy a központi támogatás magas aránya az internalizáció meglehetősen korlátozott felhasználhatóságát fejezi ki – a pénzügyi decentralizáció által – a területi externáliák kezelésére elvileg alkalmazható eszközök között. A központi kormányzati szintű belsővé tétel az alap- és középfokú funkciók tekintetében nyilvánvalóan túlzó megoldás.

Vizsgálódásunk szempontjából különösen beszédes elem, hogy a megyei önkormányzatok költségvetésében több mint negyven százalékos a társadalombiztosítási alrendszerből származó átutalás, a megyei kórházak nagy költségtételű fenntartási szükséglete miatt. Ebben a momentumban tipikusan a „*részt az egészségért*” jelensége mutatkozik meg. Az Egészségbiztosítási Pénztártól

<sup>27</sup> Forrás: PM; Idézi VIGVÁRI András, *Finanszírozási reform vs. Feladattelepítés, i.m., 236.*

származó átvétel elsősorban a kórházi, valamint a szakrendelői intézmények fenntartására szolgál, másra át nem csoportosítható forrás. A fejlesztések, nagy összegük miatt, más csatornán – főleg címzett támogatásokkal, de a lényegyet tekintve ugyanúgy – központi szinten (parlamentari döntéssel) kerülnek meghatározásra. Az externális hatások kezelése egyaránt szintúgy a központi kormányzati szintre csúszik föl, ami sem a városi, sem a megyei kórház esetében nem magától értetődő. Mint ahogy az sem, hogy az egész közép-fokú egészségügyi ellátási funkció önkormányzati rendszeren belül tartása egyáltalán indokolt-e. A kérdés nyilvánvalóan az egészségügyi rendszerrel összefüggésben lenne logikusan megválaszolható. Az önkormányzati szerepek esetleges felülvizsgálata a területi externáliák kezelésének más eszközeit állítaná előtérbe.

A fő bevételi csoportok közül még a megosztott bevételeket „*pécézheljük ki*” a előbbiekhez hasonló alapállásból. A személyi jövedelemadóiból származó bevételek megosztásának odüsszeiája,<sup>28</sup> az 1990. évi 100%-os helybenhagyástól indult a 2000-es évek eleji már csak mindössze 5% lakhelyen hagyott részig, a többi részben, rendszerint mindösszesen 40% erejéig történő normatív elosztással egyetemben. Mindegyik eljárás szerint az internális kezelés szintje a központi kormányzati szint, ami bizonyos feladatok esetében helyes lehet, máskor azonban a feladatokhoz közelebb és adekvátan térséginek vagy területinek nevezett feladatmegoldások elégségesen és célszerűbben egyesítenék a különböző hatásokat. Minderre különösen a saját bevételek szélsőségesen eltérő jelentősége miatt van szükség. A 6. táblázatból Budapestre koncentrálnak. A helyi adók súlya igen jelentős fővárosi és kerületi szinten egyaránt. A volumenek (és nem a százalékos arányok) miatt az előbbi jelentőségét kell kiemelni. Externális probléma itt is adódik, hiszen az iparüzési adó alapvetően a székhely és telephely szerint kerül befizetésre, miközben a nagyváros környékén csapódik le a közlekedési és környezeti problémák jelentős része. A szabályozási rendszer a megosztott bevételek elosztási módján keresztül, lényegében országos szinten internalizál. Pont a fővárosi kérdéskör azonban arra utal, hogy egyes összefüggésekben a belsővé tétel más területi egységei is okkal jönnek szóba, adott esetben regionális szinten.

<sup>28</sup> Lásd erre jó áttekintésül a táblázatot a *Tízennöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükkör, 1990–2005*, BM 2006, CD melléklet kiadványban.

6. táblázat

*A helyi önkormányzati szektor bevételei településtípusonként, 2004*

(%)

Bevételek	Fővárosi önkormányzat	Fővárosi kerületek	Megyei jogú városok	Városok	Nagy-községek	Községek	Megyei önkormányzatok	Összesen
Saját bevételek;	39,5	46,8	30,2	23,2	22,8	14,9	21,2	27,1
ebből: helyi adók	22,5	30,7	16,3	12,3	12,0	5,8	0	13,3
Megosztott bevételek	8,1	12,3	16,8	20,9	25,6	28,3	12,7	18,2
Tőkebevételek	4,2	12,2	8,2	7,7	8,9	12,0	2,4	8,0
Folyó állami támogatások	14,7	20,8	31,0	30,2	35,4	38,5	19,6	27,8
Egészségbiztosítási Pénztár által átadott pénzeszközök	23,3	5,2	8,8	14,2	3,3	3,3	42,4	14,8
Egyéb bevétel	1,2	0,8	1,3	0,9	0,8	0,7	1,1	0,9
GfS rendszerű bevételek	90,7	98,1	96,3	97,1	96,6	98,0	99,5	96,8
Hirelfelvétel, rövid lejáratú hitelek	9,3	1,9	4,5	2,9	3,4	2,0	0,5	3,2
Tárgyévi bevételek összesen	100	100	100	100	100	100	100	100

c) Miközben tehát mind kiadási, mind bevételi oldalon nagy részben a közszolgáltatások szervezéséből származó területi hatások kezelésének negligálását, illetve fölcúszását érzékeljük, a kimondottan negatív externáliákat kezelő támogatások ehhez képest csalóka a látszatot mutatnak. Sokan kapnak ugyan, de egyenként és összességében is viszonylag keveset, amit a 7. táblázat jelez. A területi okokból keletkezett hátrányos helyzetet alapvetően az utóbbi évtizedek városiasodásának negatív kihatásaként értelmezzük. Amikor ez a folyamat drasztikus volt, így a szocializmus erőltetett iparosításának, majd a hetvenes évek indirekt centralizációjának következményeként, akkor az összefüggés egyértelmű volt. Áttételesebben érvényes azonban a későbbi korszakra is. Az externáliák kormányzati kezelése itt is alapvetően a központi szinten valósul meg. Kivételt csupán a *vis maior*-esetek képeznek, ahol van megyei szintű problémakezelés is.

7. táblázat

## Egyes kiegészítő támogatások elterjedtsége 2004-ben

Millió Ft.

	Támogatott önkormányzatok száma	Támogatás összege	Tárgyévi bevétel %-ában
Önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatása	1.118	15.805	0,6
Működésképtelenné vált önkormányzatok támogatása	739	2.300	0,09
Tartósan fizetéképtelen helyzetbe került önkormányzatok támogatása	1	5	0,00
Vís maior támogatások, központi tartalék	236	803	0,03
Vís maior támogatások, megyei keretek	234	1.174	0,04
Pince-probléma hatástalanítások (éves átlag)	13	415	0,02
Partfal és földcsúszás-veszély elhárítása (éves átlag)	24	452	0,02
<b>Összesen:</b>	<b>2365</b> <b>(75%)</b>	<b>20.954</b>	<b>0,80 (%)</b>

Forrás<sup>29</sup>

Látható, hogy működésképtelenségre hivatkozással sokan kapnak támogatást. Az összes települési önkormányzat 75%-a! Ugyanakkor azonban egyenként és összességében elenyésző összeget, ami az összes bevételhez való arányt illeti. Sokan ezt a helyzetet félreértik, mert a sok életképtelen egységre asszociálnak. Ez ugyan akár igaz is lehet, de nem ebből a direkt összefüggésből eredően. Inkább a kezelés módja és szintje mutat a funkciók nem adekvát elosztására! Amikor például a híradó két perces bejátszásban vidéki kisiskola kazánjának felrobbanásról tudósít, a megszólaltatott polgármester a belügyminiszterhez fordulna segítségért, ami azért a probléma furcsa és irreális fölcúsztatása. Egyébként már maga a helyzetre adott reakció is figyelemreméltó, rendszerjellemező.

d) A területi externáliák internalizálásának további lehetséges eszköze a fejlesztési támogatások rendszere. A kormányzati kezelés pénzügyi mechanizmusa minden vonalon megfelel a pénzügyi decentralizáció követelményeinek, amennyiben a költségvetési forráselosztás nélkülözi az egyedi igazgatási döntéseket. Mégis, a vizsgált összefüggésben ismét ellentmondásra bukkanunk. A fejlesztési támogatások célpontja ugyanis alapvetően a település és rajta keresztül a települési feladatok. Ilyenek jellemzően a címzett támogatások, a céltámogatások, a területi kiegészítést szolgáló fejlesztési célú támogatások, a céljellegű decentralizált támogatások. A

<sup>29</sup> Tízennöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükrök, 1990–2005, BM 2006, CD melléklet alapján.

célok ugyan gyakran valójában térségi kihatásúak, a támogatást mégis a fejlesztés megvalósításának székhelye kapja. A mi rendszerünkben ez természetes, csak hogy így a pozitív és negatív kihatásokat képtelenség összehangoltan kezelni. Ezáltal a külső hatások kormányzati kezelésének eszközeül ezeket a formákat sem lehet kellő súllyal fölhasználni.

Ilyen az uniós támogatások jelentős hányada is abban a részben, amelyben az önkormányzatok a lehetséges címzettek. Az előcsatlakozás korából realizálódásuk befejező szakaszában vannak a PHARE, a PHARE INTERREG, az ISPA projektek.<sup>30</sup> Folyamatban vannak továbbá a Nemzeti Fejlesztési Terv pályázatai. A meghirdetett térségi célok realizálása az önkormányzati körben paradox módon ugyanazt a sajátosságot tükrözi. Vegyünk egy területi szempontból tulajdonképpen még leginkább sikeresnek mondható célt, amilyen a térségi hulladéklerakás és -feldolgozás támogatása. A lerakók elhelyezése, tehát a tényleges vagy vélt negatív hatások kezelése sok helyen áldatlan viták forrása az érdekelt települések között, akár az uniós támogatást kockára tévő módon is. Ha viszont sikerült a megvalósítás, a pozitív hatás az önkormányzati rendszeren belül egyelőre nehezen mérhető. A település vagy települések által realizált térségi feladatellátás ugyanis nem választható el a normál gazdálkodástól, aminek hatóköre elvileg csak községi vagy városi feladatkörök ellátására terjed ki.

A fejlesztési támogatásokról, valamint az uniós forrásokról mondottak jelentőségét növeli, hogy mindegyik esetben saját forrás-hozzáadási kötelezettség is van. Tehát a támogatások meghatározzák az összes felhalmozások túlnyomó többségének irányát és tartalmát. Az externáliák kezelése szempontjából ezért a fejlesztési támogatások vizsgálata indokolt. Megállapítható, hogy a külső hatások kezelése legfeljebb indirekt módon valósul meg általuk, és az is központi szinten, ami egy ilyen széttagolt rendszerben megint csak indokolhatatlan centralizáció.<sup>31</sup>

E tekintetben ellenható kezdeményezésnek csak a kistérségi területfejlesztési társulások, valamint a többcélú kistérségi társulások támogatása tekinthető. A külső hatások internalizálására ez egy ígéretes folyamat kezdete lehet a kistérségek számára. Kézzel fogható eredményekről országosan azért még aligha adhatunk számot. Eddig a két forma közötti konkurenciáról volt szó.<sup>32</sup> 2006-ra azonban – a korábbi évek kedvezőbb belügyminisztériumi támogatáspolitikája hatására – a többcélú kistérségi forma

<sup>30</sup> Lásd ezek tételes áttekintésére: *Tizenöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükkör, 1990–2005*, BM 2006, CD melléklet.

<sup>31</sup> Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az elosztás központilag nem egyedi igazgatási döntésekkel történik, azaz nem önkényes, hanem parlamenti úton kontrollált.

<sup>32</sup> Vö. NÉMETHI, *Kistérségek kézikönyve: Szakértői módszertan és dokumentumtár*, Budapest, 2004.

uralkodóvá vált. Ezzel – szervezetileg legalábbis – megteremtődtek a feltételek egyfajta térszervezés megkezdéséhez.

Összegezve és továbbgondolva az ebben a pontban foglaltakat, érdemes elhatárolni a területi externáliák lehatárolásos internalizálásának formáit a szimpla körzetesítéstől. A cél a kormányzati szerep allokációs funkciója szerint a közösségi szerepek területi vonatkozásainak meghatározása és optimális szervezése. Ehhez nem egyszerűen és nem is elsősorban hivatali szervezeti racionalizálásra van szükség, hanem a piacossított és piacosodó közszolgáltatásokkal összefüggésben a közszektor funkcionális szerepeinek újraértelmezésére. A kistérségi kísérleteket ezért talán nem indokolt szimplán újrakörzetesítésnek<sup>33</sup> tekinteni, mint ahogy a régiók kialakítása sem helyettesíthető mechanikusan megyei összevonásokkal.<sup>34</sup>

## 5. A területi externáliák komplex kezelésének követelménye

A területi externáliák kezelésében a kormányzati allokáció és reguláció – úgy tűnik – nem tud elégséges társadalmi eredményt produkálni, mivel a jövedelmek, az önkormányzati bevételek, ennél fogva a közszektor területi feladatellátásának terjedelme és tartalma szélsőségesen eltérnek a különböző települések, illetve az ország egyes területei között. A széttagoltság, mint láttuk, önmagában nem baj, azonban meglehetősen megtévesztő. Az arányok és a nagyságrendek alakulása nemcsak a hétköznapi vélekedést, hanem a politikai- vagy szakmai állásfoglalásokat is sokszor félre viszi. A forrásszabályozás rendszere példának okáért különösen nehezen emészti meg az extrém módon eltérő alapegységeket, hiszen így nehéz az eszközöket egyedi döntések nélkül allokálni, végképp lehetetlen a saját forrásokat generálisan előtérbe állítani, ami pedig a költségvetési támogatások szerepe kívánatos visszaszorításának sine qua nonja lenne.

A középszint ugyanakkor nem egyszerűen gyenge, hanem tele van duplikációkkal, ami a hatékonyságot önmagában is jelentősen rontja. Emlékeztetőül: a megyei önkormányzatok mellett ott vannak a területfejlesztési tanácsok; az utóbbiak feladatait viszont a regionális fejlesztési tanácsok fedik át részben; közben a megyei önkormányzatnak másik konkurensa is van a megyei jogú városok formájában, amelyek saját feladatként elláthatják a megyei feladatokat. A fővárosi önkormányzat verseng a kerulettekkel a középszintű

<sup>33</sup> Vö. LADÁNYI János, SZELÉNYI Iván, *Az újrakörzetesítés társadalmi ára*, Kritika, XXXIV. (2005/1) 2–5.

<sup>34</sup> Lásd erre többek között *A regionális politika közigazgatási feltételei: Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*, szerk. HORVÁTH M. Tamás, Budapest, 2004.

feladatok tekintetében. Végül a területi államigazgatási szerveket is említjük meg, amelyek között a közigazgatási hivatal általános felelőssége, illetve a szakigazgatások szakmai önállósága miatt nyílik folyamatosan front.

Miközben a középszint alig-alig képes kezelni a településen túlsorduló feladatellátást és annak hatásait, az alapszint felelőssége elvileg széles. Államháztartási szempontból lényeges, hogy a nagy ellátórendszerek (oktatás, egészségügy, személyes szociális ellátás) jelentős szegmensei tartoznak ide. A széttagolt önkormányzati struktúra által kódolva van az ellátórendszerek túltagolt intézményrendszere, ami a kisiskola és a szakmai standardokkal küszködő kórház problémájaként, valamint a szociális intézményi szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlensége formájában szokott leggyakrabban megfogalmazást nyerni.

Mindezekre a létező problémákra általában fontos formai válaszokat fogalmaznak meg a hazai önkormányzati rendszerre vonatkozó politikákban, melyek középpontjában a mértékadó kapacitások meghatározásának problémája áll. Idetartozik a finanszírozás körében a kiegyenlítés, az igazgatásszervezést illetően a területi egységesítés és a racionális összevonások reformjai, a fejlesztési és európai uniós források felhasználása tekintetében pedig a fenntarthatóság követelményének megfelelés, végül a főváros és környéke kapcsolatában a koordináció és összekapcsolás szükségességének elvárásai. Azonban a legjobb esetben is csak partikuláris az előrehaladás a reformokban. Ez nem véletlen, és nem csupán a kétharmados törvények módosításához szükséges konszenzus hiánya miatt van így. Igazából, mint láttuk, a kapacitáskeretek problémáját nem lehet méretgazdaságossági kérdésre leegyszerűsíteni. Ennél többről és másról van szó. A heterogén módon ellátott települési feladatok területi kihatásait, externáliáit kell kormányzati eszközökkel kezelni, mégpedig több szinten, sokféle „*műfajban*”. A kedvező és a kedvezőtlen külső hatásoknak a területi szintek lehatárolásában megnyilvánuló internalizálása révén a kormányzati allokációs és szabályozási funkció valósulhat meg. Ebben a tekintetben különösen a középszintű egészségügyi, oktatási, személyes szolgáltatásokat nyújtó szociális ellátórendszerek reformjával való összefüggést kell hangsúlyozni, amelyek az internalizáció új tartalmait adhatják. Látható tehát, hogy a kistérség-szervezés vagy éppen az igazgatási regionalizáció önmagában még nem vezet el a kapacitásprobléma kezeléséig, csakis mélyebb, a közösségi feladatrendszer sajátosságaira jobban építő megoldásoktól várható ilyesmi.

Főlöszleges tehát a kis önkormányzatok elaprózottságán keseregni. Inkább a nagyok és erősek ki nem mondott területi szerepkörét kell pontosan behatárolni és értelmezni. A középszintű feladatok ellátásának kérdését pedig összefüggésbe kell hozni az ellátórendszeri reformokkal. Érdekes módon, a

kétharmados törvények kevésbé képeznek gátat ehhez a munkához és politikaalkotáshoz, mint azt gondolnánk. Ezzel szemben az önállósulni akaró igazgatásszervezési megoldások törekvések – megvalósulásuk mélységétől függetlenül – lassan elfedik a lényegi, externális hatásokat internalizáló formák mibenlétét. Holott funkcionális alapon történő átszervezések csak ennek a logikának a mentén lennének igazolhatók. Egyúttal ez a szerves és éppen ezért kívánatos kapcsolat alapozhatja meg az önkormányzati rendszer általánosan szükséges továbbfejlesztését. 1990-től, a rendszerváltás évétől fenn az önkormányzatiság nagy színes ernyője. Fölszállt, de gazdátlanul és szerepét veszítve elszáll a légbe, ha nincs olyan biztos funkcionális alap, amihez rögzítési pontjaival szilárdan kapcsolódhat, ami által a gravitáció erejével tervezett, emberileg-közösségileg kontrollált pályát futhat be.

## ADATFORRÁSOK

[BM 15 év, 2006] *Tizenöt év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati tükrök 1990–2005.* CD-melléklettel. Budapest: Belügyminisztérium, 2006.

*Az önkormányzatok főbb pénzügyi, ellátottsági mutatói.* [ún. „Győri kötet”]  
[www.gyo.allamkincstar.gov.hu/natur](http://www.gyo.allamkincstar.gov.hu/natur) (Korábban papír-alapon: Az önkormányzatok főbb pénzügyi, ellátottsági és ingatlanvagyon kataszter adatai. Ország összesen. Éves kötetek. Belügyminisztérium majd Pénzügyminisztérium kiadványa)

HÖKA Helyi önkormányzati költségvetési adatállomány<sup>35</sup>. Magyar Közigazgatási Intézet – webfelülete kialakítás alatt.

*Területi statisztikai évkönyv, 2004.* Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, 2005.  
 [Továbbá: éves kötetek]

KÖZINFO Önkormányzati, közigazgatási információs rendszer. MÁK Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területi Igazgatósága. [www.kozinfo.hu](http://www.kozinfo.hu)

TEIR Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer. VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság.  
[www.vati.hu](http://www.vati.hu) ; <https://teir.vati.hu>

<sup>35</sup> Az „Önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás elemzése, adatbázisának fejlesztése” című program keretében kialakítás alatt álló nyilvános, fenntartható adatbázis. Az adatbázis felépítésének szervezését Péteri Gábor végzi.

## A perbeli funkciók elkülönüléséről

### I.

Heller Erik tankönyvében teszi a következő megállapítást: „*Abhoz, hogy a bíróság a peres felek vitáját mindkét vonatkozásban, tudni illik a tény és a jogkérdés vonatkozásában egyaránt helyesen döntse el, szükség van arra, hogy a bíróság a bizonyítékokat elfogulatlanul mérlegelhesse és a jogi következtetések levonásában se legyen elfogult. Ha ugyanaz a személy, aki a bűncselekmény elkövetését és annak részleteit kinyomozza, egyúttal ítéletet is mond az ügyben, máris nincs biztosítva a bíró elfogulatlansága, mert az ügy kinyomozása őt könnyen elfogulttá teheti. Az elfogulatlanság biztosítása érdekében szükséges tehát, hogy a bűnvádi perben a vádlói és a bírói funkció más-más személy kezében legyen. Hasonló okból szükséges a bírói funkció elkülönítése a védelmi funkciótól is.*”<sup>1</sup>

Természetesen ez a kérdés központi helyet foglalt el az 1896. évi XXXIII. törvény (Bp.) létrehozásakor is. A törvény indokolása a témát a vádrendszer melletti állásfoglalás kapcsán említi.

E szerint bűnvádi ügyben bírói eljárás csak vád alapján indítható, és csak a vádló indítványában megjelölt tette nézve, és csak az ezzel terhelt egyén ellen rendelhető el, továbbá, hogy a bíróság nem tehet ítélete tárgyává olyan tettet, mely miatt a vádló vádat nem emelt, és végül, hogy az eljárás csak addig folytatható, amíg az annak alapjául szolgáló törvényes vád létezik. Ebből az is következik, hogy ha a vádemelésre jogosultak közül senki sem emelt vádat, illetve a vádló a vádat elejtette, a bíróság nem folytathatja az eljárást.<sup>2</sup>

Az is a vádrendszer elfogadásából következett, hogy a törvény a vádlót és a terheltet általában egyenlő perjogi hatáskörrel ruházta fel, legalábbis indítványaik előterjesztése, a bizonyításban való közreműködés és a perorvoslatok használata tekintetében számukra egyenlő jogot biztosított. A törvény azonban az ügyfélegyenlőség elvét a büntetőper sajátosságaira figyelemmel nem hirdette meg. Ellentétben ugyanis a polgári perrel, amelynek

\* PhD., egyetemi docens, a Büntető Eljárásjogi Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> HELLER Erik, *A magyar büntetőtörvénykezési jog tankönyve*, Budapest, 1947, 15.

<sup>2</sup> *Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár*, CD: Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk indokolása, 45.

tárgya valamely magánjogi igény, így arról a felek korlátlanul és szabadon rendelkeznek, a büntetőperben az ítékezés tárgya a bűnösség kérdése, és így az anyagi igazság elvénél fogva a bíróságnak a felek indítványain túlmenő (tehát hivatalból is megteendő) működését teszi szükségessé.<sup>3</sup>

Ez annál is inkább így volt, mert a Bp. által elfogadott vádelv egy olyanképpen módosult vádelv volt, amely magába foglalta a hivatalból való eljárás és az anyagi igazságra törekvés elvét, és annak hangsúlyozását, „*hogy az anyagi igazságnak érvényre emelése csak akkor lehetséges, ha a bűnvádi eljárás folyamán közreműködő hatóságoknak és feleknek jogköre helyesen elvan különítve s a bíró felmentve minden vádoló tevékenységtől, elfogulatlanul és igazságosan dönthet a bizonyítás eredménye és a felek indítványa felett.*”<sup>4</sup>

Az anyagi igazság érdeke azonban gátul szolgált az elméleti értelemben vett tiszta vádrendszer megvalósításának. Ez a tiszta vádrendszer ugyanis abból állna, hogy két teljesen egyenjogú ügyfél indítja meg és folytatja le a bűnpert, a bíróságnak pedig nincs más teendője, mint vezetni az eljárást és határozni annak eredménye alapján.

Az ügyfélegyenlőséget ugyan teljes körűen megvalósítani nem lehet, azonban a Bp. a vádlót és a terheltet egyenlő perjogi hatáskörrel ruházta fel, így különösen az indítványok előterjesztése, a bizonyításban való közreműködés és a perorvoslatok használata tekintetében egyenlő jogokat adott.

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk rendelkezéseit véglegesen felváltó II. Bp., az 1951. évi III. törvény szakított a kontinentális büntető perrendtartások eredeti francia modelljének az I. Bp. által is követett szerkezetével, amely a vádra vonatkozó előírással kezdődött, és az egész eljárást arra alapozva építette fel. A II. Bp. 1. §-a a hangsúlyt arra fektette, hogy a törvény célja az, hogy a büntető eljárás szabályozásával a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági rendjének és intézményeinek sérelmére elkövetett bűncselekmények üldözését, a dolgozó nép ellenségeinek megbüntetését biztosítsa, s szolgálja a dolgozóknak a szocialista társadalmi együttélés szabályaira való nevelését.

Addig, amíg a vádhoz kötöttség vonatkozásában a II. Bp. 178. §-a még azt tartalmazta, hogy ha bíróság úgy találja, hogy a terhelttel szemben a vádban megjelölt bűncselekménynél súlyosabb büntetés alá eső bűncselekményt kell megállapítani, erre a feleket előzetesen figyelmeztetni kell és a fél indítványára a tárgyalást el kell napolni, addig a II. Bp.-t módosító 1954. évi V. törvény ezt már olyképpen módosította, hogy egyértelműen így fogalmazott: „*ha a tárgyaláson megvizsgált bizonyítékok szerint a terhelt a vádban megjelölt bűncselekményen felül más bűncselekményt is elkövetett, a bíróság a terhelt bűnösségét ennek alapján is megállapíthatja.*” A felek súlyosabb minősítésre történő figyelmeztetése mintha

<sup>3</sup> Uo., 46.

<sup>4</sup> Uo., 45.

nem lenne már annyira hangsúlyos, mert a norma szöveg már arról szól, hogy „ha bizonyítás kiegészítése, illetőleg a védelem előkészítése szükségesé teszi, akkor a bíróság a tárgyalást elnapolja.”

Az eljárási funkciók elkülönítésének elvét sértette a II. Bp. 208.§-ának rendelkezése, amely szerint a másodfokú bíróság az ítéletnek a fellebbezéssel megtámadott részét arra tekintet nélkül bírálja felül, hogy ki kinek az érdekében és milyen okból fellebbezett.

Első olvasatra talán nem is gondolunk arra, hogy ez egyúttal a súlyosítási tilalom negligálását is jelentette. A miniszteri indokolás, amely a törvényszövegénél megjegyzés formájában jelent meg, ezt lakónikus rövidséggel azzal magyarázta, hogy ez a rendelkezés abból a követelményből ered, hogy az eljárási jog az anyagi igazság érvényesülésének útjába ne állítson akadályt. Ezt a célt szolgálta egyébként az a rendelkezés is, amely szerint a fellebbezésre jogosultakat a törvény nem kötelezte a fellebbezés jogi okainak megjelölésére.

Sőt, a törvény arra is lehetőséget adott, hogy amennyiben az ügyész a vádirat elfogadását követően ejtette el a vádat, úgy az nem mentette fel a bíróságot attól a kötelességétől, hogy az ügyet érdemben el ne bírálja. Az 1962. évi 8. tvr. 211. § (3) bekezdése annyit „finomított” ezen a megoldáson, hogy kimondta, hogy ha az ügyész a tárgyaláson ejti el a vádat a bíróság a tárgyalást erre hivatkozással megszüntetheti, ha azonban a vádelejtést nem látja indokoltnak, az eljárást folytatja és érdemi határozatot hoz.

A vádelv szélesebb körű érvényesülésével kapcsolatos az I. Be. azon rendelkezése, amely szerint a bíróság csak olyan tények alapján hozhat ítéletet, amelyek miatt vádat emeltek, ebből következett az a rendelkezés is, hogy a bíróság hivatalból nem terjesztheti ki a vádat, hanem ilyenkor felhívja a vád képviselőjét a vád-kiterjesztés gyakorlásának jogára.

Az 1973. évi I. törvény 9. §-a már megfogalmazta az eljárási feladatok megoszlásának elvét, amikor kimondta, hogy a büntető eljárásban a vád, a védelem és az ítékezés egymástól elkülönül, továbbá, hogy bírósági eljárás csak törvényes vád alapján indulhat és a bíróság csak annak a személynek a büntetőjogi felelősségéről dönthet, aki ellen vádat emeltek, és csak olyan cselekmény miatt, amelyet a vád tartalmaz. A törvény indokolása megállapítja, hogy a funkció megosztással kapcsolatos vita már a szocialista büntetőeljárás tudományában is nyugvópontra jutott, és ezzel együtt nem győzi azt hangsúlyozni, hogy a feladat megosztásnak egyúttal a szocialista büntetőeljárás egységét is ki kell fejeznie. A kor felfogására jellemző módon az ügyészi vádelejtéséről megjegyzi, hogy azt el kell fogadni, hogy az az eljárás megszüntetésével jár, de mintegy csorbát ejt a bíróság saját benső meggyőződésén alapuló döntési kötelezettségén.

A törvényszakaszhoz fűzött magyarázat kiemeli, hogy a bíróság vádhoz kötöttségének vizsgálatakor nagy jelentősége van annak, hogy mit tekintünk a vád tárgyává tett tényeknek, vagyis mi a vád tárgya. A vád tárgyát azok a tények alkotják, amelyeket az ügyész a vád előterjesztésekor, mint megtörtént eseményt előad, feltéve, hogy ennek ellenkezője a vádirat szövegéből kifejezetten ki nem tűnik. (BJD 4460)

A vád kereteit – nyugodtan mondhatjuk, hogy több mint száz éve – a vádiratban leírt cselekmény, tehát az ott szereplő tényállás határozza meg, a minősítéshez azonban ilyen kötöttség nem fűződik. Ezért például elvétel esetén a minősítés kérdésében a bíróság a vádhoz kötöttség sérelme nélkül a vádirati minősítéstől nem korlátozva foglalhat állást, tekintet nélkül arra, hogy egy vagy két bűncselekménynek minősíti-e a terhelt egyetlen tevékenységét.<sup>5</sup>

A vád tárgyává tett tények helyes értelmezését egyébként a bírói gyakorlat az elmúlt évtizedekben egyértelműen kialakította, ennek illusztrálására álljanak itt az alábbi példák.<sup>6</sup>

## II.

A perbeli funkciók egyértelműbb szétválasztása körében kiemelkedő jelentőségű az Alkotmánybíróság 14/2002.(III.20.) AB határozata, amely megsemmisítette az 1973. évi I. törvény 171. (2) bekezdését, a 227. §-át, és ugyancsak megállapította a már elfogadott, de még hatályba nem lépett 1998. évi XIX. törvény 342. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét.

Az Alkotmánybíróság határozatában dogmatikai elemzését adja a perbeli funkciók elkülönítésének, amelynek során megállapítja, hogy a Be. rendelkezése alapján egyértelmű, hogy a büntető igazságszolgáltatás során az eljárási feladatok: a vád, a védelem és az ítékezés egymástól elkülönülnek. Erre figyelemmel a funkciómegosztásból kiindulva az Alkotmánybíróság vizsgálta a vádelv tartalmát és annak érvényesülési következményeit.

A történetileg változó tartalmú és eltérő eljárási keretek között alkalmazott vádelv lényegét a hatályos Be. szerint alapjában véve három elem alkotja: a perbeli funkciók megosztása, a vádló váddal való rendelkezési joga, a bíróság vádhoz kötöttsége mind az eljárás bírósági szakaszának megindítása, mind annak lefolytatása, mind pedig az ítélelhozatal során.

A vád, a védelem és az ítékezés elkülönítésének elméleti absztrakcióját a büntetőeljárási törvény normává emeli, amikor az adott típusú eljárási feladatokhoz tételes szabályaival konkrét jogosultságokat és kötelezettségeket

<sup>5</sup> *A büntető eljárás magyarázata*, Budapest, 1982, 49.

<sup>6</sup> Vö. a melléklettel.

rendel, továbbá az adott funkcióval összefüggésben határozza meg a hatásköri, illetékességi, összeférhetetlenségi, kizárási szabályokat.

A Be. további rendelkezései szabják meg azokat a kereteket, amelyek között a rájuk ruházott feladatokat a bíróságok és az ügyészségek ellátják, megjelölve azokat az eszközöket is, melyeket a konkrét eljárási jogszabványok és kötelezettségek teljesítése során alkalmazhatnak.

Az ügyész a Be. tételes szabályai által előírt módon köteles a nyomozás törvényességét felügyelni és intézkedéseivel biztosítani. Önálló döntési jogosultsága van a nyomozás megtagadása, a nyomozás megszüntetése, a megalapozatlan vagy szükségtelen vádemelések elkerülése érdekében a nyomozás – megrovás alkalmazása mellett vagy anélkül történő – megszüntetése, a vádemelés mellőzése és elhalasztása tekintetében.<sup>7</sup>

A Be. rendszeréből következően a nyomozás befejezése után a nyomozás adatait értékelve kizárólag a közvádloi funkcióval felruházott ügyész dönthet a büntetőeljárás további sorsáról. Az ügyész mérlegelő tevékenységének egyik eredménye a vádemelés, amellyel közhatalmi jogszabályát gyakorolja. Ennek folytán kerül a konkrét ügy az érdemi döntés meghozatalára kizárólagosan jogosult bíróság elé.

A bíróság igazságszolgáltatási tevékenységének előfeltétele a törvényes vád megléte. A bíróság elsőként hivatalból azt vizsgálja, hogy a vádnak megvannak-e a büntetőeljárás törvényben meghatározott alaki és tartalmi kellékei.

A törvényes vád alaki feltétele, hogy a Be-ben a vádlói jogosultságokkal felruházott ügyésztől, vagy az ügyek meghatározott körében a pótmagánvádlótól vagy a magánvádlótól származzék (vádlói legitimáció). A minimális tartalmi követelményeket a Be. a vádirat, illetve a vádindítvány szükséges elemeinek szabályozásáról szóló rendelkezései között határozza meg. A vád képviselőjének minden esetben konkrétan körülírt cselekmény miatt, annak a büntetőtörvény szerinti minősítését is tartalmazó, pontosan azonosítható személy felelősségre vonására irányuló megalapozott, a bizonyítékok megjelölését és indítványait is magában foglaló, összefoglalt vádat kell a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság elé terjesztenie.

A törvényes vádhoz a bíróság az eljárás során mindvégig kötve van, csak a megvádolt személy vád tárgyává tett cselekménye miatti felelősségéről dönthet, ugyanakkor a vádat köteles kimeríteni. A vád tárgyává tett tények köre határozza meg a bíróság hatáskörét, illetékességét, az eljárás módját (büntetti, vétségi eljárás), az általa felvett bizonyítás irányait, terjedelmét és az ítélethozatal kereteit.

A vádfunkció hatékony gyakorlását biztosítják azok a rendelkezések, amelyek a vád módosítását is lehetővé teszik a vádló számára. Amennyiben az

---

<sup>7</sup> 14/2002. (III.20.) AB határozat.

eredeti vádemelés után valamely új elem (új bizonyíték vagy a tények jogi megítélésének módosulása) indokolja, a vád megváltoztatható (módosítható vagy kiterjeszhető).

Egészen az elsőfokú bíróság ítéletének meghozataláig az ügyésznek lehetősége van arra, hogy az eredetileg vád tárgyává nem tett cselekmény(ek) vonatkozásában a vádat jelentős mértékben átalakítsa, mi több, az eljárási szabályok megtartásával akár eredetileg meg nem vádolt személlyel szemben is vádat emeljen. Ez az állam büntetőjogi igényének érvényesítése és a pergazdaságosság biztosítása szempontjából egyaránt indokolt. A bíróság számára széles körben előírt „figyelemfelhívási” kötelezettség és jog azonban azt is jelenti, hogy a bíróság olyan jelentős befolyást szerezhet a vád felett, amely lehetővé teszi, hogy a vád kereteit előzetesen saját „elképzelésének” megfelelően tágítsa ki. Az ügyész közzvádlói jogosítványainak részbeni átvétele a pártatlan bíró helyett a vádló-bírót helyezi előtérbe, míg a vádnak a bíróság igényeivel való előzetes megfeleltetése a közzvádló oldalán semmiféle kockázati tényezőt nem jelent.

Kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, amelyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére, a törvényt sértő bírósági ítéletek kizárására. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehozni és az érintett alanyi jogokat garantálni. Az Alkotmány tehát az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot.<sup>8</sup>

A tisztességes eljárás követelményének alapfeltétele a vádlói és az igazságszolgáltatási funkciók szétválasztása. Az ügyészség és a bíróság feladatainak elkülönítése, az egyes tevékenységi körökre vonatkozó részletes szabályok, az eljárás alanyai számára előírt kötelezettségek és a részükre biztosított jogosultságok konstrukciója eljárási garanciákat is jelent a védelem számára.

A büntetőeljárás végső szakaszában a bíróság vádhoz kötöttsége nemcsak az ügyész és a bíróság kapcsolatát határoolja be, hanem a vádlott védekezéshez való jogának tartalma szempontjából is alapvető jelentőségű. A terhelt számára a jogszerű és eredményes védekezéshez elengedhetetlen annak ismerete, hogy milyen tények, összefüggések, adatok alapján, milyen bűncselekmény miatt kerül sor vele szemben a felelősségre vonását célzó bírósági eljárás lefolytatására. A vád pontos ismerete biztosíthatja a védelem számára – többek

<sup>8</sup> 14/2002.(III.20.) AB határozat, ABH 1992. 65.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998. 372., 376., 377.

között – a bűnösség vagy a minősítő körülmények fennállásának hiányát jelentő, illetőleg a cselekmény privilegizált esetét megalapozó ok-okozati összefüggésekre vonatkozó bizonyítékok feltárását, a cselekmény elbírálása szempontjából jelentős motívumokra, enyhítő körülményekre történő figyelemfelhívás lehetőségét. Ennek hiányában nem áll módjában az ügyésszel egyenrangú félként érvei kifejtése, indítványainak megtetele, vagyis a védekezés jogának tartalommal való kitöltése.

Noha a hatályos szabályozásból következőleg a törvényes és megalapozott vád központi kérdés az eljárás bírósági szakaszában, ez nem jelenti a kontradiktórius eljárás keretében felvett bizonyítás eredményéhez képest a vád megváltoztathatatlanságát.<sup>9</sup>

Ezt a kockázatelosztást az ártatlanság vélelmének alkotmányos garanciája [57. § (2) bekezdés] külön szabályként kifejezésre is juttatja.<sup>10</sup> Alapvető kívánalom tehát, hogy a vád megváltoztatásának a keretei, a terhelt által is előre számításba vehető módon az eljárási törvényben előzetesen rögzítésre kerüljenek. A szabályok technikai kiszámíthatósága mellett azonban a vádlott számára az ügyészség és a bíróság jogosítványainak tartalmilag is – az eljárási törvényben meghatározott feladatukkal összhangban álló módon – kalkulálhatónak kell lenniük. E tekintetben meghatározó kérdés a váddal való rendelkezés jogának és ezen belül is a vádkiterjesztésnek a szabályozása.

Az Alkotmánnyal összhangban a büntetőeljárásról szóló törvény a közvádra üldözendő bűncselekmények miatti vádemelés tekintetében a döntés felelősségét kivételt nem tűrő módon az ügyészre ruházza. A vádemeléssel az ügyész azt juttatja kifejezésre, hogy a rendelkezésére bocsátott nyomozási iratok alapján milyen, a terhelt felelősségét megalapozó tényeket állapított meg és ezekkel kapcsolatban mi a jogi álláspontja. A vádképviselő azzal a kötelezettséggel jár, hogy a bizonyítás eredményéhez képest az ügyész a szakmai, hivatásbeli felelősség szabályai szerint eljárva a vád terjedelmében változtatást eszközöljön. A Be. szabályai szerint az ügyészi vádkiterjesztés esetén a terhelt részére még a tárgyalás elnapolása révén is biztosítani kell a védekezéshez való jog tényleges gyakorlását az újabb vád vonatkozásában, tekintettel arra is, hogy a bíróság ítékezésének alapját a továbbiakban a megváltoztatott vád képezi.

A büntetőügyekben a bíróságnak az Alkotmány és a Be. szerinti eljárási feladata, hogy a vád felől tisztességes eljárás lefolytatása után pártatlan döntést hozzon.

A 6/1998. (III. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel szögezte le: „A 'tisztességes eljárás' (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a

<sup>9</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>10</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59., 70.

*bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (ti. mint igazságos tárgyalás), hanem az idézett alkotmányi rendelkezésben foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és eljárásra vonatkozóan – az 57. § többi garanciájának teljesedését is átfogja. Sőt, az Egyezségokmánynak és az Emberi Jogok Európai Egyezményének – az Alkotmány 57. §-a tartalmához és szerkezetéhez mintát adó – eljárási garanciákat tartalmazó cikkei általában elfogadott értelmezése szerint a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy »nem tisztességes«.*<sup>11</sup>

A tisztességes eljárásnak számos nem nevesített, de elismert és több kifejezetten nevesített összetevője van. Ez utóbbiak közül az egyik a bíróság pártatlanságának kívánalma, amelynek a védelemhez való joggal összefüggésben is kiemelt a szerepe.

Az Alkotmánybíróság a bíróság pártatlanságának alkotmányi követelményrendszerét első ízben vizsgáló 67/1995. (XII. 7.) AB határozatában rámutatott, hogy: „A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében.»<sup>12</sup>

Ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság elemezte az Emberi Jogok Európai Bírósága által az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény 6. cikk 1. pontjában foglalt fair eljárás érvényesülésének vizsgálata során alkalmazott ún. kettős tesztet. Az Európai Bíróság a szubjektív teszt keretében az eljáró bíró személyes magatartását, vagyis azt vizsgálja, hogy volt-e az eljárás során „olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni.»<sup>13</sup> Az objektív megközelítés pedig: „annak vizsgálata, hogy függetlenül a bíró személyes magatartásától, a folyamodónak volt-e jogos, indokolt, objektíve igazolható oka a pártatlanság hiányának feltételezésére. Ebhez a Bíróság részletesen vizsgálja, hogy az adott jogrendszer szabályai szerint a bíró korábban milyen jellegű eljárásban, milyen feladatokat látott el, és milyen annak a szervezetnek a belső felépítése, amelynek keretében a pártatlanságát kétségesse tevő döntések születtek.»<sup>14</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az objektív tesztrel kapcsolatos

<sup>11</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998. 91., 95.

<sup>12</sup> 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995. 346., 347.]

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995. 346., 348.

gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy az eljárás során a bíró által ellátott funkciók vizsgálata alapvető kérdés. A funkcióhalmazódás, vagyis azon eset, amikor a bíró ítélezésen kívüli, a vizsgálattal vagy a váddal kapcsolatos feladatokat is ellát, a Bíróság szerint jogos kételyeket ébreszt a pártatlanságával kapcsolatban. Alapvető kérdés, hogy a bíró, aki a felek felett áll, a felektől különüljön el. A büntetőeljárás feltétele a vád, amelyet a védelem támad, ezért a bíró elkülönültsége úgy biztosítható, ha a vádat nem ő fogalmazza meg, a váddal kapcsolatos feladatokat egy tőle elkülönült személy látja el. A vád és az ítékezés feladatainak egy eljáráson belül azonos személy által történő ellátása önmagában alkalmas a bíró pártatlanságának megkérdőjelezésére, függetlenül attól, hogy milyen személyes magatartást tanúsított.<sup>15</sup>

Több ízben vizsgálta az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Bizottság a bíróság előtti eljárás tartalmi kiszámíthatóságának feltételrendszerét is. Ennek során többek között – éppen egy Magyarországgal kapcsolatos ügyben – kifejtette, hogy a vádlottnak a vádról történő értesítése a tisztességes eljárás kívánalma szerint nem pusztán formai követelmény.

*„A bűncselekmény tényállási elemei döntő fontosságú szerepet játszanak a büntetőeljárásban, amennyiben az e tényállások megvalósulását állító irat kézbesítésének pillanata az, amelytől fogva a gyanúsítottat úgy kell tekinteni, mint aki formálisan kézhez kapta az ellene felhozott vádak tény és jogbeli alapját tartalmazó írásos értesítést.”<sup>16</sup>*

Az Egyezmény 6. cikke 3. bekezdésének a) pontja nemcsak azt a jogot biztosítja a vádlott számára, hogy a vád „okáról” – azaz azokról a cselekményekről, amelyeket a vádlott állítólagosan elkövetett és amelyekre a vád alapul – tájékoztatást kapjon, hanem azt is, hogy a terhére rótt cselekmények jogi minőségéről is részletesen tájékoztassák.<sup>17</sup> A Bíróság továbbá emlékeztet arra, hogy a 6. cikk 3. bekezdésének a) és b) pontja egymással összefügg, és hogy a vád természetére és okára vonatkozó tájékoztatáshoz való jogot a vádlott védekezésre való felkészüléséhez fűződő jogának fényében kell megítélni.<sup>18</sup>

Mindebből az következik, hogy az ügyészség és a bíróság feladatainak elkülönítése nem pusztán a vádemelés – vádképviselet szabályainak formális betartását jelenti, hanem súlyozott szerepe van a vád tartalmi értelemben vett

<sup>15</sup> Eur. Court H. R., Case of De Cubber v. Belgium, Ser. A-86.; Eur. Court H. R., Case of Piersack v. Belgium, Ser. A-53.

<sup>16</sup> Eur. Court H. R., Kamasinski v. Austria judgement, of 19 December 1989. Series A no. 168., 36-37. § 79.

<sup>17</sup> Eur. Court H. R., Pélassier és Sassi v. France (GC), judgement, of 25 March 1999. 25444/94, § 51., ECHR 1999-II

<sup>18</sup> Eur. Court H. R., Case of Zoltán Dallos v. Hungary, judgement, of 8 February 2001. 29082/95., § 47., ECHR 2001-II; magyar nyelvű kivonat: BH, 2001/5., 392., 396.

törvényessége szempontjából is. A bírói és ügyészi tevékenységre vonatkozó részletes eljárási szabályok, az eljárás alanyai számára előírt kötelezettségek és a részükre biztosított jogosultságok konstrukciója a tisztességes eljárás követelménye szempontjából alapvető jelentőségű. Az eljárási funkciók közötti „átjárhatóság” lehetőségének megteremtése, sőt kötelezettségeként történő előírása, amely az eljárás teljes bírósági szakaszában töretlenül érvényesül, a vád tartalmi törvényességét kérdőjelezi meg, és ekként sérti a tisztességes eljárás követelményét.

A Be. vizsgált szabályai a bírót arra kötelezik, hogy az eléje kerülő konkrét ügyben a vád oldalán, az adott terhelt ellenében avatkozzék be a felek kapcsolatába, sőt az eljárásban addig nem is szereplő személlyel szemben – előzetes eljárás nélkül – a vádemelést szorgalmazza. Ezzel a beavatkozással megbomlik a funkciómegosztásból következő egyensúly, a bíróság pedig átlép azon a határon, amely az Alkotmányban és a Be.-ben megfogalmazott feladatköréből következik. A vád kompetenciájába tartozó jogosultságok gyakorlása, amely már előkészítő szakaszban az eléje kerülő ügyben előzetesen kinyilvánítandó állásfoglalásra készíti a bírót, egyfelől ténylegesen alkalmas lehet arra, hogy elfogulttá váljék, másfelől pedig ennek következtében pártatlansága a látszat szerint kétségbe vonhatóvá válik. A vádkiterjesztés lehetőségének a bíró általi megfogalmazása azt a feltételezést vonhatja maga után, hogy már a bizonyítási eljárás megkezdése előtt döntött a bűnösség kérdésében, sőt az eredeti vádban megfogalmazott mértéken túlmenően is felelősnek tartja a vádlottat. Mindezek az aggályok fokozottan jelentkeznek abban az esetben, ha a bíróság felhívása nyomán az ügyész olyan személy ellen emelhet vádat, akivel szemben eredetileg nem is kívánta érvényesíteni a vádemelés közhatalmi jogosultságát, akivel szemben esetleg nyomozás nem is folyt.

Nem változtat ezen az a tény sem, hogy – a bíró felhívása ellenére – az ügyész a vádat nem köteles kiterjeszteni. Mi több, a szabályozásnak ez a módja az eljárásba megengedhetetlen bizonytalansági tényezőt épít be. A vád képviselőjének nyilatkozatától függetlenül az ügy uraként eljáró bíróság valódi álláspontja a terhelt előtt már ismertté vált, s ez jogosan ébreszthet kételyeket benne a további bizonyítási eljárás irányultsága tekintetében is. A védelem szempontjából ez esetben nem tekinthető minden alapot nélkülözőnek az a feltételezés, hogy az ügyész nemleges nyilatkozata ellenére a bíróság az eljárás során mégiscsak megkísérli a vádkiterjesztésben megfogalmazott álláspontjának az alátámasztását, vagy a büntetés kiszabása során vonja értékelési körébe azokat a tényezőket, amelyek a vádkiterjesztésre történő felhívást eredetileg megalapozták. Miután annak nincs eljárási akadálya, hogy vádhatóság utóbb változtasson a vádkiterjesztés kérdésében elfoglalt álláspontján, mind az ügyész,

mind a bíróság működése tartalmilag, az eljárási funkciókat tekintve is a védelem szempontjából kiszámíthatatlanná válik.

A közvádloi és a bírói szerep összemosása, a bíróságnak a vád oldalán történő beavatkozása az eljárásba, a szabályozás lényegéből fakadóan alkalmas lehet arra, hogy kételyeket ébresszen a bíróság pártatlansága tekintetében. E vonatkozásban pedig az Alkotmánybíróság – az idevonatkozó gyakorlatát legutóbb összegző – 17/2001. (VI. 1.) AB határozatában elvi élel szögezte le, hogy alkotmányellenes egy eljárásjogi intézmény olyan szabályozása, amely azon elv ellen hat „*hogy a bírónak nem csak pártatlannak kell lennie, hanem pártatlannak is kell látszania.*”<sup>19</sup>

A 33/2001. (VII. 11.) AB határozatában kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy a pártatlanság elvének következetes érvényesülését sérti az olyan jogintézmény pusztja léte, amely „*beleütközik a bíróság előtti egyenlőség elvébe*” azáltal, hogy az eljárás egyik résztvevőjének, az ügyésznek „*többletjogokat biztosít, amellyel szemben a terbelt ... lépéshátrányba kerül.*”<sup>20</sup>

Az ügyész „*közvádloi funkciójának gyakorlása során az ügyészi szakmai felelősség követelményeit is szem előtt tartva köteles eljárni.*”<sup>21</sup> A váddal való rendelkezési jog gyakorlásával összefüggő, szakmai kötelezettségeit a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Ütv.) III. fejezete a bírósági eljárásban való részvétel tekintetében külön is szabályozza. Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 53. § (1) bekezdés a) pontja pedig – többek között az Ütv.-ben szabályozott – hivatali köteletség vétkes megszegése esetére biztosítja az ügyéssel szemben a fegyelmi felelősségre vonás lehetőségét.

A Be. szabályai szerint a vádfunkcióból következő feladatok gyakorlása elválaszthatatlanul az ügyészhez tapad. Mivel a váddal való rendelkezés teljeskörűen az ügyéset illeti meg, a bíróság nincs is olyan jogi eszközök birtokában, amelyekkel a vádemelést vagy a vádmódosítást akár vétlen, akár vétkes mulasztás esetén kikényszeríthetné. Ilyen eszközök biztosítása a funkciók egyesítését vonná magával, amely már súlyosan sértené a pártatlan bírósághoz való jog alkotmányos követelményét.

A váddal való rendelkezésből fakadó eljárási feladatok teljesítése vagy elmulasztása kizárólag az ügyész hivatásbeli felelőssége. Az ügyésznek az e feladat teljesítéséhez szükséges jelenléti, kérdezősi, indítványtételi és egyéb jogát a Be. a bírósági eljárásban teljes körűen biztosítja. Annak vizsgálata pedig, hogy az ez irányú felelősségéből fakadó kötelezettségeinek az ügyész tárgyaláson vagy tárgyaláson kívül hogyan tesz eleget, milyen szempontok vezérlik a

<sup>19</sup> 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABK 2001. május, 248., 250.

<sup>20</sup> Részletesen: 33/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABK 2001. június-július, 347., 348., 349.

<sup>21</sup> 34/B/1996. AB határozat, ABK 2001. április, 190., 192.

tárgyaláson való részvétel jogának gyakorlásánál, kizárólag célszerűségi kérdés, s mint ilyen, nem tartozik az Alkotmánybíróság által értékelendő szempontok sorába. Az állami büntető igény érvényesítése az ügyész alkotmányos kötelezettsége és ennek a szakmai, hivatásbeli mulasztásból eredő elenyészése kockázatát is az ügyész viseli. A kockázat csökkentéséhez fűződő érdek semmiképp nem lehet erősebb, mint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítése. Ez utóbbinak viszont alapvető feltétele az eljárásbeli funkciók tiszta elkülönítése.

Az Alkotmánybíróság a bírói szervezetre vonatkozó határozataiban következetesen hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság egyik alkotó eleméből a hatalommegosztás alkotmányos elvéből következően „a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kiüntetett szerepe van.”<sup>22</sup> A hatalommegosztás elvéből következik a bíróságnak az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében meghatározott igazságszolgáltatási monopóliuma, amely végső soron az egyedi ügyekben, a 46. § (1) bekezdésében rögzített ítélkezési tevékenység kizárólagosságában ölt testet.

Az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatás alkotmányjogi fogalmát több, egymáshoz szervesen kapcsolódó határozatában bontotta ki. Az 52/1996. (XI. 14.) AB határozatában leszögezte: „A bírói hatalomhoz kapcsolódó, az eljárási törvényben szabályozott közhatalmi tevékenység az igazságszolgáltatás.”<sup>23</sup> Az 1481/B/1992. AB határozatban ugyanakkor arra utalt, hogy: „Az igazságszolgáltatás’ alkotmányjogi fogalma nem értelmezhető úgy, hogy az csakis a konkrét ügyekben való ítélkezésre vonatkozik, hanem ennél szélesebb kört ölel fel.”<sup>24</sup>

A folyamatában vizsgált büntető igazságszolgáltatás rendszerében a bíróságon kívül más szervezetek és személyek is részt vesznek. A részt vevő szervezetekhez (rendőrség, ügyészség, bíróság) a büntetőeljárás egyes szakaszaiban eltérő feladatok kapcsolódnak, amelyek teljesítésében az eljárási és a rájuk vonatkozó szervezeti törvények által meghatározott jogszabályi kereteken és elveken belül önállóak. A büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes funkciókat az Alkotmány is elkülöníti, s a már említett ítélkezési tevékenységen kívül az 51. § (2) bekezdésében nevesíti az ügyészség vádmonopóliumát, az 57. § (3) bekezdésében pedig a védelemhez való jogot. A büntetőeljárási törvényben rögzített funkciómegosztás elvének tehát közvetlenül alkotmányi alapja van. Ezek az alkotmányos rendelkezések egyben olyan garanciái is az ítélkezés, a vád és védelem közötti egyensúlyteremtésnek, amelyek a fair eljárás alapvető biztosítékai, s amelyeknek az eljárási törvényben

<sup>22</sup> 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994. 84., 85.

<sup>23</sup> 52/1996. (XI. 14.) AB határozat, ABH 1996. 159., 161.

<sup>24</sup> ABH 1993. 756., 757.

is töretlenül érvényesülniük kell.

Az eljárás bírósági szakaszában a vádrendszerű és kontradiktórius eljárás lényegéből fakadó követelmény, hogy az Alkotmány szerint az igazságszolgáltatás monopóliumával rendelkező bíróság és a közvádloi hatalmat kizárólagosan birtokló ügyészség hatásköre, tevékenysége, mozgásteret egyaránt átlátható, kiszámítható legyen. A funkciómegosztás elvét és az Alkotmány 45. § (1), valamint 51. § (2) bekezdését egyaránt sérti az a megoldás, amely az eljárás bármely résztvevőjének jogi helyzetét lerontva, lehetőséget teremt az eljárás során az eljárás bármely alanyától való feladatkör elvonásra. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseiből az következik, hogy az ügyész közvádloi monopóliumának éppúgy töretlennel kell lennie, mint ahogyan az ítélezésben a bírói függetlenséget és a pártatlanságot megtestesítő állásfoglalásnak kell kifejezésre jutnia.

Kétségtelen tény, hogy az ügyész közvádloi monopóliuma járhat olyan hátrányos következményekkel (például a vádemelés elmulasztása, vagy indokolatlan védelejtés), amelyek a sértettek érdekeit hátrányosan befolyásolhatják. Az ilyen hibák elhárításának és hiányosságok kiküszöbölésének módja a jogalkotó által létrehozott vádkorrekatívumok rendszere útján lehetséges (például az új Be. által ismét bevezetett pótmagánvád). A közvádlo oldalán jelentkező vétkes vagy vétlen mulasztások, esetleges szakmai hibák kiküszöbölésére szolgáló korrekatívumok azonban semmiképpen sem eredményezhetik a vád és az ítélezés eljárási funkcióinak összemosását.

Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság alapvető ismérve a jogbiztonság, amely nemcsak „*az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.*”<sup>25</sup> A közvádlo és a bíróság viszonyában alapvető kívánalom, hogy az egyes konkrét eljárások során ne váljon megkérdőjelezhetővé a bírák függetlensége és pártatlansága, de a közvádloi monopólium belső lényege sem. Ez csak akkor valósulhat meg, ha a büntetőeljárásban részt vevő hatóságok működése tartalmi értelemben kiszámítható, ha a bíróság és az ügyészség által az eljárási törvény rendelkezései következtében ténylegesen ellátott feladatok megfelelnek az Alkotmány által rájuk ruházott közhatalmi funkcióknak.

Az Alkotmány idevonatkozó rendelkezései, így: a bíróságok igazságszolgáltatási monopóliumát rögzítő 45. § (1) bekezdése és az ehhez szorosan tapadó, az ítélezési tevékenység kizárólagosságára vonatkozó 46. § (1) bekezdése, az ügyészség vádmonopóliumát meghatározó 51. § (2) bekezdése, valamint a védelemhez való jogot garantáló 57. § (3) bekezdése éppen az ügyek tisztességes eljárás keretében történő, előítéletmentes, pártatlan

<sup>25</sup> ABH 1992. 59., 65.

eldöntését hivatottak szolgálni. A pártatlanság viszont az egyik alapfeltétele annak, hogy az ügyekben helyes és megalapozott ítélet szülessen.

A fenti indokokra figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált rendelkezések szemben állnak a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes feladatoknak közvetlenül az Alkotmányból levezethető és a Be. 9. §-ában külön is nevesített funkciómegosztás elvével, minek folytán alapjaiban sértik a tisztességes eljáráshoz való jog elvének garanciális szabályait. Az Alkotmánybíróság már 6/1998. (III. 11.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 57. §-ában foglalt elvek képezik a tisztességes eljáráshoz való jognak a gerincét, azonban a „*tárgyalás tisztessége*” ezek betartásában nem merül ki. Leszögezte továbbá azt is, hogy: „*Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás 'tisztességes' voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne.*”<sup>26</sup>

A fentebb kifejtettekből az is következik, hogy a bíróságnak az 1973. évi I. törvény. 171. § (2) bekezdésében és 227. §-ában megfogalmazott vádkiterjesztéssel kapcsolatos kötelezettsége sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében rögzített pártatlan bírósághoz való jog alkotmányos elvét. A szabályozás nyomán előálló jogbizonytalanság folytán sérül továbbá az Alkotmány 57. § (3) bekezdése által garantált védelemhez való jog elve is. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezéseket az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 42. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a határozat közzétételének napjával megsemmisítette.

A 342. § (3) bekezdése ugyanazon okból alkotmányellenes, mint a Be. 227. §-a. Így az Alkotmánybíróság az Abtv. 42. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvény ezen rendelkezése 2003. január 1-el nem lép hatályba.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Tekintettel arra, hogy a független és pártatlan bíróság eljárási helyzetétől idegen követelmény lenne a vádat alátámasztó bizonyítékok hivatalból történő beszerzésének és megvizsgálásának kötelezettsége, az ügyészség feladatának viszont szerves része e bizonyítékok felkutatása, beszerzése és vizsgálata, a Javaslat egyértelművé teszi, hogy a vádat alátámasztó bizonyítékok beszerzésére és megvizsgálására vádlói indítvány hiányában a bíróság nem köteles.

Az eljárási feladatok megoszlásának követelményéből fakad, hogy a vádat a vádlónak kell bizonyítania.

Ha a közzétett vádat emel, a vádat bizonyítania kell, ezért már a vádiratnak tartalmaznia kell a bizonyítási eszközök megjelölését, valamint azt, hogy azok mely tény bizonyítására szolgálnak. A vád törvényességét nem érinti ugyan, ha

<sup>26</sup> ABH 1998. 91., 95., 99.

a vádirat hiányosan jelöli meg a bizonyítási eszközöket, de ennek a bírósági eljárásban következményei vannak.

A bíróságnak megalapozott (hiánytalan és helyes) tényállást kell megállapítania. Ennek érdekében hivatalból vagy az eljárásban részt vevő személyek indítványára intézkedik aziránt, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak. Határidő tűzésével – szükség esetén az eljárás felfüggesztése mellett – megkeresheti az ügyészt. Az ügyész megkeresése – a vádirat hiányosságainak pótlása mellett – bizonyítási eszköz felkutatására, biztosítására, megvizsgálására és arra irányulhat, hogy a bizonyítékok a tárgyaláson rendelkezésre álljanak.

A Be. rendszerében az ügyész bizonyítási kötelezettsége az elsődleges, különösen, ha bizonyítási eszközök felkutatása szükséges. Az ügyész nem csak a terhelő és a súlyosító, hanem a mentő és az enyhítő körülményeket is köteles felderíteni [Be. 28. § (1) bek.] és figyelembe venni. A bíróság nem nyomoz. Független és pártatlan szerv, melynek feladata a bizonyítékok szabad értékelése és az ügy érdemét illetően a jogszabályoknak megfelelő, igazságos döntés meghozatala.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> A perbeli funkciók súlyosfokú megsértése miatt a Debreceni Ítéletábrla hatályon kívül helyezte a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság ítéletét, mert az eljárás során az ügyészi vádbeszéd befejezését követően az eljáró bíró figyelmeztette (felhívta) az ügyészt a vád módosítás lehetőségére, amellyel az ügyész élt is. Jóllehet a perbeszéd és felszólalások alatt, között az eljáró bíróságnak, a tanács elnökének csak a rend fenntartásával és a tárgyalás zavartalan lefolytatásával kapcsolatban vannak jogai és kötelezettségei. A bíróság az ügyészt vádmódosításra nem hívhatja fel, annak indokoltságára nem utalhat, e körben jelzéseket, megjegyzéseket nem tehet. Így súlyosan megsértette az eljáró tanács a tételes eljárási szabályokat, valamint az eljárási feladatok megosztásának és a fegyverek egyenlőségének elvét is, amikor a tanács elnöke az ügyész felé megjegyezte, hogy perbeszédében nem kerített sort az első eljárásban valóban eszközölt vádmódosításra. Az is megjegyzendő, hogy a történeti tényállás lényeges vádbeli módosulására a vádlott érdemi védekezést nem terjeszthetett elő, mert a bizonyítási eljárás megnyitására már nem került sor. A vádbeli történeti tények ilyen mélységű módosítása esetén feltétlenül indokolt az újonnan felmerült tényekre nézve a vádlottnak lehetőséget biztosítani a vallomástételre, amely nem történt meg. A büntetőeljárás végső szakaszába a bíróság vádhoz kötöttsége nem csak az ügyész és a bíróság kapcsolatát határolja be, hanem a vádlott védekezési jogának tartalmi szempontjából is alapvető jelentőségű. A terhelt számára a jogszerű és eredményes védekezéshez elengedhetetlen annak ismerete, hogy milyen tények, összefüggések, adatok alapján kerül sor vele szemben a felelősségre vonás célzó büntetőeljárás lefolytatására.

## III.

Reményeink szerint az eddigiekben egyértelműen sikerült bemutatni, hogy mind a jogi szabályozás, mind pedig a joggyakorlat szintjén kialakult, hogy melyek azok a tények, amelyek a vád tárgyát képezik. Ehhez képest a Legfelsőbb Bíróság által a közelmúltban közreadott jogértelmezés szerint a vád tárgyává tett cselekmény „körülírása” a vád szerinti minősítéshez igazodik. Ez határozza meg, mely tények tartoznak a vád tárgyához, melyek nem. Nem tekinthető a vád tárgyához tartozónak a történeti tényállásban leírt olyan magatartás, amelyet a vádló nem minősít bűncselekménynek, illetve amely miatt nem indítványozza a megvádolt személy felelősségre vonását. Az eljárási feladatok következetesebb elhatárolása, a vádelv fokozottabb érvényesülése érdekében tehát indokolt az eddigi gyakorlat megváltoztatása: a bíróság a vád szerinti történeti tényállásban leírt, de a vádló által nem minősített cselekményt nem bírálhatja el. A Be. 2.§ (4) bekezdése szerint a bíróság nincs kötve a vádlónak a vád tárgyává tett cselekmény Btk. szerinti minősítésére irányuló indítványához, de a vádon túl nem terjeszkedhet.

A bíróság a vád tárgyává tett cselekményt a vádtól eltérően minősítheti. Az eltérő minősítés a vád tárgyát nem módosítja, azonban szükségessé teheti – az új minősítés eltérő törvényi tényállási elemeihez igazodva, de a vád tárgyának keretein belül – a történeti tényállás kiegészítését vagy megváltoztatását. Ha például a vád szerint a cselekmény sikkasztás, a bíróság azonban hűtlen kezelésnek minősíti, a bizonyítás tárgya részben módosul: nem az elkövetési érték, hanem a vagyoni hátrány nagyságát kell bizonyítani.

A vádló utóbb kiterjesztheti a vádat a történeti tényállásban leírt, de a vád tárgyává nem tett cselekményre, de a bíróság nem hívhatja fel a figyelmét erre a lehetőségre.

A vád bizonyítása a vádlót terheli [4.§ (1) bek.] és az eljárási feladatok megoszlásának elvéből is következik, hogy a vád megalapozása a vádló és nem a bíróság feladata.

Jól látható, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezése a korábbi több évtizedes gyakorlathoz képest egyfajta szűkítő értelmezést jelent. Az egyértelműnek tűnik, hogy a be nem minősített tények tekintetében vádkiterjesztésre nem hívhatja fel a bíró az ügyészt. Eldöntendő kérdés azonban, hogy helye van-e az eltérő minősítés lehetősége megállapításának, mely során a bíróság az ügyész által „beminősítettekhez” képest további bűncselekményi minősítési lehetőséget rögzít a vádbeli tényállás alapján.

A Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint – és ez vitathatatlanul így is van – annak nincs akadálya, hogy az ügyész az eljárás során a vádat kiterjessze a

vádirati tényállásban leírt, de be nem minősített tények vonatkozásában kiterjessze a vádat. Az ügyésznek ez a lehetősége kétségkívül megvan, azonban jogbizonytalanságot okozhat és sérti is a tisztességes eljárás elvét, hogy ez esetben mintegy „lebegtet” a vádemelés lehetőségét, mert a tényeket a vádiratban már rögzítette, a bíróság ezekre bizonyítást nem vesz fel, és kizárólag az ügyész döntésén múlik, hogy kiterjeszti-e a vádat vagy sem. (Lásd fent az AB határozat örvén ezzel kapcsolatban kifejtett érveket.)

A terhelt és a védelem vonatkozásában eddig egyértelmű volt, hogy a védekezését nemcsak a vádiratban írt jogi minősítés, hanem a vádirati tények vonatkozásában terjesztheti elő. Ez a helyzet megváltozik, mert ha a terhelt és a védő képes is lesz az új értelmezés feldolgozására, szinte biztos, hogy jól felfogott érdekekben – ha nem is terjeszti elő – de mindenképpen felkészül ezekre a tényekre nézve is bizonyítékai előterjesztésére.

Sem a törvény szövege, sem az indokolás egyértelműen nem támasztja alá ezt a szűkítő értelmezést. Mindemellett el lehet jutni arra a következtetésre is, hogy nem szenved-e sérelmet a bíróságnak az a jogosultsága, hogy a vád minősítéséhez nincs kötve. (Ugyanakkor a bűnhalmazat kérdései is több helyen újragondolást igényelnek.)

A Be. Novella indokolása e körben arra utal, hogy a tisztességes eljárás követelményének alapfeltétele a vádlói és az igazságszolgáltatási funkció szétválasztása. Az ügyészség és a bíróság feladatainak elkülönítése, az egyes tevékenységi körökre vonatkozó részletes szabályok, az eljárás alanyai számára előírt kötelezettségek és a részükre biztosított jogosultságok konstrukciója eljárási garanciákat jelent a védelem számára is.

A váddal való rendelkezésből fakadó eljárási feladatok teljesítése vagy elmulasztása kizárólag a vádló (rendszerint a közvádló, az ügyész hivatásbeli) felelőssége. Az ügyésznek az e feladat teljesítéséhez szükséges jelenléti, kérdezési, indítványtételi és egyéb jogát a Be. a bírósági eljárásban teljes körűen biztosítja. Az állami büntető igény érvényesítése az ügyész alkotmányos kötelezettsége és ennek a szakmai, hivatásbeli mulasztásból eredő elenyészésének kockázatát is az ügyész viseli. A kockázat csökkentéséhez fűződő érdek semmiképp nem lehet erősebb, mint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítése. Ez utóbbinak viszont alapvető feltétele az eljárásbeli funkciók tiszta elkülönítése.

Ezért a Javaslat a bizonyítás általános szabályai között kifejezetten rögzíti, hogy amennyiben az ügyész nem indítványozza, a bíróság nem köteles a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök beszerzésére és megvizsgálására. (Az indokolás azonban nem támasztja alá a Legfelsőbb Bíróság által interpretált véleményt.)

Az indokolás a továbbiakban kifejti, hogy magánvádlót és a pótmagánvádlót is bizonyítási kötelezettség terheli. A magánvádlóra nézve ezt a Be. 494. §-ának (1) bekezdése kimondja, a pótmagánvádlóra pedig e tekintetben az ügyészre irányadó rendelkezések vonatkoznak. A magánvádlónak meg kell jelölnie, milyen bizonyítékok alapján kéri a büntetőeljárás lefolytatását [Be. 497. § (1) bek.]. Ebben a magánvádló számára – aki hatósági jogosítványok nélküli magánszemély – szükség esetén segítséget kell nyújtani.

## Melléklet

**BH 1976. 393. Ha a vádiratban leírt tényállás egy részét az ügyész nem minősíti, ez nem tekinthető a vádemelés mellőzésének (Be. 9., 146-147. §).**

A megyei bíróság a vádlottat több emberen elkövetett emberölés büntettének kísérlete miatt 7 évi – fegyházban végrehajtandó – szabadságvesztésre ítélte és a közügyektől 5 évre eltiltotta.

A tényállás szerint a vádlott a V. Lajos tulajdonában levő személygépkocsit ittas állapotban vezette. Majd együtt betértek az egyik étterembe. Az újabb ittelendéskor T. Károlyné üzletvezető közölte a vádlottal, hogy záróra van, és ezért már nem szolgálnak ki italt. V. Lajos erre hátba vágta T. Károlynét, aki mindkettőjüket kivezette az étteremből.

Ezután a vádlott az étterem előtt álló F. István tulajdonában levő személygépkocsi hátsó kerekét zsebkésével kiszúrta. T. Károlyné és F. Erzsébet felszolgáló felelőségre vonta a vádlottat, mire az hátba vágta T. Károlynét, aki arcul ütötte a vádlottat. Erre az nyomban hasba szúrta F. Erzsébetet, majd mellkason szúrta T. Károlynét. Az előbbi sérülése 3 hét alatt, az utóbbi 4 hét alatt gyógyult.

Az ügyészség indítványozta a vádlott bűnösségének rongálás büntetében való külön megállapítását.

A Legfelsőbb Bíróság alaposnak találta az indítványt.

Az ítélezési gyakorlat szerint, ha a vádiratban leírt tényállás egy részét az ügyész nem minősíti, ez nem tekinthető a vádemelés mellőzésének. Ha a vádiratban leírt történeti eseménnyel kapcsolatban nincs olyan utalás, hogy ennek büntetőjogi értékelését az ügyész nem kívánja (147. § (1) bek.), az a vád tárgya.

Az első fokú bíróság szerint a vádlottnak a rongálással kapcsolatos cselekményét az ügyész nem minősítette, ezért úgy tekintette, mintha a vádemelést az ügyészség mellőzte volna. A Legfelsőbb Bíróság nem tette magáévá az első fokú bíróság álláspontját.

A vádirati tényállás tartalmazza azt, hogy a vádbeli éjjel a vádlott az F. I. tulajdonában levő személygépkocsi egyik gumiját zsebkésével kiszúrta. A vádiratban foglalt tényállás e részét az ügyész valóban nem minősítette, ezzel kapcsolatban azonban nincs olyan utalás, hogy ennek büntetőjogi értékelését az ügyész nem kívánja. A vádirati tényállás említett része tehát ugyancsak a vád tárgya.

A vádlott a gépkocsi egyik gumijának zsebkésével történt kiszúrásával F. I.-nak több száz forintot kárt okozott. A vádlott cselekménye az 1961. évi V. törvény (Btk) 303. §-ának (1) bekezdésében meghatározott rongálás vétségének minősül. Minthogy azonban a rongálás vétségének a vád tárgyává tett jelentősebb súlyú bűncselekmény mellett a felelősségrevonás szempontjából nincs jelentősége, a Legfelsőbb Bíróság a vádlott ellen az eljárást a Be. 213. §-a (1) bekezdésének d) pontja alapján e részben megszüntette. A több emberen elkövetett

emberölés büntetének kísérlete miatt az első fokú bíróság által megállapított fő- és mellékbüntetést tekintette változatlan tartamban kiszabottnak. (Lcgf. Bír. Bf. II. 504/1976. sz.) (Megjelenet: BH 1976/9)

**BH1975. 552. Ha a vádiratban leírt tényállás egy részét az ügyész – tévedésből – nem minősíti, az nem tekinthető a vádemelés mellőzésének [Be. 9. § (2) bek., 146. §, 250. § III. pont, Btk. 29. § (3) bek., 276. § (1) bek.].**

A városi ügyészség a terhelt ellen vádat emelt az 1961. évi V. törvény (a továbbiakban: Btk.) 257. §-a (1) bekezdésének első fordulatába ütköző könnyű testi sértés vétsége miatt.

A vádiratban írtak szerint a terhelt megismerkedett a sértettel és sétálni hívta. Amikor az egyik bokros területhez érkeztek, a terhelt közölte a sértettel közösülési szándékát, s amikor az ellenkezett, többször megütötte, dulakodott vele. A sértettnak sikerült elmenekülnie, lábán és nyakán azonban 8 napon belül gyógyuló sérüléseket szenvedett. A vádirat utalt arra, hogy a sértett az erőszakos nemi közösülés büntette kísérletére nézve magánindítványt nem kívánt előterjeszteni, csupán a könnyű testi sértés vétsége vonatkozásában kívánta a terhelt megbüntetését.

Az első fokú bíróság a terheltet bűnösnek mondotta ki egy rb. erőszakos nemi közösülés kísérletében.

Az ítélet indokolásában a bíróság hivatkozott arra, hogy a sértett a bíróságon – kihallgatása során – akként nyilatkozott, hogy „a szükséges magánindítványt terjesztem elő a nevezett megbüntetésére, mégpedig elsősorban könnyű testi sértés miatt, de ha a fenti cselekmény erőszakos nemi közösülés kísérlete, amiatt teszek feljelentést.” A jegyzőkönyvből kiténik az is, hogy a gépelt mondatrészebe egy „is” szócskát is beírt valaki, a mondat értelmének lényegén azonban a bejegyzés nem változtat.

A rendőrségi kihallgatásakor kijelentette a sértett, hogy csak könnyű testi sértés miatt kíván feljelentést tenni, nemi erőszak miatt nem, mert a terhelt a mellét csak egy alkalommal fogta meg, az alsónadrágot nem tudta lehúzni róla, és a nemi szervét sem tudta megfogni.

Az első fokú bíróság az ügyészi állásponttól eltérően a Btk. 29. §-ának (3) bekezdésére hivatkozással – mely szerint a magánindítvány nem vonható vissza – a terhelt cselekményét erőszakos nemi közösülés büntette kísérletének minősítette.

A megyei bíróság az első fokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és az iratokat az ügyésznek visszaküldte.

A végzés indokolása szerint a sértett nemcsak a vádban minősített könnyű testi sértés vétsége, hanem erőszakos nemi közösülés büntetének kísérlete miatt is érvényes magánindítványt terjesztett elő, amikor kifejezésre juttatta a terhelt büntető eljárásban történő felelősségre vonását célzó kívánságát, és a sérelmére elkövetett cselekményt az erőszakkal történő közösülésre vonatkozóan is mint történeti tényállást előadta.

A másodfokú bíróság álláspontja szerint azonban az ügyész kifejezetten kinyilvánította, hogy a cselekményt csupán könnyű testi sértés vétségeként teszi vád tárgyává, jöllehet a vádirati tényállásban a teljes elkövetési magatartás leírása szerepel. Ilyen esetben a vád terjedelmét az ügyésznek ez a negatív irányban megszorító nyilatkozata vonja meg. Az első fokú bíróság ezért nem vád tárgyává tett magatartást bíralt el az ügyészi indítványtól jogilag eltérően, hanem a vádon messze túlterjeszkedve állapította meg a terhelt bűnösségét olyan bűncselekményben, amely miatt az ügyész nem emelt vádat.

A lényeges eljárási szabálysértésre tekintettel a másodfokú bíróság a Be. 250. §-ának III. pontja és 252. §-ának (2) bekezdése szerint az első fokú ítéletet hatályon kívül helyezte, és az iratokat a vádkiterjesztés megfontolása végett az ügyésznek küldte meg.

A megyei bíróság végzése ellen emelt törvényességi óvást a Legfelsőbb Bíróság alaposnak találta. A Be. 9. §-ának (2) bekezdésében foglaltak szerint a bíróság annak a személynek a

büntetőjogi felelősségéről dönthet, aki ellen vádat emeltek és csak olyan cselekmény alapján, amelyet a vád tartalmaz. A vád tárgyát azok a cselekmények alkotják, amelyeket az ügyész a vád előterjesztésekor mint történeti tényt előad.

A jelen eljárás tárgyát jelentő ügyben a vádirat részletesen tartalmazta a sértett sérelmére elkövetett erőszakos nemi közösülés büntette kísérletének tényállását. Mind a vádiratból, mind az ügyész tárgyalási nyilatkozatából az állapítható meg, hogy az ügyész a terhelt teljes cselekvőségét vád tárgyává tette és tévedésből csupán perjogi akadály – az erőszakos nemi közösülés kísérletére is kiterjedő magánindítvány hiánya – miatt minősítette a terhelt cselekményét könnyű testi sértés vétségének.

Ennek megfelelően az első fokon eljáró bíróság helyesen állapította meg, hogy a sértett által előterjesztett magánindítvány joghatályos és az vissza nem vonható. Mindezek figyelembe vételével pedig a bíróság – miután az ügyésznek a vád tárgyává tett cselekmény minősítése tárgyában elfoglalt álláspontja a bíróságot nem köti – a vád tényállásával egyező ítéleti tényállás alapján helyesen minősítette a terhelt cselekményét az ügyészi vádtól eltérően erőszakos nemi közösülés büntette kísérletének.

A kifejtettekhez képest tehát tévedett a másodfokon eljáró megyei bíróság, amikor a perjogi akadályra hivatkozva a vádlottnak az erőszakos nemi közösülés kísérletét megvalósító cselekményét könnyű testi sértésnek minősítő és vád tárgyává tevő ügyészi állásfoglalást úgy értelmezte, hogy az ügyész kifejezetten nem kívánt a vádlottal szemben erőszakos nemi közösülés kísérlete miatt vádat emelni. A megyei bíróságnak ez a perjogi állásfoglalása ellentétes az ügyésznek a vádiratban írásban és a tárgyaláson szóban előterjesztett nyilatkozatával. Az ügyésznek a kifejezetten perjogi akadályra való hivatkozása és a történeti tényállásnak a vádiratban való egyidejű rögzítése ui. nem nyújt alapot a másodfokú bíróságnak arra a megállapítására, amely szerint az adott helyzetben az ügyészség a vádemelést kifejezetten mellőzni kívánta. Ehhez képest pedig, amikor az első fokon eljáró bíróság a fentiek szerint vád tárgyává tett cselekményt az ügyész indítványától eltérő jogi állásfoglalással elbírálta, a vádlott bűnösségét a vád keretein belül törvényesen állapította meg.

Mindezekre tekintettel a megyei bíróságnak mint másodfokú bíróságnak az a határozata, melynek alapján a fellebbezések érdemi elbírálását mellőzte, és az első fokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és az iratokat az ügyésznek visszaküldte, törvénysértő.

A Legfelsőbb Bíróság ezért a Be. 290. §-ának (1) bekezdésében foglaltak értelmében megállapította, hogy a megyei bíróság mint másodfokú bíróság végzése törvénysértő. Ezért azt a Be. 290. §-ának (3) bekezdésében foglaltak alapján hatályon kívül helyezte, és az ügyet a megyei bírósághoz új eljárás lefolytatására visszaküldte. (Legf. Bír. B. törv. IV. 422/1975. sz.) (Megjelent: BH 1975/12.)

## A magyar munkajogi szabályozás gazdaság-, és munkaszociológiai szempontból vitatható területei<sup>1</sup>

### I.

Az 1990-es politikai és gazdasági rendszerváltást követő új magyar munkajogi szabályozás igyekezett átvenni azokat a munkajogi intézményeket, amelyeket a tágabb értelemben vett nyugat-európai jog a II. világháború után a keynesi szociális piacgazdaság koncepciója hatására kialakított. A *welfare society*-nek a gazdaságfilozófiája hivatalosan ebben az időszakban volt a csúcson, ami a Maastrichi Konferencia határozataiban nyilvánult elsődlegesen meg. Ugyanakkor azonban már ezen a konferencián erőteljesen artikulálódtak azok a neoliberais monetáris piacgazdasági nézetek, amelyek Friedreich Hayek és Fridman Milton munkásságában gyökereznek.

A munkajog – ellentétben a szocialista államok és így Magyarország munkajogával<sup>2</sup> – sohasem szakadt el a polgári jogtól, csupán a fogyasztóvédelem polgári jogi szabályaihoz hasonlóan „minimálstandardokkal” védte a gyengébb fél, jelen esetben a munkavállalók jogos gazdasági, szociális és egészségmegőrzési érdekeit az erősebb felet jelentő munkáltatóval szemben. E minimálstandardok az 1980-as évek végéig tartó *welfare society* időszakában megerősödve védtek a munkavállalói érdekeket a tipikus munkaviszonyt jelentő napi 8 órás és határozatlan időre kötött munkaszerződéssel, valamint a felmondásvédelmi törvényekkel.

A jóléti államiságnak a szociális piacgazdaságon és a teljes foglalkoztatásra törekvésen nyugvó ezen koncepcióját az 1980-as évek végétől kezdve egyre erőteljesebb mértékben kezdte kiszorítani a paci verseny kizárólagosságát és a

---

\* DSc., egyetemi tanár, a Közgazdaságtudományi Kar tanszékvezetője

<sup>1</sup> A tanulmány az OTKA T. 046436 AJP kutatás keretében készült.

<sup>2</sup> Az 1951. évi 7 tvr. (első szoc. magyar Mt.) és az azt követő 1967: III. tv. (második szoc. magyar Mt.) egyaránt nem ismerte el háttér joganyagként a Ptk.-t arra hivatkozva, hogy ellentétben a polgári joggal, a munkajog nem áruviszonyt szabályoz. Anakronizmusként az 1991: XXII. tv., vagyis a rendszerváltást követő új magyar Mt. 1.§-a is ezen az alapon áll, holott 1965-ben már Venzer V. G. szovjet közgazdász már elismerte a munkaerő speciális áru jellegét. Vö. VENZAER, *Az értéktörvény felhasználása a termelőségvetkezeti gazdaságban*, Budapest, 1965, 13.

koncentrációval történő költségmegtakarítást hirdető neoliberális globalizált gazdaságfilozófia, amely elvékonyítani igyekszik a gyengébb fél védelmét biztosító munkajogi minimálstandardokat. Ezáltal a munkajogi szabályozás ismét közeledni kezdett a polgári (magán-) jog klasszikus szabályaihoz.

Az új magyar munkajogi szabályozás is e két irányzat között botorkál bizonytalanul 1991 óta, amibe még belejátszik az is, hogy a posztkommunista politikai nomenklátúra, amely azelőtt is a gazdaság vezető tényezője volt, a rendszerváltás után többségében tulajdonosi jogokkal rendelkező vállalkozóvá vált. Ennélfogva a Magyar Szocialista Párt nomenklátúrájával együtt lényegileg konzervatív neoliberális értékeket vall és csak szavakban szocialista, szociáldemokrata. Ezzel szemben áll a legnagyobb ellenzéknek számító FIDESZ-MPSZ, amely megalakulásától kezdve konzervatív polgári liberális, ugyanakkor most ténylegesen szociális értékeket ment. A legnagyobb szakszervezeti szövetség, az MSZOSZ az MSZP politikáját segíti aktív módon is, míg a munkavállalók egy kis hányadát szervező Munkástanács a FIDESZ-MPSZ-hez közelálló keresztényszocialista állásponttal szimpatizál. A Liga és az autonóm szakszervezetek azok, amelyek még a legjobban védik a munkavállalói érdekeket, ugyanakkor azonban bizonyos értelemben véve szűklátókörű érdekérvényesítést is folytatnak, amit jól bizonyít az, hogy presztizs-féltésből felszámolnák az üzemi tanács intézményét, holott ez az az intézmény, amely nemzetközileg is bizonyítva az üzemeken belül a leghatékonyabban tudja védeni és érvényesíteni a munkakollektíva érdekeit.

Az első rendszerváltó MDF-KDMP konzervatív polgári kormány a német szociális piacgazdaság koncepciója alapján dolgozta ki az 1992. július 1-vel hatályba lépett Munka Törvénykönyvet, amely azonban – éppen az itt bemutatott irányvonalak és azokat képviselő kormányok négy évenkénti cserélődése következtében – sorozatosan módosult koncepcionálisan is. Ezért gazdaság-, és munkaszociológiailag egyaránt számos koncepcionális ellentmondás és hiányosság fedezhető fel a mai munkajogi szabályozásban. Ezek közül azokkal kívánok foglalkozni, amelyek a gazdasági fejlődésnek leginkább az útjában állnak.

## II.

1. A magyar munkajogi kapcsolatokat érintő szabályozás területén az egyik legnagyobb probléma az érdekvédelmi szervezetek és a koalíciós tárgyalások rendezetlensége, valamint a kollektív szerződés intézményének avit szabályozása. Ez az a terület, ahol az Mt. tele van olyan joghézagokkal, amelyek a gazdaság normális menetére is károsan hathatnak ki. Az első ilyen

hiányosság, hogy az érdekvédelmi szervezeteknél, azaz a szociális-koalíciós partnereknél csak a szakszervezetek jogai és kötelezettségei vannak részletesen rendezve, a munkáltatói szövetségekről viszont egyetlen szó sincs.<sup>3</sup> Sokkal megnyugtatóbb ebből a szempontból akár a cseh és a szlovák, akár a lengyel jogi rendezés, ahol az előbbi esetében az egyesületi törvény, az utóbbi esetében pedig a szakszervezeti és a munkáltatói szövetségi törvény rendezi a szervezetek jogait és kötelezettségeit az egyenlő elbírálás elve alapján.<sup>4</sup> Jóllehet, az 1992. évi Mt. kezdetben a német jellegű *bipartit* érdekegyeztetési rendszert ismerte el fő megoldásnak, és csak néhány ügyben írta elő a *tripartit* érdekegyeztetést, később mégis az Országos Érdekegyeztető, illetve Munkaügyi Tanács<sup>5</sup> (OÉT) lényegében belga-holland mintára<sup>6</sup> az országos érdekegyeztetés *tripartit* fórumává vált. Ma már ennél fogva nemcsak a minimálbér, a maximális munkaidő és a munkavédelem, valamint a csoportos létszámleépítés – az Mt.-től eltérő szabályozása – kérdésében<sup>7</sup> kerül sor *tripartit* érdekegyeztetésre, hanem más ügyekben is. A Kormány azonban egyes elméleti irányvonalak és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata által is alátámasztva magának vindikálhatja azt a jogot, hogy mindazon ügyekben, amelyeknél az Mt. 17. §-a nem ír elő kötelező háromoldalú országos érdekegyeztetést, a szociális partnerekkel kötött megállapodást bármikor annulálhatja. Ez történt 1995 márciusában, a „Bokros-csomag” bevezetésénél, amely annulálta a kormánynak a KIÉT-ben a közalkalmazotti bérek emeléséről a közalkalmazotti érdekvédelmi szervezetekkel kötött megállapodását,<sup>8</sup> valamint ugyanez lett a sorsa a Kormány által a köztisztviselői létszámleépítés kérdésében 2003 novemberében a

<sup>3</sup> Vö. 1992: XXII. tv. (továbbiakban: Mt.) Második rész II. fejezet.

<sup>4</sup> J. KOSTEČKA, *Neugestaltung des kollektiven Arbeitsrecht in der CSRF*, Arbeit und Recht (AuR), (1992/11), 322.; UŐ., *Neues Arbeitsrecht in der Tschechischen Republik*, AuR (1994/12), 436.; M. VLADASOVA, *Die Rolle von Tarifverhandlungen in Slowakischen Republik*, Recht in Ost und West (ROuW) (1993/12), 362.; H. SZURGACZ, *Das polnische Arbeits- und Sozialrecht nach dem Zusammenbruch der Sozialismus*. Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) (1995/2), 190-192.

<sup>5</sup> PRUGBERGER, *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Budapest, 2002, 85.

<sup>6</sup> *Jura Europae* (Droit du travail-Arbeitsrecht) Edition Technique Juris Classeurs-HC. Beck Verlag I. 20.50-5-7; II. 60.50-5-7.

<sup>7</sup> Vö. Mt. 17.§-ával, továbbá PRUGBERGER, *Európai és magyar összehasonlító, i.m.*

<sup>8</sup> Az 1995. március 12-én a Gazdasági Stabilizációról hozott kormányhatározattal (a gazdasági stabilizációról) bevezetett „Bokros-csomag” országgyűlési megszavazásakor a KIÉT elnöke is, mint MSzP listán bejutott országgyűlési képviselő is igen szavazatot kellett a pártfegyelem okán (mert listán került be) leadnia, amivel hozzájárult azon KIÉT - Kormány megállapodás annulálásához, amelyet két héttel a törvény megszavazása előtt a KIÉT nevében a kormánnyal a közalkalmazotti minimálbér megemeléséről megkötött.

Szakszervezetek Érdekegyeztetési Fórumával (SzÉF) megkötött országos megállapodásnak is.<sup>9</sup>

Az OÉT-ben való részvételi jogosultságot legitimáló reprezentativitás ugyancsak ellentmondásosan van rendezve. 1992-ben a szakszervezeti szövetségek OÉT-ben történő részvételi arányát a szakszervezeti vagyongosztlása alapján állapították meg. A szakszervezeti vagyonnal akkor dominánsan a SzOT jogutóda, az MSzOSz rendelkezett. Ezért ma is mintegy 90%-os részvételi aránya áll fenn az OÉT-ben, míg a többi szakszervezeti szövetség csak a fennmaradó 10%-on osztozik.<sup>10</sup> Az MSzOSz az, amely mindmáig akadályozza, hogy az OÉT-ben, illetve az OMT-ben történő részvételi jogosultságot megtestesítő reprezentativitás, vagyis hogy az érdekvédelmi szervezetek mindkét oldalán paritásos és egyenlő kritériumok érvényesüljenek – belga vagy holland mintára – az Mt.-ben, miként ez már több mint egy évtizede Bulgáriában fenn áll.<sup>11</sup> Annyit lehetett eddig csupán elérni, hogy az OÉT reprezentativitási feltételeinek meghatározása kérdésében a Horn-kormány utolsó évében (1997) Herczog László kezdeményezésére egy háromoldalú megállapodás (szakszervezeti és munkáltatói szövetségek, valamint a Munkaügyi Minisztérium) született, amely paritásos alapon a taglétszám és az egyedi vagy konföderációs ágazati jelentőség (lefedettség) alapján állapította meg az OÉT-ben való részvétel feltételeit, lényegében a belga-holland megoldás alapulvételével.<sup>12</sup> Jóllehet ez a három-oldalú megállapodás több mint nyolc éve érvényben és hatályban van, az OÉT-ben a szakszervezeti részvétel még mindig a már említett szakszervezeti vagyongosztlás alapján áll fenn, viszont valamennyi munkáltatói szövetség – reprezentativitási kikötések nélkül – tagja az OÉT-nek.<sup>13</sup>

Az MSzOSz azonban nemcsak az országos érdekegyeztetés fórumrendszer – vagyis az OÉT, illetve az OMT – európai normáknak megfelelő szabályozását sabotálja, hanem a működését is. Ez következett be akkor, amikor az Orbán-kormány került hatalomra, s aminek eredménye az lett, hogy

<sup>9</sup> L. a 1106/2003 (X.31.) Korm. határozatot és a Kormány - SzÉF között megkötött, a Magyar Közlöny november 14-én közzétett megállapodást. Jogi értékelését lásd PRUGBERGER Tamás, *A köztisztviselői létszámleépítési perekben hozott bírósági ítéletek problematikus vonásai*, Magyar Jog (2005/6), 334-336., továbbá Uő., *Mégegyszer a köztisztviselői létszámleépítési perekről*, Munkaügyi Szemle (2006/2), 54.

<sup>10</sup> PRUGBERGER Tamás, *Európai és magyar összehasonlító... i.m.*, 84-85.

<sup>11</sup> SZEDKOVA, K., *Das bulgarische Arbeitsetzgebuch auf dem Weg der Reformen*, ZIAG (1995/2), 256-257.

<sup>12</sup> HERCZOG László, *Kormánykonceptió az érdekegyeztetés átalakításáról*, Munkaügyi Szemle (1999/2), 9-13.

<sup>13</sup> PRUGBERGER Tamás, *A munkavállalói érdekvédelem problémái és a szakszervezetek szerepe*, Valóság (2003/5), 7-12.

mintegy két éven keresztül a Kormány nem hívta össze az OMT-t. Az Európai Szakszervezeti Szövetség (ETUC) közbenjárására végül egy olyan kompromisszum született, hogy a Kormány által meghatározott határidőn belül a szociális partnereknek meg kellett tenni a javaslatukat, a Kormány azonban a javaslat figyelembe vétele mellett attól függetlenül dönthetett. Ez minden, csak nem *tripartit* érdekegyeztetés, amit azonban 1998/99-ben az MSzOSz a szintén baloldali érzelmű más szakszervezetekkel és munkáltatói szövetségekkel együtt provokált ki, gyakorlatilag a munkavállalói oldal sérelmére.<sup>14</sup> Ez a következő kormányváltáskor mutatkozott meg azáltal, hogy az MSzOSz a 2002. évi választásokra választási szövetséget kötött az MSzP-vel. Ezért a Medgyessy/Gyurcsány-kormány számos neoliberális intézkedésével szemben nem tudott fellépni a szakszervezeti oldal, hisz a Kormány is – különösen az első 2-3 évben – kerülte az OÉT összehívását, és számos olyan munkaügyi intézkedést hozott, amelyeket az érdekegyeztetési fórumok elé kellett volna vinnie.<sup>15</sup>

Mindebbe jelentősen belejátszik az a körülmény is, hogy Magyarországon csak részben van rendezve a koalíció-képesség kérdése. Az Mt. 32. §-a ugyanis csak a másik koalíciós partnertől való függetlenséget írja elő, a nyugat-európai államokban az érdekvédelmi szervezeteknek harmadik hatalomtól és az államtól is függetleneknek kell lenniük.<sup>16</sup> Magyarországon ezzel szemben pártlistán parlamenti képviselővé válhatnak szakszervezeti és munkáltatószövetségi vezetők egyaránt. Az Antall-kormány időszakában ilyen volt a Munkástanácsok elnöke, a két szociál-liberális kormány időszakában pedig a szakszervezeti vezetők jelentős hányada került be az Országgyűlésbe MSzP listán. Ennek az lett a következménye, hogy e szakszervezeti vezetők több munkavállalói érdekekkel ellentétes neoliberális munkajogi és privatizációs törvényt megszavaztak.<sup>17</sup>

Ugynakkor még ma sincs szabályozva az Mt.-ben az ágazati és a területi érdekegyeztetés és annak fórumrendszere. Ez összefügg azzal, hogy az Mt. – régi szocialista beidegződésként – csak a vállalati (firma) kollektív szerződést szabályozza részletesen, meghatározva a szakszervezeti szerződés-kötési

---

<sup>14</sup> *Uo.*

<sup>15</sup> BAKONYI Á., *Csalódott érdekvédők: Szabó Endre a hallgatásról, a bérfejlesztésről és a kormány függetlenségéről*, Magyar Nemzet, 2003. szeptember 19. sz.

<sup>16</sup> *Jura Europae*, I-III., 50. 1.c.

<sup>17</sup> Ilyen volt az Mt.-nek az 1995: LV. és LX. tv.-ekkel történt átfogó módosítása, ahol a munkaügyi miniszter egymás ellen ugrasztotta a koalíciós partnereket és arra hivatkozva, hogy azok megállapodni nem tudnak, vállalta, hogy a MÜM módosítási tervét a kormány elé terjeszti. Így került ÉT előtti egyeztetés nélkül közvetlenül az Országgyűlés elé a gazdasági Stabilizációs Törvény (Bokros-csomag) 1995-ben, valamint a köztisztviselői létszámleépítésről szóló 1106/2003. (X.31.) Korm. hat. a Medgyessy-kormány idején.

jogosultság (reprezentativitás) kritériumait, amire a vonatkozó előírások lényegüket tekintve megfelelőek. Egyedül, vagy a vállalatnál képviselői jogosultsággal rendelkező másik szervezettel konföderációba lépve az a szakszervezet köthet a vállalatvezetéssel kollektív szerződést, amely az üzemi tanácsi választásokon több mint 50%-ot ért el (Mt. 33. §). Ma, lényegében ennek a szabálynak az ágazati- és a területi, valamint az országos érdekegyeztetés – részben formálisan (OÉT), részben informálisan (ágazati és területi bizottságok) létező – fórumaira és az e fórumokon megkötésre kerülő országos általános és ágazati, valamint területi általános és ágazati kollektív szerződéskötési jogosultságra vonatkozó elveit szükséges „*analogia legis*”-szel alkalmazni. Jelenleg csak így hidalható át a fennálló joghézag nemcsak itt, hanem a kollektív szerződés kiterjesztésénél is, aminek feltételeként az Mt. 34. §-a csak a megkötésben részt vett felek reprezentativitására utal (1. bek.).

2. A másik igen neuralgikus kérdés az üzemi tanácsi érdekképviselő és ezzel együtt a munkavállalóknak az üzemi vezetésben való részvételi joga. A magyar szakszervezeti szövetségek egy igen jelentős hányada azt szeretné, ha Magyarországon felszámolásra kerülne az üzemi tanács intézményrendszere. Ezzel tulajdonképpen hallgatólagosan egyetértenek a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek is. Az Mt.-tervezet vitáiban mind a két oldal az üzemi tanácsrendszer bevezetésével szemben foglalt állást, csupán az akkori Antall-kormány volt mellette, de csak azért, hogy kifelé láttatni lehessen, hogy nálunk – német mintára – munkahelyi demokrácia van.<sup>18</sup> Ennek az eredménye az, hogy ellentétben a német-osztrák és a holland üzemi tanácsrendszerrel,<sup>19</sup> az együttes döntési jog teljesen formális: a ma már nem létező Szociális Alap felhasználására, és a szociális intézmények igazgatására terjed csak ki (65.§ 1. bek.). Azok a munka-, bérügyi, munkavédelmi és munkafelügyeleti, valamint adatszolgáltatási kérdésekben, amelyek a nyugat-európai üzemi tanácsok többségében együttes döntési jogkörbe tartoznak, nálunk az üzemi tanácsnak csak véleményezési joga van (65.§ 3. bek.). A magyar üzemi tanácsi rendszer ennél fogva ténylegesen a franciához hasonlít, ahol az üzemi tanácsot csak konzultációs és információs jog illeti meg.<sup>20</sup> Megítélésem szerint a mai nyugat-európai többségi tendenciához hasonlóan az üzemi tanács jogkörét bővíteni kellene, különösen a munkahelyek megőrzése érdekében. Ezt tette meg

<sup>18</sup> Bővebben PRUGBERGER Tamás, *Az érdekképviselő és az érdekegyeztetés neuralgikus munkajogi kérdései*, Kereskedelmi Szemle (1992/7), 36.

<sup>19</sup> HUEYNINGEN-HUENE, *Betriebsverfassungsrecht*, München, 2001.; STRASSER, *Kollektives Arbeitsrecht*, Wien, 1989.; *Jura Europae*, 10.50. II. Capitel (D.); III. 60.50. II. (NL.)

<sup>20</sup> Mt. 65. §-ában az üzemi tanács jogköre összevetve a francia szabályozással. Vö. *Jura Europae*, II.

Németországban 2005. január 1-i hatállyal az ún. Hartz-Reformtörvéncsomag, amely minden munkáltatói rendes felmondás esetére előírja az üzemi tanács értesítésére kötelezettségét és az üzemi tanács állásfoglalási jogát az elbocsátott munkavállaló meghallgatásának jogával egyetemben.<sup>21</sup> Ezzel együtt érdemes még felemlíteni, hogy Hollandiában az üzemi tanács egyetértése nélkül a munkáltató nem mondhatja fel a munkaviszonyt,<sup>22</sup> az Egyesült Királyságban pedig – ahol üzemi tanács nem működik – közvetlenül a munkakollektívával kell leegyeztetni a munkáltatónak a felmondást.<sup>23</sup> Helyes lenne, ha mindezt „*de lege ferenda*” a magyar jog is figyelembe venné az üzemi tanács együtt döntési jogának – szerintem szükségessé váló – bővítése során.

A magyar szakszervezeteknek az üzemi tanács felszámolására irányuló törekvései retrográd jellegét mutatja az is, hogy az üzemi tanács az USA-ban – a jogi szabályozás által is elfogadva – fokozatos térhódítást mutat. Ugyanakkor az ún. európai konszernnek és vállalatok (a konszern-vállalatok és vállalati üzemek több tagállamban találhatók meg) esetében minden tagállam – így Magyarország is – a 94/45. sz. EK irányelv értelmében európai üzemi tanácsot köteles létrehozni, és ezért magát az intézményt is a nemzeti jogába felvenni köteles.<sup>24</sup> E vonatkozásban is megmutatkozott azonban a magyar szakszervezeti mozgalom hatékony érdekérvényesítő képességének a hiánya, mivel a General Electric – ahová a magyar Tungsram is tartozik – Spanyolországról Magyarországra tette át a székhelyét, és egyúttal itt van eme európai konszernnek a legnagyobb gyártó bázisa, mégis európai üzemi tanácsát nem a hazai munkavállalókra kedvezőbb delegálási, hanem a spanyol szakszervezeti választási rendszerrel hozták létre. A konszern magyarországi munkavállalóinak a hazai delegálási rendszer lett volna a kedvezőbb, mert így az európai üzemi tanácson belül nagyobb lett volna a magyar részvételi arány. Jóllehet az irányelvi szabályozás is a magyar megoldás alkalmazása mellett szólt volna, a spanyol szakszervezeti szövetség az Európai Szakszervezeti Szövetség segítségével elérte, hogy az irányelvben foglaltaktól eltérően a spanyol üzemi tanácsi választási rendszere érvényesüljön.<sup>25</sup>

A szakszervezeteknek erőteljesen pártpolitika függő működése miatt – mivel háttérbe szorul a tényleges munkavállalói érdekvédelem – elengedhetetlenül fontos, hogy az üzemi tanács intézménye a mai Mt. szerinti

<sup>21</sup> Richard GIESSEN, *Reformvorschläge zum Individualarbeitsrecht*, Zeitschrift für Arbeitsrecht. (2003-2004), 374.

<sup>22</sup> *Jura Europae*, II. 60.50. II.; Bernd Waas, *Das Betriebsverfassungsrecht der Niederlande im Spiegel des deutschen Rechts* = Ünnepi tanulmányok III., Miskolc, 1997, 375-409.

<sup>23</sup> *Jura Europae*, III. 90.00-18-19 (2. Absch. A. 30.)

<sup>24</sup> *Az Európai Unió munkajoga*, szerk. KISS, Budapest, 2001, 809-836.

<sup>25</sup> BANYÓ Béla, KELEMEN Melinda, NEUMANN László, *A részvétel magyarországi gyakorlata*, Munkaerőpiaci Tükör, 2005. december.

szabályozás alapján maradjon meg, s így az üzemi érdekvédelem az üzemi tanácsra hárulva elváljon az erősen pártpolitikába tévedt magyar szakszervezeti érdekvédelemtől. Ezért is jó az a – német, osztrák és holland megoldáshoz hasonló<sup>26</sup> - magyar munkamegosztás, ahol vállalati szint alatt az üzemi tanács, vállalati szinten felül pedig a szakszervezet a munkavállalói érdekvédelem letéteményese. Annak érdekében viszont, hogy a szakszervezetek ne a pártpolitikával, hanem a valódi munkavállalói érdekvédelemmel foglalkozzanak, ebből a szempontból is helyes lenne a kétkamarás parlament kialakítása, ahol a második kamarában az érdekvédelmi szervezetek kapnának helyet, rákényszerülve arra, hogy az általuk képviselték tényleges érdekeivel foglalkozzanak.<sup>27</sup>

### III.

1. Az individuális munkajogi szabályozás területén a gazdaság és a munkaügy szempontjából problematikus a foglalkoztatási jogviszony keletkeztetésénél a próbaidő-kikötés, a határozott időre szóló szerződéskötés, valamint az önfoglalkoztatás, míg a foglalkoztatási jogviszony módosításánál a terhes nő és magzatának védelme tűnik nehézkesnek.

A munkaviszony tartalmát érintő kérdések körében leginkább – részben a munkaerő racionális felhasználása, részben pedig a munkanélküliség enyhítése szempontjából – a kirendelés, az átirányítás, a kiküldetés, valamint a helyettesítés szabályai szorulnak bizonyos mértékig átértékelésre és revízióra. Ilyennek látjuk még a munkaviszony tartalmán belül a munkaidő, a pihenőidő és a szabadság Mt.-beli hatályos szabályait, valamint a munkabér védelmére vonatkozó egyes rendelkezéseket. Érdemes revízió alá venni az atipikus munkaviszonyokra vonatkozó jogi rendezést is, különösen azokat, amelyek a munkaerőkölcsönzésre, valamint a vezető munkavállalói szerződésre vonatkoznak. A gazdasági hatékonyság ellen hat a munkajogi anyagi felelősségnek néhány, a reálszocializmusból visszamaradt anakronisztikus szabálya. A munkaviszony megszűnésével és megszüntetésével kapcsolatos

<sup>26</sup> E három üzemi tanácsi rendszer, valamint a magyar esetében a szakszervezetek érdekvédelmi szerepe az üzemi szintre nem terjed ki, az a vállalati szinttől felfelé jelenik csak meg. Lásd e vonatkozásban PRUGBERGER Tamás, *Az érdekképviselet...*, i.m.

<sup>27</sup> Ezen a nézeten SÁRKÖZY Tamás, *Javaslat a piaci gazdaságot szolgáló modern kormányzás felépítésére*, Jog és Jogi tudomány 4., Budapest, 1994, 49.; KENDI Péter, *Képviseleti deficit a törvényhozásban*. Előadás, Budapest, 1994. augusztus 26.; PRUGBERGER Tamás, *Gondolatok az Alkotmányok a gazdasági alpnormákkal összefüggő reformjából*, Magyar Közigazgatás (1994/10), 607. Ezen kívül publicisztikában hasonló álláspontot fejtett ki Kulcsár Kálmán és Samu Mihály is: *Magyar Nemzet*, 1995.

egyreszt az egyes problémákat tanulmányunk későbbi részében, a foglalkoztatáspolitikával összekapcsolva tárgyaljuk.

2. A foglalkoztatási jogviszony keletkeztetésénél a próbaidőnek egy és három hónap közötti idő keretek közé szorítása szűknek tűnik. Egyrészt az alsó határnak 30 napban történő törvényi megállapítása sokak szemében úgy tűnik, hogy ennél rövidebb idő nem állapítható meg, másrészt viszont a bonyolultabb, a nagyobb szakképzettséget igénylő munkáknál a próbaidőnek három hónapban történő maximálása túl rövidnek tűnik. Főként a munkáltatók részéről fennálló alkalmazási kedv növelése szempontjából helyesnek látszana a próbaidőt a jelenleginél szélesebb időtartamban, 5 munkanaptól 6 hónapig terjedhető időben meghatározni. Ezen belül cizellálni is lehetne aszerint, hogy segéd-, betanított-, szakmunkásról, mesterlevéllel rendelkezőről vagy felsőfokú képzéshez, illetve diplomához kötött munkakörrel van szó. Három napot meghaladó próbaidő kikötésnél javaslatba hozható lenne a jogviszony munkaáttató részéről történő felmondása esetén a megszüntetés indokolása, és egy munkahét terjedelmű felmondási idő.

A határozott időtartamra szóló munkára vonatkozó magyar jogi rendezés alapvetően jó, de csak az ún. „*függő munkára*.” Ott ahol nem ilyen a munka, vagyis a „*szabad*,” illetve a kötetlen munkaviszonyoknál helyesnek látszana a korábbi belga joghoz hasonlóan visszaállni arra a lehetőségre, hogy a szabad, illetve a kötetlen munkavégzésre leszerződött munkavállaló, illetve foglalkoztatott foglalkoztatási viszonya 5 éves felső határok között akár egy munka-életúton keresztül görgethető vagy meghosszabbítható legyen.<sup>28</sup> Ez azonban csak az olyan kötetlen munkakörök esetében indokolt, mint amilyen a tudományos kutató, a kereskedelmi utazó, illetve az üzletkötő vagy pedig a vezető alkalmazott. Ez volna az egyik kör, ahol az Mt. 79. §-ának (6) bekezdésében meghatározott 30 napot meg nem haladó munkaviszonynak csak 5 éven belül történő görgethetősége alól kivételt lenne indokolt tenni, míg a másik az 50 éven felüliek munkavállalása lenne. Ha ugyanis az 50 éven felüli munkavállalók esetében a határozott időre történő szerződés 5 éves időtartamon belül szintén a szerződés szerinti időtartammal görgethetővé válna, megkönnyítené álláshoz jutásukat. Németországban a Hartz-Reformcsomag éppen ezért vezetett be 2005. január 1-vel ilyen megoldást.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> *Jura Europae*, I. 20.10-14. (1990. évi állapot) Magyar feldolgozására vö. PRUGBERGER Tamás, *Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni és a kollektív munkaszerződésre* = A munkajogi és a polgári jog kodifikációs és funkcionális összefüggései, szerk. PLOETZ, TÓTH, Miskolc, 2001, 137.

<sup>29</sup> Hagen SCHÄFER, *Das Hartz-Konzept: Arbeitsmarktreform ohne Biss*, 14-15.

Az önfoglalkoztatás egy neuralgikus pontja a magyar munkajognak, mivel a legtöbb esetben nem közös megállapodáson alapuló tartós vállalkozási vagy megbízási jogviszonyról, hanem ilyen formában burkolt kényszmunkavállalásról van szó. Ez esetben ugyanis a foglalkoztató teljes terjedelmében az önfoglalkoztatóra tudja áthárítani a tb.-járulékfizetés reá eső terhét, így időkorlátozás és túlmunkapótlék fizetése nélkül tudja foglalkoztatni, továbbá mentesülni tud a rendes- és a betegszabadság, valamint a más okból történő távollét esetén járó távolléti díj fizetése alól. Ezen kívül a foglalkoztató az önfoglalkoztatott munkaviszonyát – a vállalkozási szerződésre vonatkozó polgári jogi szabályok szerint – felmondási idő és végkielégítés fizetése nélkül azonnali hatállyal is megszüntetheti.

E negatív hatások kivédésére Németországban a Szövetségi Munkaügyi Törvényszék elvi határozatban mondta ki, hogy az egy helyen rendszeres jelenlétre kötelezett és tartós vállalkozási vagy megbízási jogviszonyban állót úgy kell tekinteni, mintha munkaviszonyban állna, és rá az individuális és a kollektív munkajog valamennyi szabálya kihat. Ezen az alapon szakszervezeti bizalminak és üzemi tanácstagnak is megválasztható. Megilleti őt az ezzel kapcsolatos passzív választójog, és a kollektív szerződés, valamint az üzemi megállapodás rá is vonatkozik<sup>30</sup>. Hasonló gyakorlatot folytatnak Hollandiában a kantonbírák, amit azonban szabályzati előírások is megalapoznak. A holland jog szerint ugyanis ebbe a körbe azok tartoznak, akik tartós vállalkozói-megbízási jogviszony keretében dolgoznak valamely foglalkoztatónál anélkül, hogy önálló cégnevük, valamint alkalmazottuk volna.<sup>31</sup> Franciaországban az ilyen önfoglalkoztatókat a *Code du travail* munkaköröktől függően ketté bontja. Az egyik körben az önfoglalkoztatókra a *Code du travail*, vagyis a francia Mt. összes rendelkezése kihat, míg a másik körben is a leglényegesebbek, mint amilyen a minimálbér, a maximális munkaidő, a túlmunkapótlék, a fizetett szabadság, a felmondási idő, és a végkielégítés.<sup>32</sup> Magyarországon csupán az egyenlő bánásmódról szóló 2003: XXVI. tv. annyit mond csak közvetett módon és általánosságban, hogy a foglalkoztatót terheli annak a bizonyítása, mely szerint az önfoglalkoztatót nem érte sérelem az ilyen jellegű foglalkoztatás

<sup>30</sup> Michael Wittner, *Arbeits-, und Sozialverordnung: Ausgewählte und eingeleitete Gesetze*, 1999<sup>24</sup>, 809-811.

<sup>31</sup> SOMOGYI Zsuzsa, *Munkavállalás vagy egyéni vállalkozás. A kényszmunkavállalkozás elkerülésének lehetősége holland megoldás alapján (A freelancer intézménye)*, Magyar Jog (2006/4), 237-238.

<sup>32</sup> A francia jogban az első csoporthoz tartoznak: a) üzletkötők (Art L. 751-1. etc. C.T.); b) újságírók (761-1 etc.); c) művészek (762-1); d) manökenek (763-1). A második csoporthoz: a) házi bedolgozók (721-1 etc.); b) házmester (771-1 etc.); c) háztartási alkalmazott (772-1); d) babysitter (773-1 etc.); e) ruhatáros és programeladó (781-1); f) kereskedelmi és élelmiszeripari kereskedelmi láncolatú ügyvezető, ha nem munkaviszonyban áll (781-1-2, ill. 782-1.). Az adatok Sandra Isenbergtől. IAAEG Trier.

során. Ez igen csak kevés, már csak azért is, mert ha az önfoglalkoztató ilyen keresettel lép fel, másnap már mehet is. A többi atipikus foglalkoztatáshoz hasonló egyenlő bánásmód követelménye pedig általánosságban mozgó „írott *malaszf*” csupán. Hatékony megoldás ezért csak az itt bemutatott három külföldi megoldás valamelyikének a magyar jogban történő meghonosításától lenne várható.

3. A munkaszerződés módosítását rendező Mt. 82-85/B. §-oknál problematikusnak a 85. és a 85/A. §-t látom. Ez utóbbit azért veszem utoljára, mivel az ún. átírányítást az Mt. nem ideiglenes munkaviszonymódosításnak, hanem munkáltatói utasításnak minősíti. Ezért abban a körben tárgyalom majd.

A 85.§ a munkáltatót arra kötelezi ha nőnemű munkavállalója teherbe esik, hogy terheisége megállapításától a gyermek egy éves koráig olyan munkakörbe helyezze, amely a várandós nő és magzata egészségét nem veszélyezteti. Természetesen ez csak akkor áll fenn, ha az eredeti munkakör a nő és magzata egészsége szempontjából káros. Abban az esetben, ha a munkáltató a terhes nőt a számára és magzata számára egészséges munkakörbe áthelyezni nem tudja, átlagkereset fizetés mellett a munkavégzés alól fel kell, hogy mentse. Az Mt.-nek ez az előírása olyan terhet ró a munkáltatókra, hogy érthető, miszerint az egyenlő bánásmódról szóló 2003: XXVI. tv. kifejezett tilalma ellenére nők munkába lépésekor érdeklődnek ilyen terveik felől. Ez a kérdés akkor kerülne a helyére, ha – orvosi véleménnyel alátámasztott ilyen helyzetben és a munkaügyi felügyelet által leellenőrizve – valóban nem lenne lehetőség az áthelyezésre, akkor a munkaügyi központ az 1994: LXV. tv.-ben szabályozott bérgaranciaalpból fizesse a munkavégzés alól felmentett „*kéismamának*” a „*sétáló időre*” járó átlagkeresetet. Ez esetben lényegében a munkáltatók közötti kockázatmegosztás állna elő. Különben is a bérgarancia alpból a munkáltató fizetéseképtelenné válása esetén a munkavállalók részére ki nem fizetett bérek és bérjellegű juttatások fejenként legfeljebb három havi mértékig történő kielégítése a 80/987. sz. EGK. irányelv alapján biztosítási alapon történik.<sup>33</sup> Ez

---

<sup>33</sup> Vö. a 80/987. EGK. irányelv 3-5. cikkelyeivel: Az Európai Unió munkajoga, szerk. KISS György, 673-675. KISS György „*A munkavállalói a munkáltató fizetéseképtelensége esetén*” című tanulmányrészében, amelyben az irányelvet értelmezi, nem ad erre feleletet, *Uo.*, 287-295.; Kutatásaink azt mutatták, hogy az EGK tagállamaiban a bérgaranciaalap biztosítási rendszer alapján működik és működött korábban is. Vö. *Bericht der Kommission. Die Umsetzung der Richtlinie des Rates 80/987. EWG vom 20. oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über der Schutz der Arbeitnehmers bei Zahlungsfähigkeit des Arbeitgebers. Kommission der Eg. Brüssel den 15.06. 1995. KOM (95) 164 entg. 27-30.* Feldolgozására vö. PRUGBERGER Tamás, *A munkáltató fizetéseképtelensége esetére szóló munkabér kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós rendezés tükrében* = Bérgarancia és a csőd-, felszámolási eljárás reformja, szerk. PRUGBERGER Tamás, MISKOLCZI BODNÁR Péter, Miskolc, 2005, 40-42.

azt jelenti, hogy ha a munkáltató fizetéseképtelensége bekövetkezik, a bérgarancia alapot kezelő szerv (munkaügyi hivatal vagy társadalombiztosítási intézet) a fenti mértékig a munkavállalók igényét kártalanítás címén kielégíteni tartozik. Ezzel szemben a fent említett magyar törvény értelmében a munkavállalók részére a bérhátralék-kiegyenlítés hitelezési alapon történik, aminek folyósítását a megyei munkaügyi központ megtagadhatja akkor, ha egy előzetesen felvett ilyen hitelt a munkáltató vagy a felszámoló (csődgondnok) nem fizetett vissza. Ez egy teljesen jogszerűtlen és irányelv-ellenes szabályozás, mivel a legtöbb EU tagállamhoz hasonlóan nálunk is kizárólag a munkáltatók kötelező járulékfizetéséből képződik ez az alap.<sup>34</sup> Itt tehát egy olyan alaptalan gazdagodás áll fenn az állam javára, amely hasonló egy olyan képtelen helyzethez, mintha például a CASCO gépjárműbiztosítás nem térítené az autókárt, hanem csak hitelt adna a javítás költségeinek kifizetéséhez. Ezért a bérgaranciaalap hazai működését is a nyugat-európai államokéhoz hasonlóan biztosítási alapra kellene helyezni.

Bizonyos mértékig a bérgarancia alappal áll összefüggésben az Mt. 85/A. §-ában szabályozott munkáltatói jogutódlás. Főszabályként ez esetben a munkaviszony továbbra is fennmarad. Az új munkáltató csak akkor mondhatja fel a munkaviszonyt, ha a vállalat profilját megváltoztatja. Ilyen esetben azonban végkielégítés fizetéssel tartozik azok számára, akik az ehhez szükséges szolgálati idővel rendelkeznek. Ugyanígy végkielégítés jár azoknak is, akik a jogutódlásra tekintettel szüntetik meg a munkaviszonyokat. A munkavállaló ugyanis ilyen esetben felmondhat, amit úgy kell tekinteni, mintha a munkáltató mondott volna fel. Mindez összhangban áll az irányelv 4. cikkelyével. Ez a cikkely még azt is kimondja, hogy a jogutód munkáltató kezesként felel a jogelőd munkáltatónak a munkavállalók irányában fennálló egy évnél nem régebbi tartozásaiért.<sup>35</sup> Az irányelvnek azonban 98/50. sz. EK. irányelvvel történt módosítása kiegészítette a 4. cikkelyt egy 4/a cikkellyel. E cikkely mentesíti a jogutód munkáltatót az itt említett kötelezettségek alól akkor, ha a jogutódlásra csőd, azaz fizetéseképtelenségi- (*insolventia*) eljárás keretében kerül sor. Ez esetben a munkavállalók csak a bérgarancia terhére kaphatják meg maximum 3 havi mértékben elmaradt bérüket, illetve bérjellegű követeléseiket (felmondási időre járó bér és végkielégítés). Az általános irányelvi szabályhoz

<sup>34</sup> Vö. 1994: LXVI. tv. 1.§ (4) bekezdést, s az ezzel összhangban álló bírói gyakorlatot. PRUGBERGER, *A munkáltató fizetéseképtelensége...*, i.m., 40.; Továbbá a törvénymódosítási javaslatot PRUGBERGER Tamás, RADNAY József, *Appendix... törvény a Bérgaranciaalapról szóló 1994. évi LXVI. tv. módosításáról* = Bérgarancia és a csőd-, felszámolási eljárás reformja, szerk. PRUGBERGER Tamás, MISKOLCZI BODNÁR Péter, Miskolc, 2005, 45.

<sup>35</sup> *Az Európai Unió munkajoga*, i.m., 661-663.; Feldolgozására vö. BERKE Gyula, *A munkavállalói jogok védelme a munkáltató személyében bekövetkező változások esetében* = *Az Európai Unió munkajoga*, szerk. KISS, 240-242.

képest ez a kivétel. A magyar Mt. 85/A. §-ának (5) és (6) bekezdése alapján viszont pont fordított a helyzet, mivel a kivétel vált főszabállyá, az irányelv főszabálya viszont kivétellé. A magyar szabályozás értelmében ugyanis a munkáltató jogutód a jogelődje tartozásaiért csak akkor felel, ha a jogelőd vállalatában részvény, egyéb értékpapír vagy tényleges tulajdonosi formában 50%-ot elérő részesedése volt.<sup>36</sup> Ez a szabály egyértelműen irányelvellenes.

4. A kirendelést és a kiküldetést, valamint az előbb említett átírányítást a magyar munkajog-elmélet munkáltatói utasításadási jogként kezeli. Ezért is került átírányítás kivételével az Mt. III. részének V. fejezetébe, ami a munkavégzés szabályait tárgyalja. Az Mt. – miként már jeleztem – az átírányítást is ide tartozóként kezeli.<sup>37</sup> Ugyanakkor a külföldi munkajog-elmélet – ami különösképpen a német jogban domborodik ki a legerőteljesebben<sup>38</sup> – az átmeneti áthelyezéssel együtt mind a hármat a munkaviszony ideiglenes módosításaként kezeli.<sup>39</sup> Ez alól a kiküldetés annyiban kivétel, ha a munkaszerződés a kiküldetést vagy a változó munkahelyet kifejezetten tartalmazza. A német jogban ezen az alapon nem minősül munkaviszony állandó jellegű ideiglenes módosításának a munkaerőkölcsonzéses jogviszonyon alapuló munkavégzés.<sup>40</sup> Ezzel szemben a kiküldésről szóló 90/71. EK. sz. irányelv átfogóan valamennyit magába foglalja, ideértve a munkaerőkölcsonzést is. Az irányelv értelmében az egy hónapot meghaladó kiküldéshez a területileg illetékes munkaügyi hivatal hozzájárulása, Németországban pedig az üzemi tanács egyetértése szükséges.<sup>41</sup> Az ideiglenes áthelyezés, kiküldés, stb. maximálisan egy évre szólhatott, amit azonban a munkaügyi hivatal engedélyével további egy évre meg lehetett hosszabbítani.<sup>42</sup> Ujabbán a hosszabbításnak ez a korlátja megszűnt foglalkoztatáspolitikai okokból. Sok esetben ugyanis a kiküldő, kölcsönadó munkáltató nem tud munkát adni visszatért munkavállalójának. Ezért kénytelen lenne munkaviszonyát felmondani.

<sup>36</sup> PRUGBERGER Tamás, *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Budapest, 2006, 278-279.

<sup>37</sup> Vö. az Mt. 83/A.§ (1) bekezdés szövegével.

<sup>38</sup> Peter BENGELSDORF, *Versetzung = Düsseldorf Reie*, Hg. SORUKA, SCHIFFER, Düsseldorf, 1998, 151; HAYNINGER-HUENE, BOEMKE, *Arbeitnehmerüberlassung nach der reform-Risiken*, Neuen Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) (2003/10), 522-524.

<sup>39</sup> 96/71. sz. EK. irányelv 3. cikkely.

<sup>40</sup> L. a 37. sz. jegyzetet, tovább Axel KOKREMOZ, *Neuerlegung der Arbeitnehmerüberlassung durch die Hartz-Umsetzungsgesetze: Übersicht über das seit dem 1.1.2003. geltende Recht der Arbeitnehmerüberlassung*, NZA (2003/5), 238-244.

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> Uo., továbbá PRUGBERGER Tamás, *A munkaerőátírányítás egyes jogdogmatikai problémái*, Magyar Jog (2005/8), 461-463.

Magyarországon is hasonló okokból el kellene törölni a másik munkáltatóhoz történő kirendelés esetében a 106.§ (1) bek.-be foglalt azon korlátot, miszerint kirendelésre csak akkor kerülhet sor, ha a kirendelő és a fogadó munkáltató között tulajdonosi érdekelttség áll fenn. Ezen kívül ugyancsak rugalmasabban kellene kezelni a 83/A. § (3) és (4) bek.-be foglalt azon megszorítást, hogy a kirendelés, átirányítás és a kiküldetés nem haladhatja meg egyenként az évi 44, a három összesen pedig a 110 munkanapot. Igaz, e korlátozások a munkavállalók védelmét célozva kerültek be az Mt.-be. E korlátozó előírások alól azonban indokolt lenne a küldő és a fogadó munkáltató, valamint a munkavállaló együttes kérésére munkaügyi hivatali felmentést adni, amennyiben a kérelmezők egybehangzó közlése értelmében ez a munkahelymegtartása végett indokolt. Ugyanígy lehetővé kellene tenni határidő nélkül a munkavállaló ingyenes kölcsönbeadási lehetőségét is, ami jelenleg legfeljebb csak két hónapra szólhat.

5. A munkaidő, a pihenőidő és a szabadság szabályait az Mt. III. részének VI. fejezete tartalmazza. A munkaidőre vonatkozó előírások megfelelnek a mind a 2000/34. sz. EK irányelvvel módosított 104/94. sz. EGK irányelvnek, mind pedig a 95. sz. EK ajánlásnak. Főszabályként ugyanis a munkaidőt a 117/B. § napi 8, azaz ötnapos munkahét figyelembevételével heti 40 órában határozza meg, követve az ajánlást. Ugyanakkor viszont, ha a munkavállaló munkáltatója közeli hozzátartozó, vagy olyan gazdasági társaság, ahol a közeli hozzátartozónak 25%-ot elérő szavazati joga van, vagy pedig a munkavállaló készenléti jellegű munkát lát el, a napi munkaidő 12 óra, azaz heti 60 óra is lehet. Ez viszont keményen ütközik az irányelv 2. cikkelyével, amely a heti munkaidőt 48 órában maximálja.<sup>43</sup>

Ugyancsak ellentétes az irányelvvel az Mt. 118/A. §-a is, mivel szintén az irányelv 2. cikkelye értelmében a munkaidőkeret maximálisan 4 hónapban állapítja meg, amely csak kollektív szerződéssel hosszabbítható meg 6 hónapra. Ezzel szemben az Mt. 118/A. §-nak (3) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a készenléti jellegű munkakörben, több műszakos beosztás, valamint folyamatosan működő üzem esetében kollektív szerződés a munkaidőkeretet 52 heti, vagyis egy éves időtartamban is megállapíthassa. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a munkavállaló ilyen esetben rendkívüli munkavégzés esetén pótlékhoz nem is jutna hozzá. Egyébként a pótlékok kifizetése körül komoly visszaélések vannak. Ha a munkanapokon folyó túlmunkák esetén lépi át a munkáltató a munkaidőkeretet, akkor a munkavállalónak 50%, ha pedig a heti

<sup>43</sup> A kérdés magyar feldolgozására lásd PRUGBERGER Tamás, *A munka-, a pihenőidő és a szabadság magyar szabályainak és gyakorlatának az Európai Unió normáival fennálló ütközéséről és kiküszöbölési lehetőségéről*, Európai Jog (2004/4), 22-23.

pihenőnapokon végzett túlmunkákkal, akkor 100% pótlék jár. Éppen ezért két nyilvántartást kellene vezetni. Ezzel szemben a munkáltatók többsége csak egy nyilvántartást vezet, és csak egységesen 50%-os pótlékot folyósít, megrövidítve a munkavállalókat.<sup>44</sup> Ezért – bírság kilátásba helyezésének terhe mellett – a munkáltatókat két nyilvántartásra kellene kötelezni, amelyet csak akkor válthatna ki egy nyilvántartással, ha egységesen 75%-os túlmunkapótlékkal operálna.

Az irányelv 1. cikkelyének komoly megsértését jelenti az Mt. 148. §-ba foglalt azon rendelkezés is, hogy készenlét esetén a munkavállaló személyi alaphérének csak a 20%-ra, míg ügyelet esetén csak 40%-ra tarthat igényt. Az irányelv 1. cikkelye szerint ugyanis munkaidő az, amikor a munkavállaló dolgozik vagy a munkáltató rendelkezésére áll. Hasonló elvet vall az USA-ban a „*Portal to portal Act*”, amely szerint teljes munkabér jár a munkavállalónak, túlmunka vagy „*túltartózkodás*” (rendelkezésre állás) esetén pedig annak másfélszerese arra az időre, amíg a munkáltató utasítása alapján a munkahelyen tartózkodik.<sup>45</sup> A magyar jogi megoldáshoz hasonló megoldás volt hatályban Németországban és Olaszországban egészen addig, míg az Európai Bíróság egy kielői és egy valenciai egészségügyi ügyelet kapcsán hozott két ítéletében ki nem mondta, hogy az ügyelet rendes munkaidőnek számít, amelyet teljes munkabérrel kell díjazni.<sup>46</sup> E két országban azóta az idevonatkozó jogi szabályozást az irányelv 1. cikkelyével összhangba hozták. Magyarországon ez még nem történt meg annak ellenére, hogy a Szolnok Megyei Bíróság a Szolnoki Megyei Kórház alperes és ügyeletet ellátó sebészei felperesek közötti ügyben az Európai Bíróság két ítéletének hatására ugyancsak kimondta, hogy az ügyeletet teljes munkaidőként kell számításba venni.<sup>47</sup>

Problémás még a két munkanap közötti pihenőidő hazai szabályozása is, mivel hogy az irányelv 3. cikkelye egyértelműen és kivételi lehetőséget nem adva mondja ki, hogy két munkanap között legkevesebb 11 óra pihenőidőt biztosítani kell. Az Mt. 123. §-nak (2) bekezdése ezzel szemben a fentebb már említett csoport esetében lehetővé teszi, hogy kollektív szerződés a két nap

---

<sup>44</sup> NEUMANN László, NACSA Beáta, *A rugalmas alkalmazkodást lehetővé tevő szerződéstípusok, munkabéhi szintű együttműködés a társadalmi partnerekkel a munkaszervezet módosítására, különös tekintettel a Munka Törvénykönyvre 2001. évi módosításának hatására* = Foglalkoztatást elősegítő munkajogi kutatások, szerk. PONGRÁCZ László, OFA Kutatási Évkönyv 3, Budapest, 2005, 222-228.

<sup>45</sup> Információ Prof. Marley S. WEISSTÖL, University of Maryland (USA).

<sup>46</sup> EU Bíróság C. 2000.10.3. *keltezésű határozata* = Neue Juristen Woxhenschrift (2003), 2971.; LÖWISCH, *Arbeitsrecht*, Düsseldorf, 2004<sup>7</sup>, 245.;

<sup>47</sup> Jász-Nagykun-Szolnok megyei Bíróság, IV. Mt. 21-320/2005. sz. ítélet; Ismerteti, értékeli PRUGBERGER Tamás, *Az ügyelet problémaköre*, Orvosok lapja (A Magyar Orvosi Kamara Folyóirata) (2006/1), 17-18.

közötti pihenőidőt 8 órára lerövidítse. Ez amellett, hogy irányelv ellenes, különösen azokon sérelmes, akik munkahelyüktől távol laknak.

Az éves rendes szabadság legkisebb mértékének a hazai meghatározása sem áll összhangban az irányelvvvel. Az irányelv 3. cikkelye ugyanis a szabadság legkisebb mértékét egy hónapban határozza meg, amit munkanapokra átszámítva a régi tagállamok többsége 24-25 munkanapban állapított meg. Ezzel szemben az Mt. 131. §-nak (1) bekezdése az éves rendes szabadság legkisebb mértékét 20 munkanapban rögzíti. Hasonló probléma merül fel az ún. szülői szabadsággal kapcsolatosan is. A 96/34. EGK irányelv a szülő szabadságot gyermeknevelési cézzattal mind a két szülő részére biztosítja, aminek mértéke 6 hónaptól másfél évig terjedhet, és mind a két szülő a gyermek 8 éves korának eléréséig akkor, és olyan ütemezésben veheti ki, amikor úgy látja, hogy az annak egészséges fejlődése szempontjából kívánatos. A magyar Mt. 132. § (2) bekezdése ezzel szemben csak a gyermeknevelésben nagyobb szerepet vállaló szülőnek biztosítja a szülői szabadságot, amelynek mértékét a gyermekek számától függően évi kettőtől hét napig terjedhető mértékben határozz. Ez sem fér össze az irányelv előírásaival, noha van a jogi irodalomban más álláspont is.<sup>48</sup>

6. A munka díjazásával kapcsolatos problémák túlnyomó többségével már foglalkoztunk. Így is azonban néhány kérdés még megválaszolása vár. Az egyik a teljesítménykövetelmény kérdése, amelyet az Mt. 65. § (3) bekezdés f. pontja értelmében a munkáltató jogosult meghatározni, ahol az üzemi tanácsnak csak véleményezési jogosultsága van. Ha a nyugat-európai államok többségéhez<sup>49</sup> hasonlóan a munkáltató a munkadíjat és az akkord (teljesítménykövetelmény) emelését az üzemi tanács egyetértésével határozhatná el, a sztrájkok és bojkottok megelőzését lehetne ezáltal biztosítani.

A munkabér védelmét érintően az Mt. 154. §-nak (2) bekezdése kimondja, hogy a munkabér 20%-a fizethető ki csupán természetben. Ez az előírás az ILO 100. sz. egyezményén nyugszik, amelyhez Magyarország is csatlakozott. Az egyezményhez képest a magyar szabályozás szigorúbb, mivelhogy az egyezmény a bér naturáliában kifizethető részét 50%-ban állapítja meg.<sup>50</sup> A szigorúbb magyar szabályozás tartható, ám ez alól mentesíteni kellene a vezető alkalmazottak díjazását. Ott ugyanis lehetővé kellene tenni, hogy a munkadíj nagyobb részét a nyugat-európai gyakorlatnak megfelelően legalább 50% mértékben állapíthassák meg. Ilyen természetbeni díjazás ugyanis az

<sup>48</sup> Az irányelv szövegét lásd: *Az EU munkajoga*, szerk. KISS, 571-584.; A magyar szabályozás kritikájára vö. PRUGBERGER Tamás, *Európai és magyar összehasonlító i.m.*, 349.

<sup>49</sup> *Uo.*, 358-359.

<sup>50</sup> *Uo.*,

ingyenes és rezsiköltségmentes szolgálati lakás-, és személyautóhasználat, elsőbbségi részvényjuttatás, kiegészítő társadalombiztosításban részesítés stb.<sup>51</sup> A természetbeni és a pénzbeni díjazás arányának magyar szabályozásával kapcsolatban még az is problémát jelent, hogy ellentmondásban van vele a termőföldekről szóló 1994: LIV. tv., amely lehetővé teszi az ún. felesbérlet és a részesművelés alkalmazását, miközben az ILO egyezmény értelmében ezt olyan bújtatott munkaviszonyként kell figyelembe venni, ahol a munkadíj teljes terjedelmében természetben kerül megállapításra. Ezért a felesbérletet és a részesművelést a nyugat-európai államok – ellentétben velünk – általában tiltják.<sup>52</sup>

7. Az ún. atipikus munkaviszonyok körében kettőnek a szabályozásánál látok problémát. Az egyik a vezető állásúak jogviszonya, a másik pedig a munkaerőkölcsönzés.

A vezető állásúak jogviszonyánál a vezető állású fogalmát az Mt. 188. § bizonyos mértékig anakronisztikusan, a kis-, és a középvállalati szervezeti modellnek megfelelően határozza meg, utalva arra, hogy vezető az egység irányítója és annak helyettese. Helyes lenne azonban a szupra-, és az internacionális, valamint a nemzeti nagyvállalatok-óriásvállalatok hierarchikus szervezeti modelljének figyelembevételével arra is utalni, hogy a vezető egy hierarchikus láncolat egy megfelelő szintjén belül is állhat, így döntési joga és saját munkaidő meghatározása is korlátozható, azaz a felette álló szint által meghatározható. Ebből adódóan nemcsak a cégtulajdonos, hanem a felette álló szervezet vezető-alkalmazottja, illetve megbízottja részéről is utasítható. Ilyen okokból mind a nyugat-európai államokban, mind pedig az USA-ban a vezető állású alkalmazottak kialakították a saját kollektív munkajogi védelmüket. Szakszervezeteik vannak, amelyek reájuk kihatóan a munkáltatói szövetségekkel kollektív szerződéseket kötnek, a duális üzemi tanács-rendszer esetében pedig a delegált vezetőt az alkalmazotti oldal, a monista esetében pedig a saját hasonló választott szervezetük védik az üzemen belül az üzembirtokos irányában.<sup>53</sup> Magyarországon még mindennek semmi nyoma. Jó lenne, ha e téren is felzárkoznánk a polgári gazdasághoz, és ennek nyoma megjelenne az Mt.-nek a vezető alkalmazottak jogállását rendező X.

<sup>51</sup> Rolf BIRK, *Der leitende Angestellte: Einige Rechtsvergleichende Bemerkungen*, *Recht der Arbeit* (1988/4), 212.; Elisabeth MAYER, *Die arbeitsrechtliche Stellung der cadres superieurs*, Inaugural Dissertation-Universität Trier, Würzburg, 1993, 73-80.; Dagmar Kaiser, *Leitende Angestellte*, *Arbeitsrecht Blattei* (1996), 18.

<sup>52</sup> Ilyen szabály van a holland jogban: *Jura Europae* II. 60.10-6-7.;

<sup>53</sup> Rolf BIRK, *i.m.*, 216.

fejezetében. A vezető alkalmazottak díjazásának problémájáról korábban már szó esett.

A vezető alkalmazottakat érintő szabályozás itt kimutatott némi anakronizmusához viszonyítva mind a távmunkát rendező X/A. fejezet, mind pedig a munkaerőkölcsönzésről szóló XI. fejezet korszerűnek tűnik. Az utóbbival kapcsolatosan azonban felmerülnek olyan munkáltatói visszaélések, amelyeket az Mt. 2005. decemberi módosítása részben rendezett, de a szabályok kiegészítésre szorulnának. Ezen kívül van még olyan kérdés is, aminek megfelelő rendezése várat magára. Kezdjük ez utóbbival.

Magyarországon több munkaerőkölcsönző cég egyúttal munkaerőközvetítéssel is foglalkozik oly módon, hogy a nála kiközvetítésre jelentkezőktől a közvetítési díjat beszedi, ugyanakkor pedig kölcsön munkaeorként a saját cégéhez veszi fel. Lényegében úgy jár el, mint az a bizományos, aki a megbízótól eladásra átvett árut saját maga számára veszi meg. A Ptk. 510. § (1) bekezdése értelmében a bizományosági díj a bizományosnak ilyenkor is jár. Ez a polgári jogi áruforgalomban normális. A szociális kérdésektől átitatott munkajogban azonban nem. A munkaerőkölcsönzésnél ezért e kettős jellegű és kettős haszonszerzésre irányuló működést az Mt. munkaerőkölcsönzésére vonatkozó szabályainak kiegészítésével meg kellene tiltani.

A másik problémát a 2005. decemberi módosítás részben rendezte: a érvénytelenné nyilvánítja ugyanis az olyan munkaerőkölcsönzésre irányuló szerződést, amelynél kölcsönző és a kölcsönbevevő között tulajdonosi összefonódás áll fenn. Úgy véli ugyanis a jogalkotó, hogy ezáltal ki tudja szűrti az olyan helyzeteket, ami akkor áll be, midőn azok a cégek, amelyek kevesebb bérért akarják foglalkoztatni munkavállalóikat, felmondanak nekik tanácsolva, hogy az általuk titokban, vagy támogatásukkal alapított munkaerőkölcsönző cégeknél jelentkezzenek. E munkaerőkölcsönző cégek pedig kölcsönszerződéssel kevesebb bérért eredeti munkahelyükre irányítják vissza őket. Vannak cégek, ahol ma már a személyzet 60-80%-a így dolgozik.<sup>54</sup> Tekintettel arra, hogy az ilyen visszaélésekre nemcsak tulajdonosi összefonódás esetében, hanem más tisztességtelen, például lefizetéses kapcsolatként is sor kerülhet, a munkaügyi felügyelőség által megtámadhatóvá kellene tenni minden olyan tartós kölcsönzési kapcsolatot, ahol kizárólag egy munkaerőkölcsönző és kölcsönvevő között huzamos kapcsolat áll fenn, és ehhez a munkaerő felmondással egybekötött kölcsönzéses visszairányítása kapcsolódik. Ez esetben

<sup>54</sup> Vállalati szakszervezeti képviselő vitafelszólalása dr. Horváth István, az SzMCs. jogi főosztálya vezetőjének az Mt. munkaerőkölcsönzési szabályainak módosításáról tartott előadásához FES-Konferencia a munkaerőkölcsönzésről. Budapest, 2005. december 14.

viszont a munkaviszonya megszüntetését is az Mt. 5. §-a alapján a rendeltetésellenes joggyakorlás miatt jogellenessé kell nyilvánítani.

8. A munkajogviszonyból származó kötelezettségek megszegésével kapcsolatos felelősség szabályait vizsgálva, a munkavállaló szerződészegésének objektív jogkövetkezményeire semmilyen utalást nem tartalmaz az Mt. VII. fejezete. A 166. § csupán annyit mond, hogy a munkavállaló a munkaviszonyból eredő kötelezettségeinek megszegésével okozott kárt köteles megtéríteni. A szerződészegésnél először az abból eredő hibás állapot helyreigazítására irányuló jogkövetkezmény jelenik meg, és ha ez kárt is idéz elő, akkor áll elő a kártérítési felelősség is járulékos szankcióként. Ahogy az adás-vételnél vagy a vállalkozásnál a hibás szolgáltatást a felróhatósági körülményeket teljesen figyelmen kívül hagyó szavatossági igények, illetve azok kielégítésére irányuló kötelezettségek kísérik, ugyanennek kellene érvényesülnie a hibás munkavégzésnél is. Ezzel kellene indítani a 166. §-t, azzal kiegészítve, hogy az átvételre alkalmatlan munkát munkabérfizetés nélkül újból el kell végezni, ha pedig ez nem lehetséges, a munkabérből arányos levonás alkalmazható legyen. Ez esetben indokolt lenne a minimálbér arányos megvonását is lehetővé tenni.

Amennyiben a munkáltatót a munkavállaló kötelezettségszegéséből eredően kár éri, a munkavállalót terhelő általános kártérítési felelősségére vonatkozó ma hatályos szabályokat prevenciós szempontokból indokolt volna a nyugat-európai megoldásokhoz hasonlóan<sup>55</sup> a polgári kártérítési felelősség szabályaihoz közelíteni. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi büntetőjogi jellegű vétkességi fogalmat (szándékosság és gondatlanság) a „munkavállalótól általában elvárhatóság” fogalmával volna helyes felváltani, a vétkesség súlyossági fokának bizonyítását pedig nem a munkáltatóra hárítani, hanem azt fel kellene cserélni a vétkességkimentés, az *exculpato* lehetővé tételével. Prevenciós szempontból kifejezetten káros a „vétkesség” (*culpa*), azaz a felróhatóság enyhébb eseteire a kártérítés összecszerűen meghatározott mérséklését törvényileg előre úgy meghatározni, miként ezt ma a 167. § teszi. Sokkal egészségesebb a nyugati államoknak az a megoldása, amely szerint, ha a kárt okozó munkavállaló bizonyítani tudja „*culpa*” enyhébb fokát (*culpa levissima, levis*, esetleg *gravior*) a bíróság eseti ítéletével mentesíti a kártérítés alól, vagy azt hasonló mértékben mérsékli, miként a magyar Mt. ezt előre meghatározza, azonban nálunk ezáltal gyengítve a munkajogi kártérítési felelősség szabályainak preventív kihatásait. A német újraegyesítés előtt az NDK-ban a magyarhoz hasonló volt a munkavállalói kárfelelősség jogi szabályozása. Voltak olyan nézetek a nyugat-német munkajogi szakirodalomban, hogy azt kellene a fent bemutatottal

<sup>55</sup> Országokénti feldolgozását a források feltüntetésével PRUGBERGER Tamás, *Európai és magyar összehasonlító i.m.*, 383-386. és 406-407.

szemben az újraegyesített Németországban meghonosítani,<sup>56</sup> ami viszont szerintem helytálló módon elvetésre került.

A munkáltatói szerződésszegésből eredő felelősség két ágából – amelyet a IX. fejezet szabályoz – az első munkabalesetekért fennálló felelősség, amely főszabályként a veszélyes üzemi felelősséghez (Ptk. 345., s a köv. §-ok) hasonlóan objektív. Ez érvényesül teljeskörűen a nyugati munkáltatói felelősség körében,<sup>57</sup> ugyanakkor viszont a magyar Mt. 175. §-a a tíznél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató magánmunkáltató esetében a munkáltatónak a munkabalesetekért fennálló felelősségét az üzembirtokosi-munkáltatói objektív „Fürsorge” felelősség teljesen indokolatlan mellőzésével csak vétkessége fennforgása esetében állapítja meg. Ezt a kedvezményt sürgősen ki kellene az Mt.-ből iktatni, mivel a statisztikai adatok szerint éppen az ilyen munkáltatóknál a legnagyobb az üzemi balesetek száma.<sup>58</sup>

A munkáltatói felelősség másik területét a munkavállalók által a munkahelyre bevitt tárgyaként fennálló felelőssége képezi. Ez a felelősség lényegében a Ptk. 467. §-ban szabályozott szállodai felelősséghez hasonlóan került rendezésre az uniós államokban. E munkáltatói felelősség értelmében a munkáltató a munkavállaló szokásosan a munkahelyre bevitelre kerülő tárgyak elzárható elhelyezéséről gondoskodni köteles, és ilyen elhelyezés esetén azok eltűnéséért felel. Így a munkaruhára átcserélt elzárható szekrénybe elhelyezett ruhákért, használati tárgyakért, napi ellátást biztosító készpénzért. A nagyobb értékekért, értékpapírokért és készpénzért, amelyek munkahelyre történő bevitelére csak alkalmilag, nyomós okokból szokott sor kerülni, a munkáltató csak akkor felel, ha a munkavállaló azok indokával együtt bevitelét előzetesen bejelenti, és a munkahely központi irodájában megőrzésre átadja. Ezért a munkahely köteles ilyen speciális biztonságos őrzést biztosítani miként a szálloda is a különleges értékek tekintetében.<sup>59</sup> Ezzel szemben a magyar Mt. 176. § (1) bekezdése feljogosítja a munkáltatót, hogy a munkába járáshoz, illetve a munkavégzéshez szükséges dolgokon túli tárgyak bevitelét megtiltsa. Ez azt is jelenti, hogy a munkavállaló még indokolt esetben se vihessen be a munkahelyére a szokásostól eltérő tárgyakat. Megítélésem szerint ez ellenkezik a rendeltetésszerű joggyakorlásnak az Mt. 4. §-ba lefektetett követelményével. Ezért a megtiltási jogot az Mt. 176. § (1) bekezdéséből törölni kellene. A korlátozás és a feltételhez kötés lehetősége azonban jogos.

<sup>56</sup> L. BEYERMANN, *Rechtsfogen bei Störungen ind der Arbeitsbeziehungen*, Arbiet und Arbeitsrecht, (1990/10), 253-254.

<sup>57</sup> PRUGBERGER Tamás, *Európai és magyar összehasonlító i.m.*, 397.

<sup>58</sup> KISS György, *Munkajog I.*, Pécs, 1997, 247-248.

<sup>59</sup> Ezen az állásponton van a legtöbb német, svájci, osztrák és holland munkajogi tankönyv.

## IV.

A munkaviszony munkáltatói oldalról történő felmondása a mai globalizációs, neoliberális viszonyok között az egyik legneuralgikusabb kérdés. A nyugat-európai országokban az 1980-as évekhez viszonyítva a munkanélküliség ráta több mint háromszorosára növekedett, és különösen nagy a pályakezdők munkanélküliségi aránya. Az Európai Unió tagállamai ezért hektikusan, gyakran egymásnak ellentmondó intézkedésekkel próbálják a növekvő munkanélküliséggel szemben a küzdelmet felvenni. Németországban a Peter Hartz nevéhez fűződő foglalkoztatáspolitikai és munkajogi reform a területi munkaügyi hivatalok munkatársaiból kialakította a munkaközvetítés hatékonyabbá tételére az ún. „Job-Center”-eket, amelyek egymással internetes hálózati kapcsolatban állnak egymással. E „Job-Center”-ek mindenegyes sikeres kiközvetítés után a munkaügyi hivataltól külön díjazást kapnak. Működésük sok tekintetben hasonlít az 1980-as évtized magyar vállalati gazdasági munkaközösséghez. Kár, hogy a foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991: IV. tv. (fogl. tv.) 2006. decemberi módosítása ezt a megoldást nem vette át. Ezért nálunk a munkaügyi központok munkaközvetítési gyakorlatát nagyfokú bürokratizmus jellemzi. A „Job-Center”-ek segítik Németországban a munka-, illetve a szociális segély alatt állóknak az ún. „*en részvénytársaságom*” (*Ich AG.*) elnevezésű mozgalom keretében történő átmeneti foglalkoztatását. E német minta hatására alakult ki nálunk a pontozásos nyilvántartású alkalmi munkavállalás intézménye.<sup>60</sup> A Hartz-Reform ugyanakkor – a foglalkoztatási alap terhére történő – megemelte azon munkáltatók bér-, és társadalombiztosítási járulékkifizetési hozzájárulását, akik pályakezdő és idős (52 éven felüli) munkavállalót alkalmaznak. Sőt ez utóbbi kategóriát érintve a munkáltatók foglalkoztatási kedvének növelése érdekében eme idősebb korosztály határozott időre történő alkalmazásánál kiiktatta a főszabályként jelentkező görgethetőségi tilalmat. Bár e reform előtérbe helyezi a határozott időre történő foglalkoztatást, ugyanakkor azonban a kötelező végkielégítést (*Abfindung*) kiterjesztette a nemcsak a csoportos (*Massenentlassung*), hanem az egyedi gazdasági okból történő munkáltatói felmondásokra is. A csoportos létszámleépítés korábbi szabályait viszont annyiban szigorította, hogy 2005. január 1-től nem számít csoportos létszámleépítésnek az újonnan beálló munkavállalók esetében a 10 és 20 fő közötti alkalmazotti gárdát foglalkoztató üzemből történő 5 fő leépítése. Ezáltal a német „*Massenentlassung*” elvesztette az

<sup>60</sup> 1997:LXXXIV.; Szakirodalmi feldolgozását adja Bárány Anikó: Foglalkoztatás munkavállalói könyvvel. Cég és Jog, 2000/5. sz. 10-14.; PRUGBERGER Tamás, *Európai és magyar összehasonlító i.m.*, 514-515.

irányelvhez viszonyított kedvezőbb jellegét és egyenlővé vált a magyar szabályozással. A Felmondásvédelmi Törvény (*Kündigungsschutzgesetz*) azonban érintetlen maradt. A munkanélküliséggel szembeni hatékonyabb küzdelem érdekében ugyancsak szigorította a munkanélkülieknek a munkaügyi hivattal szemben fennálló együttműködési kötelezettségét. Ennek értelmében minden munkanélküli képesítésétől függetlenül bármilyen és az ország bármely területére szólóan felajánlott munkát köteles elfogadni, ami elsősorban a fiatal és egyedülálló munkanélküliekre vonatkozik.<sup>61</sup>

Hollandiában a felmondásvédelem a németnél is erősebb. Munkavállalót a munkáltató csak az üzemi tanács (*Ondernemingsraad*) egyetértésével, valamint a munkaügyi hivatal jóváhagyásával küldhet el.<sup>62</sup> A legújabb gyakorlat értelmében azonban a jóváhagyás feltételei kevésbé szigorúak, mint amilyenek a korábbi években voltak. A csoportos létszámleépítés tekintetében a német és a francia megoldáshoz hasonlóan itt is „szociális ter” felállítása és csak szociálisan igazolhatóság mellett lehet a leépítéseket lefolytatni. A létszámleépítésre vonatkozó tárgyalási idő tartama duplája az irányelvnek és a tagállamokban alkalmazottakénak. Emellett Hollandia az az ország, ahol az irányelv – a gazdasági okból történő csoportos létszámleépítésnek az egyes tagállamok által alternatív módon kiválasztható két, egy 30 napos és egy 3 hónapos létszámleépítési szándékban meghatározott – kritériumai bármelyikének az alkalmazása esetében fennáll a csoportos létszámleépítés. Ennélfogva minimális annak a lehetősége, hogy a munkáltatók időarányosan létszámдарabolással kijátszhasák a csoportos létszámleépítés szabályait. A még mindig csekély méretű munkanélküliség fenntartása érdekében azonban a korábbi egy évről két évre emelték fel a betegszabadság időtartamát, amelynek tartamára a munkabér 70%-a jár. Ezt viszont újabban még időarányosan sem a betegbiztosító, hanem a munkáltató fizeti. Ezáltal az állam a munkáltatókat arra szorította, hogy munkavállalóik betegsége esetére a betegségi segélyt helyettesítő bérkifizetésre biztosítsák magukat.<sup>63</sup>

Mindebből az tűnik ki, hogy Németországban és Hollandiában, valamint hatásukra a kontinentális Európa legtöbb államában a munkanélküliséggel szembeni küzdelem általában állásvédő intézkedésekkel, nem pedig felmondás rugalmasítással történik. Ezzel szemben az Egyesült Királyság amerikai mintára a munkaviszony-megszüntetés megkönnyítésének, rugalmasításának a híve abból kiindulva, hogy állások megszűnésével újabb álláslehetőségek alakulnak. Ezt a felfogást teljes mellszélességgel újabban francia kormány is támogatta, aminek eredményeként került megalkotásra 2006. elején a fiatalabb

<sup>61</sup> Holger SCHÄFER, *Das Hartz-Konzept, Arbeitsmarktreform ohne Biss*, Köln, 2003.

<sup>62</sup> G.J.J. HEERMA VAN VOSS, *Inleiding Nederlands social recht*, Den Haag, 2003. 134. skk.; 149. skk.

<sup>63</sup> *Wetgeving sociaal recht 2004/2005*, red. L. G. J. J. HEERMA VAN VOSS, Den Haag, 2005, 136.

foglalkoztatására vonatkozó törvény, amely lehetővé akarta tenni a munkáltatók számára, hogy 26 éves kor alatt az első munkaviszony első két évében a munkáltató indokolás nélkül megszüntethessék a munkaviszonyt. A francia kormány ezt azzal indokolta, hogy így felesleges adminisztrációtól felmondási időre járó bérfizetés alól mentesül a munkáltató. A francia kormány azonban a nagyméretű, tömegdemonstrációkba fulladt ellenállás miatt kénytelen volt a törvényt visszavonni. Erre hivatkozással kísérelték meg Magyarországon is lehetővé tenni életkortól függetlenül, hogy a munkaviszony első 12 hónapján belül a munkavállalónak fel lehessen mondani.<sup>64</sup> Az idevágó itt említett indokok teljesen megalapozatlanok. Egyrészt a munkaviszony rövidege miatt a felmondási idő és a munkavégzés alóli mentesítési idő is rövid. Az „*ex lege*” járó végkielégítés pedig szintén a munkaviszony rövid ideje miatt nem jön számításba. Ha pedig csoportos létszámleépítésre kerül sor, akkor annak létszámába az ilyen személyeket is figyelembe kell venni.

Ami a csoportos létszámleépítést illeti – mint már jeleztem – a kontinentális jogrendszer többségénél alapelv a létszámleépítés lehetőség szerinti elkerülése, illetve csökkentése. Evégett van az irányelvben is rögzített 30 napos tárgyalás a munkavállalók képviselőivel, amely tárgyalási idő további 30 nappal meghosszabbítható, ugyanakkor 15 napra le is rövidíthető. A magyar szabályozásban grammatikai értelmezés mellett a 15 napos tárgyalás a főszabály, ami 30 nappal meghosszabbítható. Bár kimondja, hogy a tárgyalások célja a létszámleépítés elkerülése, illetve csökkentése, szociális terv felállításáról azonban nem beszél. Mivel pedig a tárgyalási időt az angolszász joghoz<sup>65</sup> hasonlóan a 15 napos künduló, de hosszabbítható határidőben állapítja meg,<sup>66</sup> könnyen az ott érvényesülő szenioritási elvet alkalmazó (aki előbb jött, később

---

<sup>64</sup> Magyarországon mind az első, mind a második jogharmonizációs Mt. módosítás törvényelőkészítői szakaszában a Kodifikációs Bizottságban a szaktárca részéről felvetődött és benyújtásra került ilyen javaslat, azonban törvény nem lett belőle. Lásd *Mt. jogharmonizációs kodifikációs munkaanyagok*. Minisztériumi irattár.

<sup>65</sup> Rolf BIRK, *Die Massenentlassung nach europäischem und nationalem Recht* = Ünnepi Tanulmányok III., Miskolc, 1997, 32-33.

<sup>66</sup> Vö. Mt. 94/B.§ (1) bek., 94/C.§ (3) bek., és 94/E.§ (1) bek.

megy) gyors és lélektelen lebonyolításba csúszhat át nálunk is a redundancia. Ennek a veszélye azért nagy, mert ilyen irányban gyakorol nyomást a volt kommunista államokra a Nemzetközi Valutaalap, és a Világbank is.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Vö. PRUGBERGER Tamás, *A Boszniai Szerb Köztársaság és Munka Törvénykönyvének az előkészületei*, Magyar Jog (2001/2), 115.

## A neokantiánus fordulat beteljesedése a magyar jogi gondolkodásban Vázlat Somló Bódog jogbölcseleti életművéről

Az elmúlt századforduló és az azt követő időszak jelentős változást hozott az európai, illetve a magyar jogbölcseleti gondolkodás történetében. A kontinensen ekkoriban formálódó neokantiánus jogfilozófia kisugárzása végleg háttérbe szorította a hagyományos természetjogi és jogpozitivisták megközelítéseket, illetve a történeti szemléletmódot. A jogtudomány korábban nem járt utakat keresve ismeretelméleti, módszertani és modern értéktani szempontok előtérbe helyezésével kereste a jog új megközelítési lehetőségét. A magyar jogbölcseleti gondolkodásban Somló Bódog<sup>1</sup> volt az a jogtudós, akinek életműve révén lehetővé vált a korábbi fejlődésbeli fáziskésés felszámolása és az akkoriban élenjáró neokantiánus jogfilozófiai gondolkodás hazai megalapozása.<sup>2</sup> E tanulmány megírására az ad alkalmat, hogy kilencven éve

---

\* CSc., dr. habil., egyetemi tanár, a Jogbölcseleti és Jogszociológiai Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> Somló Bódog 1873. július 21-én született Pozsonyban. Gimnáziumi tanulmányait Zsolnán, Trencsénben és Temesvárott végezte. Ezt követően a budapesti egyetem jogi karára iratkozott be, de egy szemeszter elvégzése után a kolozsvári karon folytatta tanulmányait, ahol 1895-ben jogtudományi, egy évvel később államtudományi doktorátust szerzett. 1896/97-ben egy-egy szemesztert töltött ösztöndíjas tanulmányokat folytatva Lipszében és Heidelbergben. 1899-ben a kolozsvári egyetemen jogbölcseletből, három évvel később politikatudományból magántanári habilitációt szerzett. 1903-tól a nagyváradi jogakadémia alkotmányjog tanára volt. 1905-től professzori kinevezést nyert a kolozsvári egyetemre, ahol jogbölcseletet és nemzetközi jogot adott elő. Többször volt a kar dékánja. 1918-ban – a háborús események következtében menekülve egykori *alma mater*-éből – a budapesti jogi karon kapott professzori kinevezést. Hosszú éveken keresztül volt a Társadalomtudományi Társaság titkára, majd alelnöke. 1920. szeptember 28-án Kolozsvárott hunyt el.

<sup>2</sup> Somló Bódog életéről és jogbölcseleti munkásságáról lásd: FINKLEY Ferenc, *A tétéles jog alapelvei és vezéreszméi. I. Bevezetés és a jogbölcselet kifejlődésének története*, Budapest, 1908, 413-419.; MOÓR Gyula, Somló Bódog, *Társadalomtudomány*, 1 (1921/1), 17-40.; JULIUS MOÓR, *Vorwort des Herausgebers* = FELIX SOMLÓ, *Gedanken zu einer Ersten Philosophie*, Berlin. Leipzig, 1926, 3-17.; BARNA HORVÁTHI, *Die ungarische Rechtsphilosophie*, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 24 (1930-31/1), 59-73.; SZABÓ Imre, *A burzsoá állam- és jogbölcselet Magyarországon*, Budapest, 1955, 266-275., 360-384.; SERES László, *Pozitivisták társadalombölcselet Magyarországon: Somló Bódog halálának 50. évfordulójára*, Magyar Filozófiai Szemle, 16 (1970/5),

jelent meg a fő művének tekintett *Juristische Grundlehre*<sup>3</sup> című monográfiája, mellyel hosszú időre a magyar jogfilozófia első számú reprezentánsává vált.

Somló – a magyar jogbölcséleti gondolkodás nemzetközileg is méltán legismertebb képviselője – pályája a naturalista (természettudományos) pozitívizmus és az evolucionizmus gondolatiságának jegyében indult. A XX. század első évtizedének közepétől, főképpen Rudolf Stammler hatására a

936-954.; LITVÁN György, *Egy magyar tudós tragikus pályája a század elején: Somló Bódog (1873-1920)*, Valóság, 16 (1973/8), 32-42.; SÁNDOR Pál, *A magyar filozófia története*, Budapest, 1973, Magvető Kiadó, 357-377.; LITVÁN György, *Somló Bódog munkássága*, Szociológia, 5 (1977/4), 503-507.; VARGA Csaba, *Somló Bódog esete a pécsi jogakadémiával*, Jogtudományi Közöny, 35 (1980/8), 543-546.; NAGY Endre, *Erény és tudomány: Vázlat Somló Bódog gondolkodói pályájáról*, Világosság, 22 (1981/12), 764-772.; NAGY Endre, *Sein. Geltung in der Geschichte der ungarischen Rechtsphilosophie (1897-1935)*. = Hrsg. Csaba VARGA, Ota WEINBERGER, *Rechtsgeltung. Ergebnisse des ungarisch-österreichischen Symposiums des Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie 1985*, Stuttgart, 1986. (ARSP/Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie/Beiheft 27), 59-66.; KOSFYÁKNÉ VASS Ágnes, PIETHÓ Sándor, *Az evolucionista etikától a transzcendentális normativizmusig* = szerk. CSIKÓS Ella, LAKATOS László, VERES Ildikó, *A van és a kell világa: Fejezetek a magyar etika történetéből*, Miskolc, 1990, 109-135.; SZÉGGŐ Katalin, *Somló Bódog értékelmélete*, Magyar Filozófiai Szemle, 37 (1994/3-4), 343-364.; ZÓDI Zsolt, *Erény és tudomány. Somló Bódog állam- és jogbölcséleti munkássága* = LOSS Sándor, SZABADFALVI József, SZABÓ Miklós, H. SZILÁGYI István, ZÓDI Zsolt, *Portrétvázlatok a magyar jogbölcséleti gondolkodás történetéből*. [Prudentia Iuris 3.] Miskolc, 1995, 63-141. (Zódi Zsolt kis-monográfia terjedelmű tanulmánya mindmáig Somló életének és munkásságának legátfogóbb értékelését adja.); GÖNCZI Katalin, *Somló Félix (1873-1920)* = *Juristen. Ein biographisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhundert*, Hrsg. Michael STOLLEIS, München, 1995, 575-576.; KUPA László, *Somló Bódog*, Jura, 5 (1998/1), 43-48.; PIERECZ László, *A belátás elmélettől a mezőelméletig. A magyar jogfilozófia fél évszázada: Pikler, Somló, Moór, Horváth, Századvég*, (1998 ősz) Új folyam 10, 78-83.; Felix SOMLÓ, *Schriften zur Rechtsphilosophie*, (Ausgewählt und eingeleitet von Csaba VARGA) Budapest, 1999, Akadémia Kiadó; SZABADFALVI József, *Bódog Somló* = Felix SOMLÓ, *Schriften zur Rechtsphilosophie...*, xi-xii.; SZABADFALVI József, *Angolszász hatások a második világháború előtti magyar jogbölcséleti gondolkodásban*, Állam- és Jogtudomány, 40 (1999/1-2), 64-70.; SZABADFALVI József, *Transition and Tradition. Can Hungarian Traditions of Legal Philosophy contribute to Legal Transition?* *Rechtstheorie*, 33 (1999/2-4), 172-173.; FALUS Katalin, *Fejezetek a magyar jogfilozófiai gondolkodás történetéből: Pulszky, Pikler és Somló jogpozitívizmusa*. Kandidátusi értekezés. (Kézirat), Budapest, 1999.; SZABADFALVI József, *Revaluation of Hungarian Legal Philosophical Tradition*. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (ARSP)*, 89 (2003/2), 159-170.; SZÉGVÁRI Katalin, *Somló Bódog jogelméleti munkássága*. (A kézirat eredetileg 1952-1953-ban készült) *Jogelméleti Szemle*, 5 (2004/4), (<http://icsz.ajk.elte.hu/szegvari20.html>); Andreas FUNKIE, *Allgemeine Rechtslehre als juristische Strukturtheorie. Entwicklung und gegenwärtige Bedeutung der Rechtstheorie um 1900*, Tübingen, 2004.

<sup>3</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre*, Leipzig, 1917, (újnyomva: Aalen, 1973.) A szerző saját maga által készített kivonata: *Jogbölcsészet. Somló Bódog egyetemi ny. r. tanár Jogi Alaptan című műve nyomán*. Budapest, 1920, Grill Károly Könyvkiadója. (Újabb kiadás: *Jogbölcsészet. A Juristische Grundlehre kivonata*. Miskolc, 1995.)

neokantiánus szemléletmód akceptálásával megteremtette a magyar jogbölcseleti gondolkodás eddigi legprosperálóbb korszakát. Míg korábban a jogfilozófia és a jogszociológia közé egyenlőségjelet tett, addig a neokantiánus felfogásnak megfelelően ekkortól már elválasztotta egymástól a jog vizsgálatának e két területét. Ennek az időszaknak az eredményei alapozták meg Somló tudományos hírnevét jogfilozófusként idehaza és főleg német nyelvterületen. A magyar jogtudomány joggal lehet büszke arra, hogy Rudolf Stammler, Gustav Radbruch, Hans Kelsen és Alfred Verdross mellett Somlót az európai neokantiánus jogfilozófia nagyjai sorában tartják számon.

A századforduló táján publikált legelső írásaiban, miként korábban Pulszky Ágostnál, illetve egykori professzoránál, Pikler Gyulánál – a magyar jogpozitivizmus kiemelkedő alakjainál – a spenceri evolucionizmus hatása volt meghatározó. A spencerizmus ekkor már túl jutott azon az időszakán, amikor még a reveláció erejével hatott az európai társadalomtudományi gondolkodásban, de a magyar progresszív értelmiség köreiben még ekkor is tisztelet övezte. Somló a spenceri tanok elemzése során arra a következtetésre jut, hogy az „alkalmazkodás baladásával” az eszményi jövőben ki fog alakulni egy olyan tökéletes állapot, amely „az emberi cselekvés végző állandó kódexé”-nek kialakulásához vezet. E „kódex” a legfőbb (liberális) alapjogokat fogja tartalmazni, így az élethez, a testi épséghez, a szabad mozgáshoz és a tulajdonhoz való jogot. A spenceri elmélet pozitívuma – Somló megállapítása szerint –, hogy a XVIII-XIX. századi észjogi felfogással szemben számol az emberi fejlődéssel, az emberi intézmények viszonylagosságával. Mindazonáltal kritikai észrevételt is megfogalmaz, amikor azt írja, hogy a Spencer által feltételezett eszményi állapot ellentmond a fejlődés törvényének, és sohasem fog bekövetkezni. Ezt a gondolatot Somló az 1903-ban megjelent *Állami beavatkozás és individualizmus* című – e korszaka fő művének tekinthető – könyvében azzal egészíti ki, hogy a fejlődés irányát, akárcsak az individuum életének célját, a boldogságra való törekvés szabja meg, amely így szakadatlan, organikus folyamatot képez. A korabeli monopolkapitalista fejlődés együttjárójaként tekinthető fokozott állami szerepvállalás ténye kikényszerítette a jog, az állam, a politika funkciójának és intézményeinek újragondolását, s e tekintetben a spenceri beavatkozás-ellenes, individualista álláspont meghaladását. Somló szerint az állami beavatkozás nem mond ellent az alkalmazkodás természet törvényének. A természet rendjébe való „mesterséges” beavatkozást (például „jogalkotási cselekvőség”) a természetes fejlődés eredményének kell tekinteni, hiszen „a természetes kiválasztás... mindennemű állami beavatkozás mellett is okvetlenül végbemegy.”<sup>4</sup> Így jut el ahhoz a tételéhez, mely

<sup>4</sup> SOMLÓ, *Állami beavatkozás és individualizmus*, Budapest, 1903, 99.

szerint bár növekszik az állami szabályozás köre, ugyanakkor az individuumok egyre spontánabban, önkéntesen rendelik magukat alá a szabályoknak, ekképp a jognak is, miáltal a kényszer sokkal gyöngébb lesz. Mindezek a gondolatok jól mutatják, hogy Somló képes volt az őt egyébként lenyűgöző Spencer gondolatainak kritikus elemzésére, és megpróbált eredeti hangot keresve új utakat találni. Ennek ellenére ezt a kísérletét joggal nevezhetjük felemásnak, hiszen a kiindulópontok sokfélesége nem eredményezhetett mást, mint eklektikus magyarázatot.

Poszitivista korszakának legjelentősebb jogfilozófiai tárgyú könyve az 1906-ban megjelent kolozsvári egyetemi *Jogbölcseleti előadásai*<sup>5</sup>, ahol már egy sor kérdésben a későbbi neokantiánus fő művét idéző fogalmak használatával találkozunk.<sup>6</sup> Könyvében megkülönbözteti a jogbölcseletet mint „*tiszta*”, és mint „*alkalmazott*” (normatív) tudományt. A tiszta tudományként felfogott jogbölcselet „*feladatai*” között négy „*fő kérdés*” említ: (1) hogyan jött létre a jog (a jog keletkezése, illetve okainak vizsgálata); (2) miben nyilvánul meg a jog hatása (a jog következményeinek kutatása); (3) a jog eddigi fejlődésének szabályszerűségei (a jogfejlődés tendenciáinak vizsgálata); végül, (4) e fejlődési tendenciákból a jövődől jogára való következtetés (a jog fejlődésének perspektívái).<sup>7</sup> E kérdéskörök részletesebb tárgyalásakor egyértelműen az általa később (szociológiai) pozitivistának nevezett szemléletmód alapján indokolja álláspontját. Mindazonáltal nevezhetjük a „*tiszta*” tudományként felfogott jogbölcseletet neokantiánus értelemben a jog előfeltételeinek meghatározására irányuló vizsgálódásnak. A mű első részében további, a neokantiánus szemléletmód jelenlétére utaló jellemzőkkel is találkozunk. Így a Stammlertől eredeztethető fogalmi tisztázás során a jog, az erkölcs, a konvenció, illetve a vallási normák összehasonlító elemzését végzi el.<sup>8</sup>

A jogbölcselet problémáinak tematizálásakor a stammleri hatás valójában ezt követően válik igazán szembeszökővé. Amikor Somló a jogbölcseletről, mint alkalmazott (normatív) tudományról beszél, akkor voltaképpen a nem sokkal korábban Stammler által kifejtett „*helyes jog*” gondolatával szembesülünk, habár ekkor még a jól ismert benthami utilitarista formulával véli objektív

<sup>5</sup> SOMLÓ, *Jogbölcseleti előadásai*. (Kézirat gyanánt) 1. füzet. Kolozsvár, 1906. (Ezt megelőzően született első összefoglaló – bár ismeretterjesztő jelleggel írt – kis könyvében egyértelműen a szociológiai pozitívizmussal szememben mutatja be a jogfilozófia aktuális problémáit. Vö. SOMLÓ, *Jogbölcselet*, Pozsony, Budapest, 1901.)

<sup>6</sup> Erre nagyon jó példa a jog fogalmának meghatározása, amelyet neokantiánus indíttatású fő művében lényegében megismétel: „*Mi jog alatt azokat a szabályokat fogjuk érteni, amelyeket valamely társadalom legmagasabb rendű hatalma állít fel.*” (SOMLÓ, *Jogbölcseleti előadásai...*, i. m., 31.)

<sup>7</sup> *Uo.*, 8.

<sup>8</sup> *Uo.*, 35-39.

módon igazolni a jog helyes célját.<sup>9</sup> A jog végső célját ekkor a közboldogság előmozdításában látja.<sup>10</sup> Mindazonáltal – Stammler nyomán – már itt megfogalmazza, hogy míg a jog megelégszik a „külső magatartás helyességével,” addig az erkölcs a „belső intenciók helyességét” kívánja meg.<sup>11</sup> A legteljesebb összhang azonban a neves berlini és az ekkor még nemzetközileg alig jegyzett kolozsvári kolléga között a jog helyessége előfeltételeként a jog szükségességének az igazolása kérdésében fogalmazódott meg. Bár csupán néhány bekezdés erejéig foglalkozik Somló az anarchizmus problémájával, mégis egyértelműen kicsengnek érveléséből az ismert stammleri gondolatok, amikor az ember természetének antiszociális elemeire hivatkozva indokolja meg a jog képében megjelenő kényszerszabályozás szükségességét, sőt kikerülhetlenségét.<sup>12</sup>

Somló 1911-ben egy korabeli német jogfilozófiai kongresszuson elhangzott előadásában teszi nyilvánvalóvá a jogbölcselet vizsgálódási problémáinak kifejtésekor a stammleri kiindulópont teljes elfogadását, ezzel megalapozva a neokantiánus paradigma hazai térnyerését.<sup>13</sup> A szociológia és a jogfilozófia viszonyáról írt munkájában – melynek külön érdekessége, hogy a folyóiratban Somló tanulmányát Ferdinand Tönnies ugyanezen tárgy körben közzétett írása követi – végleg szakít korábbi szociológiai pozitivista megközelítésével, s a jogfilozófia két „kérdéskomplexumát” különbözteti meg. Az egyik a „Mi a jog?” kérdését állítja középpontba, vagyis a jog lényegét keresve, annak definícióját próbálja megadni, mely „egyszerűen a jog lényegéből adódik.”<sup>14</sup> (Somló itt még nem használja a jogi alaptan kifejezést.) A másik nagy kérdéskör – amellyel a jogfilozófia foglalkozik – a „jog értékelésének területe”, vagyis a jog helyességének problémája. A jog értékességét illetően a jogfilozófia nem adhat konkrét útmutatást, csupán stammleri alapon egy „általános módszer” szolgáltat a vizsgálódó számára. Ennek kapcsán két veszélyre hívja fel a figyelmet. Egyrészt el kell kerülni a természetjogi szemléletmódban rejlő változatlan érvényű jogtételek okozta csapdahelyzetet, másrészt a jogfilozófiai

<sup>9</sup> Stammler vonatkozó fő műve (Die Lehre von dem richtigen Recht. Berlin, 1902.) való Somló hivatkozást lásd: SOMLÓ, *A jog értékmérője*, Huszadik Század, 11 (1910/7), 7-9.

<sup>10</sup> Vö. SOMLÓ, *Jogbölcseleti előadásai...*, i.m., 105-121.

<sup>11</sup> Uo., 37.

<sup>12</sup> Uo., 33., 126.

<sup>13</sup> Felolvasta az „Internationale Vereinigung für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie” II. kongresszusán, Darmstadtban, 1911. június 8-án. Előadása később nyomtatásban is megjelent: Vö. SOMLÓ, *Das Verhältnis von Soziologie und Rechtsphilosophie, insbesondere die Förderung der Rechtsphilosophie durch die Soziologie*, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 4 (1910-11/4), 563-569. (Magyarul: *A szociológia és a jogfilozófia viszonya és különösen a jogfilozófia támogatása a szociológia által*. = Jog és filozófia. Antológia a század első felének polgári jogelméleti irodalma köréből. szerk. VARGA Csaba, Budapest, 1981, 179-183.)

<sup>14</sup> SOMLÓ, *A szociológia és a jogfilozófia viszonya...*, i.m., 180.

értelemben vett helyes jogot el kell határolni a „jogpolitikától”, mely az itt és most helyes jogi tartalommal foglalkozik.<sup>15</sup> Már e tanulmányában hitet tesz a klasszikus neokantiánus paradigma mellett, amikor azt állítja, hogy a szociológia a maga kauzális alapú ténykutatásával nem lehet segítségére sem a jog fogalmi meghatározásának, sem a helyes jog mértéke megállapításának, mivel a jog világában az oksági összefüggések nem értelmezhetőek.<sup>16</sup>

A valódi neokantiánus fordulat a helyes jog kérdésköre kapcsán körvonalazódó saját álláspont kialakításával veszi kezdetét.<sup>17</sup> Ennek során leszámol korábbi naturalista felfogásával és Stammler hatására a helyes jog kutatásában módszertani problémát vél fölfedezni. Mindez nem előzmény nélkül történik, hiszen jogbölcseleti előadásaiban már évekkel korábban így fogalmaz: „*A jogbölcselet igazi feladata annak a módszernek a meghatározása, amellyel a helyesség mértéke megállapítható.*”<sup>18</sup> Bár elutasította Stammler álláspontját, de neves kollégája érdeméért említi, hogy a helyes jog elméletének a jogfilozófiába való bevezetésén túl összekapcsolta azt az erkölcsi kérdésekkel, vagyis Somló szerint felfedezte, hogy az egész kérdéskör az erkölcsfilozófiába vezet. Saját elméletének megalkotásakor mindazonáltal egykori mestere, Pikler pszichologizáló megközelítésére kísértetiesen hasonlító magyarázatot fogalmaz meg, amikor a „*helyesség érzelmének*” funkciójáról beszél.<sup>19</sup> Egy olyan empirikus tényből indul ki, mely szerint az emberek bírnak a helyesség érzelmével, vagyis meg tudják különböztetni a helyest a helytelentől. A helyes jogról szóló vizsgálódásnak – megítélése szerint – az erkölcsi értékekből kell kiindulni: „*Mint hogy a jog cselekvési normákból áll, a jog értékelésének mértékei mindig a cselekvés*

<sup>15</sup> Uo., 181. (Az 1917-es *Juristische Grundlehre*-ben megismétli ezt a kijelentését, mindazzal kiegészítve, hogy a jogpolitika gyakran a tételes jogtudományokkal „*összevegyülve*”, annak kifejtése során jelenik meg.)

<sup>16</sup> „*A szociológia és törvényei általános érvényessége a történet általános érvényessége, míg a jogfilozófia általános érvényessége annak az általános érvényessége, aminek történnie kell.*” (Uo., 181-182.)

<sup>17</sup> Vö. SOMLÓ, *Kauzális vagy normatív etika?* = Alexander Bernát emlékkönyv, Budapest, 1910, 125-130.; UÓ., *A jog értékmérői*, Huszadik Század, 11 (1910), 1-14. (Németül: *Massstäbe zur Bewertung des Rechts*, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 3 /1909-1910/, 508-522., 589-591.); UÓ., *A helyes jog*. Uo., 390-395.; UÓ., *Még egyszer a helyes jogról*, Uo. 12 (1911), 71-73.; UÓ., *Újból a helyes jogról és egy helytelen cikkeről*, Uo. 334-346.; UÓ., *Az érték problémája*, Athenaeum, 22 (1911/2), 84-113. és (1911/3), 37-66. [Klny. Budapest, 1910, Kilián] (Németül: *Der Wertproblem*. Zeitschrift für Philosophie und philosophische Kritik, 145 /1912/, 129-158., 146 /1912/, 64-100.); UÓ., *A helyes jog elméletéről*, Erdélyi Múzeum-egyesület Jog- és Társadalomtudományi kiadványai, (1912-13) V. füzet, 196-203. (Klny. Kolozsvár, 1914.)

Somló értékfilozófiai írásai egybegyűjtve hozzáférhetőek: Somló Bódog: *Értékfilozófiai írások*, (A kötetet szerkesztette, az előszót és a jegyzeteket írta: Szegő Katalin), Kolozsvár, Szeged, 1999.

<sup>18</sup> SOMLÓ, *Jogbölcseleti előadások... i.m.*, 106.

<sup>19</sup> Somló érték-fogalmának meghatározása is jól példázza ezt: „*Az érték oly elemi lelki jelenség, amely más dolgok mértékéül szolgál.*” (SOMLÓ, *Az érték problémája... i.m.*, 28.)

értékelésének mértékei kell hogy legyenek. E cselekvési norma helyessége ugyanis nem jelenthet egyebet, mint hogy éppen a helyes cselekvést írja elő. A helyes cselekvés pedig az erkölcsös cselekvés.<sup>20</sup> Az erkölcsi értékelésről azt vallja, hogy az „*lelki életünk egy fundamentális ténye,*” amelyet nem tudunk más tényre visszavezetni. Az erkölcsös cselekvésben Somló szerint mindig szociális – de legalábbis egy csoport („*szuperindividuális*”) – értékelés fejeződik ki, mely magába foglalja az abszolút, később „*általános érvényűnek*” nevezett értéket, ami nem más, mint az „*igazságérték*”, mely minden tekintetben korlátlanul érvényesül.<sup>21</sup> Az abszolút érték igazságértékként való felfogásával Somló az ismeretelmélet középpontjába visz el bennünket. Mindezt azzal az érveléssel is alátámasztja, hogy „*értékelni és megismerni egy és ugyanaz*”, valamint „*az abszolút érték problémája és az ismeretelmélet problémája ugyanarra a kérdésre vonatkozik*”. Az alapprobléma Kant óta pedig nem más, mint azoknak a határoknak a megállapítása, melyen túlmenni nem tudunk. Az érték problémájának vizsgálatakor „*lépésről lépésre ezekig a határokig kell visszamennie,*” hogy végül megállapíthassuk az igazságérték az a végpont, amelyen túlmenni nem lehet.<sup>22</sup>

A helyes cselekvés tartalma – meggyőződése szerint – sohasem lehet más, mint amit a pozitív erkölcs diktál: „*Nincs más erkölcs mint valamely pozitív morál.*” – állapítja meg.<sup>23</sup> A jog helyessége vagy helytelensége mindig „*egy pozitív erkölcsi mértéknek az alkalmazását jelenti.*” A helyes jog így a helyes, erkölcsös cselekvés alapesete, amely konkrét, társadalmi csoportonként ugyan változó erkölcsi tartalommal bírhat, de általános „*érvényességi igénye*” révén elégséges alapot nyújt ahhoz, hogy a jog helyességének mértéke legyen. Míg az erkölcs relativitása csak létrejövetelében, az erkölcsi felfogások sokféleségében értelmezhető, addig normatív értelemben „*abszolút*” érvényűnek tekintendő. De, hogy konkrét esetben milyen erkölcsi megfontolás alapján ítéljünk, az ránk nézve szociális és kulturális értelemben „*adott dolog*”. Mindennek a következetes keresztülvitele teszi lehetővé a „*normatív etikát*”.<sup>24</sup> A jogfilozófiára, illetve annak alapkérdésére vonatkoztatva megállapítja: „*A jog értékelésének mértékeit... nem a jogbölcseletet produkálja racionális úton, hanem azok minden jogbölcselet előtt már érzelmileg adva vannak s a jogbölcselet is csak alkalmazhatja azokat.*”<sup>25</sup> A jog helyességének

<sup>20</sup> SOMLÓ, *A jog értékmérő...*, i.m., 10.

<sup>21</sup> „... az igazság minden feltétlen értékelés végső kiindulópontja.” Vö. SOMLÓ, *Az érték problémája...*, i.m., 10.

<sup>22</sup> Uo., 10-11.

<sup>23</sup> Uo., 11.

<sup>24</sup> Moór Gyula Somló életútjának és munkásságának áttekintésekor ekképp emlékszik vissza egykori mesterének a jog helyessége mércéjéről vallott felfogásáról: „*Mai kulturális állapotunk mellett – szokta mondani – az a mérték, amellyel a többi erkölcs, a jog és az egyéb szociális tünemények helyességét megítéljük, a keresztény erkölcs.*” Vö. MOÓR, *Somló Bódog...*, i.m., 32.

<sup>25</sup> Uo. 13.

vizsgálata mind Stammlernél, mind Somlónál nem egy ideális jogrendszernek, mint feltétlen mértéknek a felállítását jelenti, hanem egy olyan módszer keresését, amelynek segítségével a változó jogi tartalmat – a tételes jogi szabályt – az objektív helyesség alapján lehessen megítélni. Mindketten a helyes jogban pozitív (tételes) jogot láttak, melynek a helyesség a tulajdonsága, de nem fogalmi kritériuma. Ekképp Somló sem tudta a kitűzött célt teljesíteni. A formális értékmérő helyett tartalmi szempontokat hordozó mércét határoz meg.

Jogi alaptanának megírásához 1912-ben látott hozzá. A nagy mű elkészítése minden idejét lefoglalta. A kézirat elkészülte alatt – mely bő négy évet vett igénybe – csupán *A szokásjog*<sup>26</sup> címen egy terjedelmesebb tanulmánya és két – Hans Kelsen és Julius Binder egy-egy művéről írt – recenziója jelent meg.<sup>27</sup> A közzétett publikációk a *Juristische Grundlehre* előkészületeinek, illetve az ahhoz fölhasznált olvasmányélménynek tekinthetők, sőt egyes hivatkozásokban és megfogalmazásokban a leírtak Somló fő művében visszaköszönnek.

A szokásjogról írt tanulmányában elsősorban a jog fogalmi definiálásakor megfogalmazott gondolataira kell utalni. A jogi szabályok specifikumát ebben az írásában már abban látja, hogy „*olyan batalomtól származnak, amely a maga szabályait rendszerint és minden batalomnál eredményesebben tudja keresztülvinni.*”<sup>28</sup> Somló már itt ízelítőt ad fogalmi analíziséből, amikor e fogalom-meghatározás egyes részeleleit, illetve azok további alkotóelemeit veszi górcső alá. Ennek során fontosnak véli megjegyezni, hogy a szabály jogi jellegéhez hozzátartozik annak „*megvalósulása,*” vagyis tényleges érvényesülése, de – egykori szociológiai indíttatását sem megtagadva – nem feltétlenül, miként erre a jog fogalma is utal, hanem elégséges a „*rendszerintiség*”: „*A megvalósulásnak ez a rendszerintisége azzal a szóval is kifejezhető, hogy a szabály rendszerint engedelmséggel találkozunk.*”<sup>29</sup> Az engedelmség az alárendeltek viszonyulását, tényleges magatartását jelenti, a hatalom pedig ennek a magatartásnak a létesítésére (kikényszerítésére, illetve helyességének belátására, vagy másképpen, fizikai vagy lelki kényszer alkalmazására) való képességet jelenti. Somló megemlíti még az (erkölcsi) helyesség kérdését, mely nélkül hosszú távon a „*jogi batalom*” megszűnne létezni. Az erkölcsi helyeslés azonban nem tartozik a jog „*műhatatlan kellékei közé,*” sőt tapasztalati ténynek nevezi, mely hiányában minden további nélkül funkcionálhat a jogszabály. Somló fogalmi analízisre törekvő szándéka mellett

<sup>26</sup> SOMLÓ, *A szokásjog* = Emlékkönyv Farkas Lajos tanárságának negyvenötödik éve alkalmából, Kolozsvár, 1914, 339-369.

<sup>27</sup> SOMLÓ, *Kelsen [Hans]: Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode*, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 5 (1911-1912), 644-645.; Uő., *Rechtsbegriff und Rechtsidee*, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 8 (1914-1915), 525-528.

<sup>28</sup> SOMLÓ, *A szokásjog...*, i.m., 342.

<sup>29</sup> Uo.

itt is szembesülhetünk a jog és társadalmi kontextusa kapcsolatának realista – mondhatni empirista – megközelítésével.

A neokantiánus fordulat igazi beteljesedése és – tragikus halálának következtében – egyben végkifejlete az 1917-ben német nyelven publikált *Juristische Grundlehre* című – öt és félszáz oldalas – monográfiájában öltött testet, mely Somlót nagyon sokáig – nem csupán a megjelenését követő kortársi reflexiók okán<sup>30</sup> – kötelezően hivatkozott szerzővé tette a nemzetközi jogfilozófiai irodalomban. Bizonyára nem ok nélkül nevezte Felix Kaufmann, a neves pályatárs egy 1924-es írásában a modern jogfilozófia sztenderd alapművének.<sup>31</sup> Az itt lefektetett nagyszabású nézetein később már változást nem eszközölt. A magyar jogfilozófiai irodalom mindmáig kivételes jelentőségű művében a korabeli kontinentális – főleg német – és az angolszász jogelmélet egyaránt számottevő hatása fedezhető fel. Ez utóbbi befolyás Európa e régiójában akkoriban meglehetősen különlegesnek mondható. Monográfiája a jogdogmatikai fogalomelemzés nemzetközi mércével mérhető jelentős alkotásának számít.

Könyvének tudományrendszertani bevezetőjében – alapvető módszertani problémákat érintve – megkülönbözteti egymástól a jog tartalmával foglalkozó juriszprudenciát vagy tételes jogtudományokat és a jog formájával foglalkozó jogtudományokat. Somló művének legfőbb célja, hogy a jog – tartalmától független – a priori fogalmának és fogalmi elemeinek analitikus elemzését végezze el, amelyek minden jogszabály jogi mivoltának szükségképpen

<sup>30</sup> A kortárs hazai és nemzetközi reflexiókból kiemelésre érdemesek: Joseph KOHLER, *Felix Somló: Juristische Grundlehre*, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 11 (1917-1918), 284-288.; BÁRD József, *Somló Bódog jogászati alapvetése*, Huszadik Század, 19 (1918), 346-354.; BOLGÁR Elek, *Felix Somló: Juristische Grundlehre*, Athenaeum, 4 (1918/2), 116-122.; Leonidas PIFAMIC, *Eine Juristische Grundlehre*, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, 3 (1918/6), 734-757.; Walter HEINRICH, *Eine ungarische Rechtsphilosophie*, Juristische Blätter, 47 (1918), 73-76.; [Robert] REISLOB, *Felix Somló: Juristische Grundlehre*, Archiv des öffentlichen Rechtes, 37 (1918/4), 485-488.; Alfred VERDROSS, *Eine ungarische Rechtstheorie*, Pester Lloyd, 1918, [kivágásként Somló Bódog *Naplójában*. OSZK Kézirattár, Quart. Hung. 3038/1-4.]; Rolf MALLACHOW, *Zur Metajurisprudenz und Rechtsphilosophie. Kritische Besprechungen über Somló, Nelson und Sturm*, Annalen der Philosophie, 1 (1919), 665-668.; Wilhelm SAUER, *Felix Somló: Juristische Grundlehre*, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 40 (1919), 249-253.; Max SALAMON, *Felix Somló: Juristische Grundlehre*, Kant-Studien, 25 (1920), 243-245.; Franz WEYR, *Zur Frage einer juristischen Grundlehre*, Philosophie und Recht. Zeitschrift für Philosophie und Rechtswissenschaft, philosophische Parteienlehre, juristische Erkenntnistheorie (Rechtsfindung) und Pädagogik, 1 (1920/22), 45-49, 112-118.; Karl FRIEDRICH, *Felix Somló: Juristische Grundlehre*, Zeitschrift für Rechtsphilosophie in Lehre und Praxis, 3 (1921), 70-81.; ARMBRUNSTER, *Felix Somló: Juristische Grundlehre*, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 3. F., 21 (1925), 40-49.

<sup>31</sup> Felix KAUFMANN, *Die Kriterien des Rechts. Eine Untersuchung über die Prinzipien der juristischen Methodenlehre*, Tübingen, 1924, 113-114.

formális előfeltételei, ilyen formán mint „léttudomány” (*Seinsswissenschaft*) tölti be hivatását. Ez az apriorisztikus léttudomány olyan fogalmakat dolgoz ki, amelyek nélkül a jog nem képzelhető el, s mint „normaleíró” (*nomographische Wissenschaft*), vagyis nem normatív tudomány, normatartalmak helyett a jogról, mint normafajtáról jelent ki érvényes igazságokat. Míg Stammler – az irányzat alapítójaként – a kanti módszert követve formális, a priori fogalmak segítségével kísérelte meg definiálni a jogot, addig Somló – korábbi jogszociológiai érdeklődéséből adódóan – nem törekedett a neokantiánus jogfilozófia főképpen marburgi iskolájára jellemző „*tiszta*” fogalomalkotásra. Számára a jog nem gondolkodási forma a tapasztalat kanti a priorija mintájára, hanem csupán a változó jogi tartalmak a prioriját, a változó jogi jelenségek változatlan és maradandó elemeit jelenti: „*A jogfogalom tehát empirikus, de mivel nem a jog tartalmában adottan az, a jogtudomány relatív aprioriját képezi.*”<sup>32</sup> Bár szerinte a jogi alaptannak nem tárgya a jogi alapfogalmak eredetével foglalkozni, mégis Kelsennel szemben hangsúlyozza, hogy alapfogalmainkat végső soron a tapasztalattól nyerjük. Úgy véli, hogy a tételes jogtudományoknak feltétlenül szükségük van a „*jog fogalmában rejlő valamennyi elem pontos kidolgozására,*” mert ezek nélkül nem képesek kielégítően elvégezni saját feladatukat, a jogszabályok tartalmának rendszerbe foglalását. A jog lényegét tehát nem tudjuk feltárni a tételes jogtudományok „*anyagából*”, vagyis a jogszabályok tartalmából. Azokat az igazságokat, amelyeket a jogra nézve megállapíthatunk a „*jogtudomány alaptanainak*” (*Grundlehren der Rechtswissenschaft*), az ezekben adott alapvető fogalmakat „*jogi alapfogalmaknak*” (*juristische Grundbegriffe*), illetve a tanok rendszerét „*jogi alaptannak*” (*juristische Grundlehre*) nevezi.<sup>33</sup> Somló éppen olyan élesen megkülönbözteti a „*jogi alapfogalmakat*” a „*tételes jogi fogalmaktól,*” miként Kant elhatárolja egymástól az „*a priori*”-t az „*a posteriori*”-tól. Nem véletlen, hogy könyvét „*Prolegomena minden jövőendő jurisprudentia számára*” címmel is – miként említi<sup>34</sup> – meg lehetett volna írni, melyből a kanti szellemiség egyértelműen felismerhető.

Tudományelméleti bevezetőjében a korabeli jogbölcselet három értelmezési csoportjáról szól. Így megkülönbözteti a Karl Bergbohm, Hans Kelsen, Adolf Merkl nézeteire való utalással „*a jogi alaptanhoz hasonló tudomány*” értelmében művelt jogfilozófiát, a Julius Stahl, Gustav Radbruch, Emil Lask féle „*jogi értéktanként,*” vagyis „*bélyes jogról szóló tanként*” interpretált jogbölcselettől, melyek csupán egy-egy konkrét kérdéskör tárgyalására szűkítik

<sup>32</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 127.

<sup>33</sup> *Uo.*, 6-8.

<sup>34</sup> *Uo.*, 2.

vizsgálódásukat. Ezekkel szembeállítja – Stammlerre hivatkozással – a jogi alaptant és a jogi értéktant egyaránt felölelő saját felfogását.<sup>35</sup>

Könyve bevezetőjében külön alfejezetet szentel saját elmélete és John Austin – az angol analitikai pozitivizmus első számú alakja – *Lectures on Jurisprudence*<sup>36</sup> című művében megfogalmazott gondolatok kapcsolatának. Somló közösnek érzi a két elméletben, hogy olyan fogalmak, alapelvek és megkülönböztetések kimunkálásán fáradoznak mindketten, amely nélkül nem lehet semmiféle jogot megkülönböztetni, illetve ezek nélkül tételes jogtudományt sem lehet művelni. Saját elméletét e téren következetesebbnek tartja, de az érdem – megítélése szerint – mindenképpen Austiné, hiszen ő kezdte ezt az utat először járni. Ezen kívül több ponton is érintkezik egymással a két elmélet. Mindketten a jogalkotó hatalom fogalmával operálnak. Egy helyen Somló utal rá, hogy Austin „sovereign”-je és az ő „Rechtsmacht”-ja megegyezik egymással. Emellett több egyéb közös fogalmat is használnak (például az engedelmesség szokása/*habit of obedience* stb.), amelyek közül a jog fogalmának definiálásakor a „jogalkotó hatalom parancsa” kifejezést kell kiemelni. Somló számos fogalom bevezetésekor az austini terminusok finomítása, a distinkciók részletezése során alakítja ki saját fogalmi apparátusát. Így például – szemben Austinnal – sem a szankcionáltságot, sem pedig az általánosságot nem tekintette a jog szempontjából relevánsnak. Annál nagyobb fontosságot tulajdonított az „akaratnak”, vagyis annak a ténynek, hogy a jog „empirikus” szabály, előírásai túlnyomórészt a külső emberi cselekvésekre irányulnak. Kiemelésre méltó még, hogy mindketten csak nemzetállami keretek között tudták elképzelni a jog létét és funkcionálását, ezért elutasították a nemzetközi jog jogiságát, mely mögött nem áll – amit Somló számára az első világháború tanulságai is igazoltak – tényleges kényszerhatalom. Helyesebbnek tartja helyette „nemzetközi szabályokról” (*überstaatliche Normen*)<sup>37</sup>, vagy még inkább „államközi szabályokról” beszélni.<sup>38</sup>

Somló számára az austini elmélet szigorú pozitivizmusa és következetessége lehetett vonzó, és egyben alkalmasnak találta arra, hogy a neokantiánus előfeltevések egy részének megfelelően fölhasználja saját fogalmi építkezésében. Somló esetében az analitikus fogalomkeresést nagyban

<sup>35</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 13-16.

<sup>36</sup> JOHN AUSTIN, *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive of Law*, London, 1863.

<sup>37</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 178.

<sup>38</sup> Somló 1917-ben külön tanulmányt szentelt *A nemzetközi jog mibenléte* (Kolozsvár, 1917.) címmel e témakörnek, melyben – több helyen szó szerint – megismétli a *Juristische Grundlehre*-ben, illetve annak kivonatában leírtakat: „Ha volna reá kilátás, hogy a nemzetközi jog meggyökeresedett, de megtevésztő elnevezése helyett más váljék elfogadottá, a jogi jelző elhagyásával egyszerűen államközi szabályokról szólhatnánk.” (i.m., 16.) Vö. SOMLÓ, *Jogbölcselet...*, i.m., 50.

elősegítette a XIX. század végi Karl Bergbohm, Rudolf Bierling és Georg Jellinek által kidolgozott német fogalmi jogtudomány (Begriffsjurisprudenz) alaposabb ismerete.

Művében a módszertani kiindulópont tisztázását követően lát hozzá a jog fogalmi meghatározásához.<sup>39</sup> Somló rendkívül mértéktartóan fog hozzá vállalt feladatához. A jogfilozófiai gondolkodás eddigi története arról győzte meg, hogy a jogtudomány számára nem is annyira a jog „lényegét” illető megállapítások hiányoznak, hanem inkább az „alapul vett jogfogalom részletes kidolgozása.. Vagyis nem új jogfogalom kidolgozása a cél, hanem a már eddig „meglévő”, „alapul vett” meghatározások „gondos” elemzése és magyarázata. Korát meghazudtoló éles elméjűségéről árulkodik az a kijelentése, hogy a jogtudományoknak e feladat teljesítése során felül kell emelkednie a mindennapi nyelvhasználat határozatlanságának a szintjén, hiszen csak így lehet pontos, tudományos definíció-alkotásra jutni.

Somló itt a klasszikusnak mondható módszert követve a jog „genus proximund”-t igyekszik először körbejárni.<sup>40</sup> Ennek kapcsán megállapítja, hogy mindez nem lehet más, mint a „szabály” fogalma, illetve annak nemei. A jog, mint különleges szabály analitikus elemzése során hasonlítja össze az abszolút és empirikus (akarati), a különös és általános, a szankcionált és szankció nélküli normákat. E fogalmi distinkció keretében a jogot empirikus-akarati jellegű normatív szabályként mutatja be, amely így a „Sollen” világába tartozik, ugyanakkor a megvalósulás, a tényleges érvényesülés bizonyos fokát a jogi norma konstitutív elemei közé sorolja. Ezt követően kerül sor – a Stammler által már alkalmazott és a neokantiánus jogfilozófiában később is általánosan követett gyakorlat szerint – a jog meghatározásának második elemeként a többi normafajtától (erkölcs, konvenció, vallási norma, szokás, hagyomány, divat stb.) való elhatárolásra, mely révén meghatározhatók a jog „differentia specifica”-i.<sup>41</sup> Ennek kapcsán használja a „nomológia” (Nomologie)<sup>42</sup> vagy másképpen jogszabálytan elnevezést, mely keretében lehet és érdemes a jogot megkülönböztető ismertetőjegyeket meghatározni és elemezni. Somló megállapítása szerint a jog végső differentia specificája a jog eredőjeként meghatározott „legmagasabbrendű hatalom”, mely képes „az emberek egy meghatározott körében rendszerint és más hatalmaknál eredményesebben érvényre juttatni a

<sup>39</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 52-178.

<sup>40</sup> *Uo.*, 55-65.

<sup>41</sup> *Uo.*, 66-92.

<sup>42</sup> Somló a „Nomologie” fogalmat más értelemben használja, mint Thomas Holland, vagy Jeremy Bentham, akiktől egyébként ezt a terminust átvette. Vö. SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 66.; ZÓDI, *Érény és tudomány...*, i.m., 118.

„maga parancsait.”<sup>43</sup> Fontosnak tartja mindazonáltal kiemelni, hogy a hatalom különleges válfajával van dolgunk. A jogalkotó hatalmat „nem szabad a fizikai hatalommal, a jogi hatalmat általában a hatalommal, még kevésbé a jogot a hatalommal, sem pedig a hatalmi rendszert a kiszákmányoló rendszerrel összetéveszteni.”<sup>44</sup> A jogi norma sajátossága különleges kibocsátójában keresendő, s ezt a hatalmat kell jogi (jogalkotói) hatalomnak (Rechtsmacht) tekinteni.

Somló ezt követően részletes fogalmi analízis alá vonja a jogalkotó hatalom előbb említett ismertetőjegyeit, majd ennek végeztével a jog fogalmának meghatározására vállalkozik. E szerint: „Jog alatt egy rendszerint engedelmisséggel találkozó, széles körre kiterjedő és állandó jellegű legmagasabb rendű hatalom szabályait értjük.” („Recht bedeutet demnach die Normen einer gewöhnlich befolgten, umfassenden und beständigen höchsten Macht.”)<sup>45</sup> Fogalom meghatározásában a jogot mint olyan társadalmi jelenséget tárja elénk, mely a legfőbb hatalomra vezethető vissza, s ebben az értelemben tartalmi meghatározását jelenti a jognak. Azonban ez a definíció független bármely konkrét jogtartalomtól, mert minden jognak ez az *a priori* feltétele, s ilyen formán mégis csak alaki meghatározás, melyre a neokantiánus gondolkodók több-kevesebb sikerrel törekedtek. Somló mindazonáltal tisztában volt a fogalom alkotásban rejlő nehézségekkel. Nem véletlenül mondja, hogy e meghatározás egyes elemeinek részletes elemzése sem feledteti azt, hogy „a jogfogalom bizonyos mérvű képlékenysége, széleinek csipkézettisége” hozzátartozik a fogalomalkotás sajátosságaihoz.<sup>46</sup>

Somló jogkoncepciójának különlegességét, a neokantiánus paradigmán belüli eredetiségét az adja, hogy felfogása határozottan normativista, ugyanakkor határozott szociológiai jellegzetességet is mutat. A jog ugyanis egyszerre normatív tételezés eredményeképpen létrejött szabály (Sollen) és egy empirikusan létező jogalkotó hatalom akarat-megnyilvánulása. A jogfogalom ennyiben tehát tapasztalati fogalom.<sup>47</sup> A „kései” jogfilozófus Somló ennyiben megőrzi a „korai” szociológus szemléletének egyes elemeit, ekképp alkot egységes egészet az életmű.

E helyütt nem áll módunkban bemutatni a *Juristische Grundlehre* nagyszabású fogalmi analízisét, melyet a „jog fogalmának elemei és következményei” címen Somló több mint háromszázötven nyomtatott oldalon keresztül elvégzett, mintegy alátámasztandó a jog fogalmáról alkotott téziseit. Itt részletesen szól a jogszabály típusairól, a társadalom és állam fogalmáról, a

<sup>43</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 93.; *Jogbölcsezet...*, i.m., [1995] 23.

<sup>44</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 111.

<sup>45</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 105.; *Jogbölcsezet...*, i.m., [1995] 28.

<sup>46</sup> SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 107.; *Jogbölcsezet...*, i.m., [1995] 29.

<sup>47</sup> Vö. SOMLÓ, *Juristische Grundlehre...*, i.m., 127.

jog forrásairól, a jogértelmezésről, jogalkalmazásról, a jogi kötelezettségről és a jogszabályok címzettjeiről, valamint ezeken belül még számos más jelenségről. Vagyis minden olyan kérdésről, mely alaptanának megértéséhez feltétlenül szükséges, amik nélkül megítélése szerint jogrendszer nem gondolható el.

Művének lelkes fogadtatása később Somlót arra ösztönözte, hogy hasonló pontossággal – túllépve korábbi kísérletén – jogi értéktanát még alaposabban kidolgozza. Érdemes itt utalni Somló egy 1916 nyarán írt levelére, melyet Lukács Györgyhöz, egykori tanítványához írt. Ebben arról olvashatunk, hogy a *Juristische Grundlehre*-t követően, annak második kötete gyanánt tervezte néhány év múlva „*Juristische Wertlehre*” címen közzétenni annak folytatását.<sup>48</sup> Valójában e mű elkészítésének előfeltételeként – miként erről egykori naplójegyzetében írta – látott hozzá önálló filozófiai ismeretelméleti alapvetése (*Prima philosophia avagy a feltétlenségről szóló tan mint filozófiai alaptudomány*) megírásához. Ennek elkészülte után lett volna értelme tudományosan megalapozott jogi értéktanát elkészíteni. Korai halála megakadályozta vállalt feladatának elvégzését. Súlyos vesztesége a magyar filozófiai irodalomnak, hogy Somló szerint az élete fő művének ígérkező ismeretelméleti alapvetése nem készült el, csupán torzó maradt. Hátramaradt kézírata Moór Gyula – legkedvesebb tanítványa és szellemi örököse – hathatós közreműködésével 1926-ban *Gedanken zu einer Ersten Philosophie* címen töredékes formában jelent meg.<sup>49</sup>

Posztumusz művében a „feltétlen” kérdésére keresi a választ, aminek során részlegesen szakít a korábbi kantianus alapokkal, amelyek régebbi megközelítési módját alapvetően befolyásolták. Az előtti értékfilozófiai tanulmányaira jellemző pszichologizáló látásmódtól meg akart szabadulni. Kant hatását itt Bolsano ismeretelméleti megközelítése egészíti ki. A „*prima philosophia*” módszere logikai és egyben kritikai megalapozottságú, amely Somlót egy transzcendentális filozófiához, az elméleti és gyakorlati észtt szintézisbe foglaló „*transzcendentális normativizmus*hoz” („*transzcendentalen Normativismus*”) vezet. A „*Sein*” és „*Sollen*” megkülönböztetésének megfelelően érvelésében szembeállítja a feltétlen érvényességgel bíró kijelentő és követelést előíró (felszólító) mondatokat. Míg a feltétlen érvényességgel rendelkező kijelentések az igazság tárgyát – melynek filozófiai tudománya a transzcendentális idealizmus –, addig a feltétlen érvényességgel bíró követelések a morál tárgyát – melynek filozófiai tudománya a transzcendentális normativizmus – adják. Összességében arra a következtetésre jut, hogy a filozófiának nem az igazságértékből, hanem az erkölcsi normából, mint végső elvből kell kiindulnia. Az erkölcsi normát

<sup>48</sup> Somló Bódog 1916. augusztus 5-én kelt levele Lukács Györgyhöz. A levelet közli: VARGA, A *jog helye Lukács György világképében*, Budapest, 1981, 35-36.

<sup>49</sup> SOMLÓ, *Gedanken zu einer Ersten Philosophie*, (Herausgegeben von Julius Moór), Berlin, Leipzig, 1926.

nemcsak bizonyos fenntartásokkal véli abszolútnak, hanem kifejezetten feltétlen érvényűnek tekinti.

Ebben a művében jutott legközelebb ahhoz a célkitűzéséhez, amelyet az 1910-es évek elején fogalmazott meg, vagyis, hogy a filozófia legyen a logikához hasonlóan szigorú, de azt meghaladó axiomatikus tudomány. Ehhez a célkitűzéséhez ugyan közelebb jutott, de a valódi élettől, a tapasztalati világtól távolabb került. E művével a hazai filozófiai gondolkodás egy eredetinek tűnő elméletének alapjait rakta le. A magyar jogbölcseleti gondolkodás ennek azonban már semmilyen hasznát nem látta.

Somló jelentősége a hazai jogbölcseleti gondolkodásban elvitathatatlan. Ő volt az első magyar jogfilozófus, aki a XIX. század utolsó harmadában uralkodó – Pulszky Ágost, Pikler Gyula által fémjelzett – szociológiai, majd naturalista pozitívizmust képes volt meghaladni. Munkássága révén az addig szűk, leginkább hazai körben ismert magyar jogfilozófiát az ország határain túl is ismertté tette. Neokantiánus indíttatású életművével – melyben sajátos szintézisét valósította meg a német jogtudományban az 1870-es évektől meghatározó Begriffsjurisprudenz-ből kialakult „általános jogtan” (*allgemeine Rechtslehre*) és a XIX. század közepétől Angliában a jogi modernizációt lehetővé tevő analitikai pozitívizmus jogfelfogásoknak – Európa-szerte közismertté vált. Az 1910-es évek elejétől ő lett – az ifjú pályatárs, Horváth Barna meghatározása szerint – a magyar jogfilozófia „*repräsentativ man*”-je, akinek elméletével a külföldi szakirodalom kiemelten foglalkozott.<sup>50</sup> Kortársai közül Rudolf Stammler, Rudolf Merkl, Hans Kelsen, Joseph Kohler, Felix Kaufmann, Alfred Verdross egyenrangú partnerként nagybecsülésüket fejezték ki a sokszor eredeti felfogást valló magyar jogtudósok. Erről számos levél, hivatkozás és Somló naplóbejegyzése is árulkodik.<sup>51</sup> Somló jelentőségét a nemzetközi jogirodalomban mi sem bizonyítja jobban, minthogy a fő művének számító *Juristische Grundlehre*-t az 1917-es megjelenést követően tíz évvel később újból, majd 1973-ban harmadszor is megjelenésre érdemesnek találták, sőt a már említett kortársak rendszeres hivatkozásain túl Herbert Hart, Karl Larenz vagy éppen Helmut Coing, illetve Jerzy Wróblewski is számos helyen és alkalommal hivatkozott rá.

<sup>50</sup> Vö. HORVÁTH, *Az új magyar jogfilozófia*, Keresztény Politika, 2 (1923) 3, 153.

<sup>51</sup> Vö. ZÓDI, *Erény és tudomány...*, i.m., 71. (21. lábjegyzet), 131. (116. lábjegyzet)

## A *Planum Tabulare* zálogjoga<sup>1</sup>

### I.

Az elmúlt időszak magánjog-történeti kutatásai egyre inkább igazolni látszanak, hogy a magyar jog számos sajátossága ellenére, melyek egyes egyedi jogintézményeiben, jogelveiben és a jogi kultúráltság egyes eltérő vonásaiban jelentek meg, egy tradicionálisan európai jogrendszer vonásait hordozta magán egész fejlődése során.<sup>2</sup>

Bebizonyosodott, hogy a középkorban és korai újkorban a magyar jogászoknak megvolt a tudásuk (iskolázottságuk és a rendelkezésükre álló könyvtárak révén) arra, hogy szükség szerint merítsenek a *ius commune* (és ezzel a római jog) kimeríthetetlen tárházából. A régebbi felfogással szemben ma már egyre kevésbé vitatható, hogy jogfejlődési sajátosságai ellenére a történeti Magyarország beletartozott az európai *ius commune* nagy érvényesülési területébe. A felmerülő jogi problémák jellege miatt nem lehetett ez másként.

Jelen tanulmány a magyar magánjog intézményei közül egy olyat kíván megközelíteni, melyről – jelentőségének megfelelően – viszonylag sokat írtak a múltban (gondolok itt a XIX. századi klasszikusok nagy magánjogi összefoglalásai mellett Ágoston Péter<sup>3</sup> és Zalán Kornél<sup>4</sup> műveire), és amely megfelelő méltatást kap a legújabb összefoglalásokban is.<sup>5</sup> A zálogjogi megoldások tehát viszonylagosan ismertek a magyar jogtörténetben, és ez mondható el a – hazai bírói szokásjog fejlődésének egyik jelentős korszakát megjelenítő – *Planum Tabulare* zálogjogi szabályairól is. Ezen szabályok egy részének – az európai *ius commune* megoldásaihoz – közelítő jellege azonban

---

\* CSc., dr. habil., egyetemi tanár, a Jogtörténeti Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> A tanulmány a Bónis György és Both Ödön halálának 20. évfordulója alkalmából Szegeden rendezett tudományos ülésen (2005. szeptember 24-én) elhangzott előadásom egyes fordulatoktól megtisztított, bővített és hivatkozásokkal ellátott szövegét tartalmazza, köszönettel a tudományos ülés rendezőinek.

<sup>2</sup> Vö. ZLINSZKY János, *A magyar jog tradicionálisan európai jog*, Jogtudományi Közlöny (1995), 5.

<sup>3</sup> ÁGOSTON Péter, *A magyar zálogjog története*, Budapest, 1905.

<sup>4</sup> ZALÁN Kornél, *A régi magyar zálogbirtok és mai jogunk*, Budapest, 1935.

<sup>5</sup> BÉLI Gábor, *Magyar jogtörténet: A tradicionális jog*, Budapest, Pécs, 1999, 85-86., 109-111.

eddig csak feltételezve volt, tételes kimutatásra nem került. Jelen keretek is csak egyes szembeszökő hasonlóságok kimutatására elegendők, a teljességre törekvés igényéről tudatosan lemondva.

## II.

A tudományos kutatások jó része bizonyos prekonceptióból indul ki, mellyel a kutatók valamit cáfolni, illetve valamit bizonyítani akarnak. Persze az is előfordul, hogy a puskacső éppen visszájára sül el: a kutatónak vállalnia kell a prekonceptió megdőlésének veszélyét is.

A prekonceptió megfogalmazása előtt azonban indokolnunk kell a vizsgálat tárgyának kiválasztását: vagyis miért pont a *Planum Tabulare*?

Ez lehetne érzelmi szempontú válasz is: a *Planumot* kevészer jelöljük meg rendi magánjogi ismereteink forrásaként, és – bátran kijelenthető – kevésbé is ismerjük. Természetesen Kelemen,<sup>6</sup> Frank<sup>7</sup> és Wenzel<sup>8</sup> munkáin keresztül anyaga beszivárgott a későbbi jogi irodalomba, a rendi magánjog intézményeinek leírásába, de ma sincs még az őt megillető helyen (egyébként a Hármaskönyvről ugyanez mondható el). Nagy adóssága ez jogtörténetírásunknak.

Pedig Grosschmid éppen száz évvel ezelőtt is azt írta már: „Különbén pedig e munkálat tulajdonképpen egész törvénykönyv, a mennyiben az, mondhatjuk 990 paragrafusban mintegy magában foglalja az akkori, ugyyszólván egész élő hazai jogot, meg lévén neki az a jó tulajdonsága is, hogy nem száraz odavetett jogtételek alakjában beszél, hanem a tételt mindenütt indokolja is. Éppen ezért azt mondhatni, hogy nemcsak az akkori hazai jognak, de egyáltalában a jogtudománynak kimeríthetetlen kincsbányája, s csak fájlalni lehet, hogy mai jogtudományunk nagyon is el lévén foglalva, a rohamosan egymásra tornyosuló új meg új jogi kérdésekkel, ezen munkálatnak a művelésére, a melyben ugyyszólván mint Californiában gazdátlanul hever a szellemi kincseknek aranya és ezüstje, nagyobb gondot nem fordíthat.”<sup>9</sup> Meg kell tehát ismernünk a *Planumot*.

Mit tanítok-tanítunk a *Planum Tabulare*ről? Degré Alajos fiatalkori tanulmánya<sup>10</sup> óta (talán) tisztában vagyunk a gyűjtemény keletkezés-történetével és jogforrási jellegével: az e néven emlegetett több mint ezer felsőbbírószági

<sup>6</sup> *Institutiones juris Hungarici privati quas elucubrtus est nobilis Hungarus zaladiensis Emericus KELEMEN*, Buda, s.a.

<sup>7</sup> FRANK Ignác, *A közigazság törvénye Magyarbanban I-II.*, Buda, 1846.

<sup>8</sup> WENZEL Gusztáv, *A magyar és erdélyi magánjog rendszere I-II.*, Buda, 1863-1864.

<sup>9</sup> GROSSCHMID Béni, *Magánjogi előadások: Jogszabálytan*, Budapest, 1905, 724.

<sup>10</sup> DEGRÉ Alajos, *A Planum Tabulare keletkezésével kapcsolatos kérdések* = Uő., *Válogatott jogtörténeti tanulmányok*, szerk. MEEZEY Barna, Budapest, 2004.

döntvényt tartalmazó gyűjtemény Mária Terézia nagyszabású jogi reformcsomagjának része volt, s elsődlegesen a megyékben esetlegesen fellépő bírói önkény kiküszöbölését tűzte ki célul, ugyanakkor a széthullás felé induló magánjogi jogegységnek a megőrzését<sup>11</sup> és az alkalmazott szokásjog szükséges írásba foglalását is megkívánta – a maga módján – valósítani.<sup>12</sup>

Az összeállítók (Niczky Kristóf hétszemélynök,<sup>13</sup> Vörös Antal országbírói ítélőmester és Kelcz József személynöki ítélőmester,<sup>14</sup> Mária Terézia bizalmi embereiként) jelentős ráhatással voltak az összeállított anyag tartalmára. Az elemzett ítéletben megtalálható jogelvet ugyanis nagyon különböző eredménnyel lehet néhány soros döntvénné átalakítani, s ebben nagy szerepet kaphatott az összeállítók tudása, vagyis jogi képzettsége.<sup>15</sup> Degré szerint egyébként is óvatosan kell kezelnünk a *Planumot*, mert a hármas bizottságot „idegen szempontok is vezérelhették.”<sup>16</sup>

Ráadásul nincs annak nyoma, hogy – az eredeti tervek szerint – a Kúriának megküldött szövegváltozatot valóban megtárgyalta volna a két tábla. S Degré a királynői megerősítésnek sem találta nyomát a múlt század harmincas éveiben.<sup>17</sup> A gyűjtemény kinyomatlanul maradt csaknem harminc évig.

Bár célként megfogalmazódott, de Mária Terézia és közvetlen utódai alatt a döntvénytár nem válhatott jogforrássá, nem befolyásolhatta az alsó bíróságok ítélkezési gyakorlatát. Az 1790 utáni reformtervezetek elkészítése során természetesen jelentős szerepet kapott, mint azt a *Planum* és az újabban

<sup>11</sup> „... azért is, minthogy ez a Munka a kegyelmes Parantsolat szerint a Törvényszékeknek kormányul leendő szolgálatra rendeltetett, ezeket is minden további késedelem nélkül összeszedtük.” – Czövek István fordítása. Vö. *Planum Tabulare vagy a királyi kúriának végzései mellyeket ama' boldog emlékezetű Maria Therésia császárné és Magyarországnak királynéja által e' végre kinevezett N.M. kiküldöttség össze és rendbeszedett 1769. esztendőben – most pedig magyar és deák nyelveken kiadta CZÖVEK István tabuláris prokátor*, Budán, 1825.

<sup>12</sup> DEGRÉ Alajos, *i.m.*, 293.

<sup>13</sup> Legteljesebb életrajzoként lásd SZIENTKLÁRAY Jenő, *Gróf Niczky Kristóf = Magyar Helikon: Nemes magyar államférfiak életrajz-gyűjteménye*, szerk. HELMÁR Ágost, MANGOLD Lajos, Pozsony, Budapest, 1886, 1-32.

<sup>14</sup> 1760-ban a dunántúli kerületi táblánál szegények ügyésze, 1770-ben személynöki ítélőmester. Vö. NAGY Iván, *Magyarország családai czímerekkel és nemzedékrendi táblákkal*, Pest, 1860, (újnyomva: Budapest, 1987.), VI., 163.; Neve alatt fennmaradt kézirat: *Planum praejudiciorum Curialium, in MS. sub praes. Com. Christoph. Niczky compilatum 1770. Cynosura item ejusdem*. SZINNYEI József, *Magyar írók élete és munkái*; Később kancelláriai tanácsos és II. József alatt Hont vármegye főispáni helytartója. Vö. BOROVSKY Samu, *Magyarország vármegyéi és városai: hont vármegye és Selmezhánya sz. kir. város*, 374.

<sup>15</sup> Ennek teret engedett maga a feladat is: „... a magok Jegyzéseikkel ha némelyek előadnák magokat, beadni tessent.”

<sup>16</sup> DEGRÉ Alajos, *i.m.*, 293.

<sup>17</sup> DEGRÉ Alajos, *i.m.*, 295-296.

feldolgozott 1795. évi magánjogi tervezetek<sup>18</sup> zálogjogi rendelkezéseinek elvi egybecsengése is alátámasztja.

Jogi ismeretforrásként csak 1800 után számolhatunk vele, ekkortól fejthette ki csak „*Werbőczyével mérhető*”<sup>19</sup> hatását jogtörténetünkben. Egy nemzedéken belül a *Planum* elvei teljesen meghódították jogi irodalmunkat.

Sajátos szerkezetével kapcsolatban elmondhatjuk, hogy a döntvényekben megjelenő anyagi jogot az elsőfolyamodású bírósági hatáskörök szerint felosztó rendszerezésének elve nagyon hasonlít a római *praetor edictuma*, valamint a *Digesta* esetlegesnek tűnő – az egyes azonos célú kereseteket egy cím alá véve tárgyaló – rendszerezési módjához. E tekintetben a bizottság szakított a hagyományos magánjogi rendszerrel, s ez a módi visszaköszön például a Frank Ignácznak a *Planumot* erősen figyelembe vevő munkájában is, hisz a magán- és perjog dogmatikus kérdéseinek tárgyalása mellett az egyes perekre vonatkozó részletkérdéseket a *Planum* rendszerében tárgyalja „*Közgazdaság*”-nak második részében.<sup>21</sup>

Ugyanakkor – elsősorban feltételezésekre, de korántsem tételes vizsgálatokra hagyatkozva – tanítom a *Planumról* azt is, hogy bár már korábban is a bírászkodás volt hivatott kitölteni azokat a hézagokat és tökéletlenségeket, melyeket a Werbőczy utáni hazai magánjogi jogalkotás – helyesebben annak hiánya – felmutatott,<sup>21</sup> de országosan egységes (a Werbőczy által feldolgozott kérdéseken túlmutató) bírói joggyakorlatról sokáig nem beszélhetünk. A magyar jogtörténet álláspontja szerint éppen a *Planum Tabulare* döntvényeiben kellett volna megvalósulnia a kétes magánjogi jogszabályok tisztázásának, valamint a törvények és a szokásjog által nyitva hagyott elvi kérdések eldöntésének.<sup>22</sup>

A *Planum Tabulare* értékeléséhez tudnunk kell, hogy a bírácoknak – a korabeli források által visszaigazolt, évszázadokra visszamenő magyarországi felfogás szerint – kötelességük volt a joghézagokat saját természetes jogérzetük illetve azon megoldások alapján feloldani, melyek egy részét a *ius imperiale (ius commune)* – mint *naturalis ratio* – nyújtotta. A jogszolgáltatásban ily módon keletkező természetes egyenetlenségeket – az igazságszolgáltatás szervezeti rendezése után – a legfelső fellebbezési bíróságnak kellett kiegyenlítenie. Ezt valósította

<sup>18</sup> HOMOKI-NAGY Mária, *Az 1795. évi magánjogi tervezetek*, Szeged, 2004.

<sup>19</sup> DEGRÉ Alajos, *i.m.*, 296.

<sup>20</sup> DEGRÉ Alajos, *i.m.*, 297. FRANK Ignác, *Közgazdaság törvénye Magyarhobban II/1*, Buda, 1846, 557-576.

<sup>21</sup> ZLINSZKY János, *Die Rolle der Gerichtsbarkeit in der Gestaltung des ungarischen Privatrechts vom 16. bis zum 20. Jahrhundert*, *Ius Commune* 10 (1983), 49-68.

<sup>22</sup> DEGRÉ Alajos, *i.m.*, 292.

meg a *Planum Tabulare*, melyet aztán magángyűjteményekkel folytattak a következő évszázadban is.<sup>23</sup>

És végre – ennyi bevezető után – a preconcepció:

Tanítom hallgatóimnak, hogy ha a *Planum Tabulare* joganyagát megvizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy minden jogterület szabályai között találkozunk a *ius commune* elveivel. A gyűjtemény jól tükrözi a *naturalis ratio*val megegyező *ius commune*-szabályok meghonosodását. Mind az eljárási, mind a személyi, öröklési, dologi és kötelmi jogban felhozhatók olyan szabályok melyek kifejezetten a római jogra, a *ius communera* vezethetők vissza.

És ez talán a *Planum* zálogjogán keresztül be is mutatható, mivel a szabályok jól körülhatárolható, jelentős intézményt írnak le, amelynek kifejezett magyar sajátosságai vannak, de ugyanakkor lehetőséget engedhetnének esetleg a – XVIII. század viszonylagos gazdasági fellendülése és a hitelviszonyok felé kacsintgatás hatására beszivárgó – külső behatások érvényesülésének a kimutatására is.

### III.

Mit olvashatunk hát a zálogjogról a *Planumban*?

Három külön fejezetben (a záloglevél feltételeinek érvénytelenítését célzó keresetek, a több vármegyében fekvő zálogos ingatlanok kiváltását célzó keresetek, a vármegyei zálogos ingatlanok)<sup>24</sup> foglalkoznak az összeállítók a zálogot érintő perekkel, összesen 73 döntvényben (melyek közül négy tulajdonképpen nem is szoros értelemben zálog-tárgyú). De ezen kívül még legalább hatvan döntvényben kerül érintésre a téma: a *Planum Tabulare* döntvényeinek egyhatede tehát a zálogról, szinte kivétel nélkül az ingatlan kézizálogról szól.

Nem meglepő, hogy a jogszabályi absztrakció sajátos szakaszában (mintegy félúton) leledző döntvények között elenyésző kisebbségben találhatunk az ingatlan jelzáloggal foglalkozó döntések. Annak ellenére így van ez, hogy bár a *Planum* túlnyomóan a nemesség jogát tartalmazza, de a városi polgárság jogát ebbe szinte beolvasztja, s így a városi hitelviszonyokat támogató

<sup>23</sup> A magángyűjteményekre lásd ZIINSZKY János, SZABÓ Béla, *Ungarn = Gedruckte Quellen der Rechtssprechung in Europa (1800-1945)*, Hg. Filippo RANIERI, Frankfurt am Main, 1992, 956-957.

<sup>24</sup> *Ad Invalidationem Conditionum Pignoratitiarum – Ad reuolutionem Pignorum in diversis Comitatus existentium – Pignorum in comitatibus.*

jelzálog<sup>25</sup> nagyobb jelentőségre is juthatott volna. Eddigi tudásom szerint kifejezetten csak két döntvény említi a jogi konstrukciót (777 – „*pro speciali hypotheca obligata*,” 796 – „*si creditor selectivam sibi obligatam*”), melyek közül az egyik a maga primitívtségében (az ingatlan kézizálog szabályainak teljesen megfelelően és köznyilvánosság híján) a jelzálogos hitelező feladatává teszi, hogy felszólaljon, ha az adós harmadik személynek akarná „örökvallani” az ingatlant.<sup>26</sup>

Egyébiránt a *Planum* szóhasználata – hasonlóan a *ius commune* (és a kései római jog) forrásaihoz – nem tesz különbséget a *pignus* és *hypotheca* megjelölés között. A nyugati gyakorlat szerint azonban a *pignus* megjelölés a kézizálogot, elsősorban az ingó kézizálogot jelölte, míg a *hypotheca* mindenképp a jelzálogot, elsősorban az ingatlan jelzálogot jelentette.<sup>27</sup> Huszty tudományos alapon a megkülönböztetést még tartja,<sup>28</sup> a *Planum* azonban ebben következetlenebb és szinonimaként – sokszor nem szerencsésen – használja a két fogalmat. Az al-kézizálogosok például *sub Hypothecarios*<sup>29</sup>, az alzálogba adás *subin hypothecatio*.<sup>30</sup> Érdekesség, hogy egy helyen a szóhasználat következetlensége még Czövek Istvánt, a *Planum* magyarra ültetőjét is „*kiakasztja*,” hiszen a fordításában „*keiszó*”: „*Hypothecarios* jobb *Pignoratiui*.”<sup>31</sup>

A döntvények túlnyomó többsége tehát az ingatlan kézizáloggal foglalkozik, annak részletszabályait fekteti le. Most azonban csak rövid áttekintésre, illetve néhány kérdéskör kiemelésére van lehetőségem. Az ingatlan kézizáloggal kapcsolatos legfontosabb anyagi tanok tekintetében a legújabbak közül Homoki-Nagy Mária két utolsó nagyobb munkájában a záloggal kapcsolatos – a tárgyalási tradíciókat követő, modern nyelven és a részletekbe nem bocsátkozhatón nagy pontossággal megfogalmazott – néhány oldalaira kell utaljam az olvasót.<sup>32</sup> Illetve megemlítem Frank jóval nehezebben kezelhető „*Közjagsága*”-t, ahol a tematikus előadás megfelelően (s csaknem minden szóba

<sup>25</sup> Vö. HOMOKI-NAGY, *A magyar magánjog... i.m.*, 100.

<sup>26</sup> „... *verum Creditor incubuisse Emptorem eatenus edocere, et securitati suae tempestive consulere...*” PT. 777.

<sup>27</sup> Helmut COING, *Europäisches Privatrecht I. 1500-1800*, München, 1985, 322.

<sup>28</sup> „... *tum quia pignus interventu rei contrahitur, et neque nudo consensu, neque verbis aut literis absque rei traditione constituitur; hypotheca vero nuda conventionione perficitur, velut titulo de venditione uberius apparebit; tum quod materia pignoris sint tantum res mobiles, hypothecae vero mobiles aequae, ac immobiles...*” VÖ. HUSZTY II. 12. 1.

<sup>29</sup> PT. 566.

<sup>30</sup> PT. 584.

<sup>31</sup> PT. 75. Vö. CZÖVEK, *i.m.*, 24.

<sup>32</sup> HOMOKI-NAGY Mária, *A magyar magánjog történetének vázolata*, Szeged, 2001, 99-103.; UÓ., *Az 1795. évi magánjogi tervezetek*, Szeged, 2004, 180-193, 272-277.

jöhető döntvényre kiterjedően) alá van támasztva a döntvényekre való hivatkozással.<sup>33</sup>

Bónis (Frankra visszavezethető) tankönyvi megfogalmazása szerint a zálog nem más, mint adósság miatt lekötött és átadott jószág, amely a hitelező jogát kifelé láthatóan biztosítja, s amely ideig tartó lehetőséget biztosít a zálogbirtokosnak, hogy a telek jövedelmét húzhasssa, tekintet nélkül arra, ha az a kamat összegénél nagyobb lenne.<sup>34</sup> A régi magyar szerződéses zálog tehát hallgatólagos *pactum antichreticum*mal összekapcsolt ingatlan kézizálog.

Ez teljesen megfelel egyébként a korabeli közös jogi felfogásnak, melynek koraújkori írói megengedettnek tekintik az *antichresist*, és azt az irodalomban behatóan elemzik is.<sup>35</sup> A sok – Werbőczynél is már megtalálható – eltérő szabály mellett ebben az összefüggésben tehát teljes egybecsengés van a magyar és európai felfogás között. Annak ellenére így van ez, hogy Werbőczy köztudottan nagyon élesen kikel az antichretikus jellegű záloggal szemben: „Ámbár zálogos jószágokat nem csak birni és kezelni kárbozatos és az üdvösséggel ellenkező dolog, hanem róluk még valamit írni is szörnyűségesnek látszik; mivel mégis a római császári és polgári törvények megengedik használatát, sőt tulajdon országunkban és az alávetett részekben is nagyon elbarapózott ez a veszedelemes gyakorlat ... azért jónak láttam ezúttal az elzálogosítás módjáról egyet-mást elmondani.”<sup>36</sup> Werbőczy – mint sok más intézmény esetén – ebben a körben is reformálni akart: a zálogügylet uzsorás jellegét akarta kiküszöbölni.<sup>37</sup> Ugyanis a középkor folyamán – az európai szabályokhoz hasonlóan – nálunk is az a formája terjedt el az ingatlan jelzálognak, amely lehetővé teszi, hogy az ingatlan használatából származó hasznokat a záloghitelező a kamatok fejében megtarthassa. Werbőczy ezzel szemben azt javasolta, hogy a hasznokat a tőke törlesztésére tudják be. Werbőczy ezen javaslatát azonban a joggyakorlat nem fogadta el,<sup>38</sup> hanem maradt a tudós jogok, a *ius commune* álláspontján. S természetesen ez a *Planum*hoz vezető ítélkezési gyakorlat és az összeállítók szemlélete is, akik – megingathatatlan elvről lévén szó – egyetlen döntvényben sem utalnak vissza a kérdésre: egyértelműnek veszik, hogy a zálogbirtokos a jószág összes gyümölcseit és hasznait – a rendkívülieket is – húzhatja.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> FRANK Ignác, *Közjogáság... I., i.m.*, 365-374. és 666- 670.

<sup>34</sup> BÓNIS György, *Magyar jogtörténet I-II*, Kolozsvár, 1942, 205.

<sup>35</sup> Helmut COING I, *i.m.*, 323.

<sup>36</sup> „*Et quanquam jura possessionaria impignoratitia nedum possidere aut gubernare damnabile, salutique contrarium, verum etiam aliquid de illis scribere, formidabile videatur; quoniam tamen leges imperiales atque civiles ejus usum admittunt, ideo in hoc regno, partibusque sibi subjectis, usus iste perniciosus multum involvit... Propter quod de pignoratitionis ipsius modo et vigore pauca hic subnectenda statui.*” *Tripartitum* I. 80.

<sup>37</sup> ZALÁN Kornél, *i.m.*, 49-50.

<sup>38</sup> ZALÁN Kornél, *i.m.*, 50.; ÁGOSTON Péter, *i.m.*, 41.

<sup>39</sup> ZALÁN Kornél, *i.m.*, 52. és 54.

A keresetekben való gondolkodásnak megfelelően a *Planumban* három kereset köré csoportosulnak a zálogbirtokkal kapcsolatos szabályok:

- a zálog átvitelére (*ad transvestitionem pignoris*) szóló kereset, mellyel az az osztályos atyafi élhetett, akit nem kínáltak meg az előzálogbavételi joggal;
- a zálogszerződésben megfogalmazott feltételek érvénytelenítése (*ad invalidationem conditionum pignoratitionum*) iránti perek – a Királyi Tábla elé tartozva;
- valamint a zálog visszaváltásával kapcsolatos perek (*ad reuolutionem pignorum*), melyeket attól függően, hogy a zálogbirtokok több vármegyében vagy egy azonos vármegyében feküdtek, a Királyi Tábla, illetve az adott vármegye bírósága előtt kellett kezdeményezni.

A speciális zálogjogi fejezetek döntvényeiben – ugyanúgy, mint általában – természetesen keverednek az anyagi és eljárásjogi elvek. Utóbbiak között elsősorban az illetékességi kérdések, a bizonyítási kötelezettséggel kapcsolatos elvek, valamint az okirati bizonyítás szabályai<sup>40</sup> hangsúlyosak.

A három kereset közül a visszaváltási kereset van természetesen a leginkább körülbástyázva, ennek keretében fogalmazódnak meg a zálogjog tartalmát meghatározó elvek, illetve a felek jogai és kötelességei. Ebből a szempontból érdekes, hogy a döntvények túlnyomó többsége a zálogbirtokos visszaváltással kapcsolatos kötelezettségeit és egyúttal a visszaváltó tulajdonos jogait taglalja, ami azt is mutatja, hogy a zálogbirtokos erős pozícióban volt, és a tulajdonos jogainak körülírására égető szükség lehetett a visszaváltás zavartalan, valamint a törvényes és szokásjogi szabályoknak megfelelő lebonyolítása érdekében.<sup>41</sup> A tulajdonos egyetlen joga tulajdonképpen a soha el nem évülő visszaváltási lehetőségben testesült meg: esetleges sérelmeit ekkor tehette szóvá, léphetett fel követeléssel a zálogbirtokossal szemben, lefogva jogos követeléscéinek ellenértékét a zálogösszegeből az elszámolás (*liquidatio*) során.

Érdekes ellentmondást találunk a döntvényekben a jogviszony keletkeztető aktusa, valamint a szerződés jellege tekintetében. Az egyik döntvény szerint „*a regula szerint a Zálog a költsön adónak, és elfogadónak megegyezéseikkel megy tökéletességre,*” amely megegyezés igazolására magánokiratok, urbáriumok és összeírások nem elégségesek, mondja az egyik döntés.<sup>42</sup> Ugyanakkor a 32 év előtti régi zálogok esetében „*nem elégséges előmutatni a régi Zálogos-Leveleket, hanem a*

<sup>40</sup> PT. 978.: „*Urbaria, Conscriptiones, alaique idgenus domestica Instrumenta ad probandum Pignus non sufficiunt, quia Pignus regulariter mutuo dantis, et recipientis consensu perficitur, qui consensus per familia domestica Instrumenta tamquam omni authentia, et legali solemnitate destituta, adeoque requisitam in Jure probam non praestantia, doceri nequit.*”

<sup>41</sup> ZALÁN Kornél, *i.m.*, 58.

<sup>42</sup> PT. 978. (fentebb)

Zálognak valóságát, vagy következésbe menetelét kell megmutatni ... mert vagynak sok olyan régi és elavult Zálogok, a melyek csak a pusztá papíroson maradtak, és a jószágoknak valóságos által adása által, soha valóságos következésbe nem mentek.” Ütközik tehát a real- és a konszenzuál szerződési jelleg.<sup>43</sup>

A *Planum* több, különböző szempontból közelítő döntvénye kimondja, hogy minden olyan szerződéses rendelkezés, amely a visszaváltási jog gyakorlását megnehezítené érvénytelen,<sup>44</sup> illetve lehetetlen, hogy az ilyen feltételek miatti megtámadási jogról az elzálogosító lemondjon.<sup>45</sup> A felek jogi pozíciója közötti paritás megvalósítására, a méltányossági elv érvényesülésére tehát a visszaváltási eljárás adott lehetőséget.

A visszaváltási kereset körében merül fel több döntvényben tárgyalva a zálogbirtokos alzálogba adási joga (*subimpignoratio, subin hypothecatio*).<sup>46</sup> Ez – elvileg – akárhány fokon keresztül megismétlődhetne. Ebben a körben a *ius commune* értelmében vett *confusio* szabályai érvényesülnek akkor, ha az egyik (al)zálogos valamely jogcímen tulajdont szerez a zálogtárgyon, s így megszerzi a visszaváltási jogot, mivel a zálogba adó helyébe lép. Vele szemben ekkortól minden – akár korábbi – zálogbirtokos is későbbinek tekintendő, és valamennyiük visszaváltási joga elenyészik. Ugyanakkor a tulajdonos-zálogbirtokos visszaváltási joga megáll valamennyi későbbinek tekintett zálogbirtokossal szemben.<sup>47</sup>

Szintén régi római jogi elvet fedezhetünk fel abban a döntvényben, amely lehetőséget kínál a zálogbirtokosnak, hogy a visszaváltási eljárás során – bár főszabályként a zálogszerződésben megjelölt összeget kell visszafizetnie – az elzálogosításkor ténylegesen átadott összeget legyen köteles megtéríteni.<sup>48</sup> Nem

<sup>43</sup> PT. 983.: „*In antiquis Pignoribus non sufficit producere veteres Litteras Pignoratitias, verum realitas, seu effectus Pignoris doceri debet, praesertim si tam ante, quam post emanationem talium Pignoratitiarum Bonum Actionale per alios possessum fuisse eveniat, quia dantur multa talia antiqua, et obsoleta Pignora, quae in pura charta substiterunt, et per realem Bonorum traditionem nunquam in effectum deducta sunt.*”

<sup>44</sup> PT. 546.: „*Pari ratione illegalis conditio est huiusmodi, ut non prius Bonum remittatur, quam restantiae apud Colonos haerentes per Proprietarium refundatur, possent enim studiosa opera eiusmodi Pignoratitii Possessores ita accumulari, ut summe difficilis, vel plane impossibilis redderetur relevationis modus.*”

<sup>45</sup> PT. 538.: „*Esto in Pigneratitii Contractibus vincularis poenae etiam ad Successores casum in eum, si contra conditiones illegales agerent, vel Pignus recipientem evincere nollent, aut non possent, extensa sit, tamen ideo, quod Successor agat ad invalidationem, eidem poena vincularis dictari non solet, quia Iudicis auctoritatem implorare impune licet, conditio praeterea illa, praecipue quoad Successores velut illegalis pro non adjecta reputatur.*”

<sup>46</sup> PT. 967.: „*Si possessor praestendi Pignoris quoad Bona Actionalia praepignus doceat, absolvi debet, quia in tali casu Bonis ad manus haereditarias redeuntibus, posterior Subin hypothecatio snaptae cessat.*”

<sup>47</sup> ZALÁN Kornél, *i.m.*, 68.

<sup>48</sup> PT. 549.: „*Actione per Proprietarium ad invalidationem Contractus Pignoratitii, ex fraude, et dolo mota, quamvis remonstretur, quod Pigneratitius Possessor tales etiam titulo reivindicacionis eiusmodi Bonorum penes Cessionem Proprietarii erogatas Summae Contractui Pignoratitio includi fecerit, quae vel effective non impensae, vel per Proprietarium depurateae jam antea erant...*”

nehéz észrevenni az *exceptio non numeratae pecuniae* római lehetőségével kapcsolatos rokonságot.

Ha a visszaadásra perelt zálogbirtokos, akit megkínáltak a teljes zálogösszeggel, nem bocsátja vissza a jószágot, egész követelését elveszti (1638: 29. tc.),<sup>49</sup> s ha makacsol a perben, akkor a zálogösszeg felvételének idejére visszamenően a gyümölcsök és jövedelmek visszafizetésére ítélik.<sup>51</sup>

A *Planum* által követett gyakorlat – tükrözve a magyar zálogjog középkorias jellegét – követi a középkori közös jogban érvényesülő azon elvet, mely szerint a zálogtárgy *vis maior* általi romlásának veszélyét a zálogbirtokos viseli:<sup>51</sup> ha a zálogviszony fennállta alatt, a zálogbirtokos birtoklása idején az ingatlan egy része akár *vis maior* folytán is elvész vagy megsemmisül, a visszaváltási eljárás során a zálogos csak az arányosan leszállított zálogösszetre tarthat igényt.<sup>52</sup> (A korabeli *ius commune*-irodalom – ezzel szemben – már azt képviselte, hogy annak ellenére, hogy a zálogtárgyat a hitelező birtokolja, a veszélyt a tulajdonos viseli.<sup>53</sup>) A korábbi irodalom a magyar zálogjog ezen jelenségét azzal magyarázta, hogy a zálogbirtokot a korabeli gyakorlat a tulajdon egy nemének tartotta, tagadva a zálog biztosítéki, mellékszerződési jellegét.<sup>54</sup>

Megfeleltek ugyanakkor a korabeli európai elveknek a zálogtárgyat visszaszolgáltató zálogbirtokos beruházások megtérítésével kapcsolatos

<sup>49</sup> PT. 979.: „Possessor Pigneratitius intuitu remittendi Pignoris cum integrali Summa Judicialiter admonitus, illud remittere detractans, et hujus renitentiae suae legalem rationem non assignans, in amissione Summae convinci solet, justum enim est, ut talis malae fidei Possessor Lege damnatam Faenerationem suam juxta Articulum 29. 1638. propriae pecuniae amissione expiet.”

<sup>50</sup> PT. 975.: „Si Proprietarius Pignus reluens, Possessori integram Summam deponat, subsequenter vero eveniat, quod Pignus in sua integritate remissum non sit, tunc Possessor non tantum in remissione restantis Boni, sed etiam in refusione fructuum a tempore levatae integralis Summae ex bonis retentis perceptorum, convinci solet, quia ipsi Naturali aequitati adversatur, ut Possessor tam Boni quam vero pecuniae fructuum, retineat, taliterque dupliciter beneficietur, aliter vero utroque carens, duplex maleficiam reportet...”

PT. 977.: „Possessor Pigneratitius praemissa Admonitione planum, et manifestum Pignus non remittens, quin imo Lege velitis tergiversationibus Processum protrahens, atque adeo nullam legalem non remissionis rationem assignans, refusioni fructuum obnoxiiatur, quia incidit in Notam Faenerationis Titulo 71. 2<sup>ae</sup> damnatae.”

<sup>51</sup> A középkori jogtudósok ezt azzal magyarázták, hogy a hitelező a dolgot teljesítés helyett tartotta magánál. Vö. Helmut COING, *i.m.*, 328-329.

<sup>52</sup> PT. 969.: „Si medio Pigneratitii possessori tempore, ex Pignore aliquid avulsus est, adeoque illud in sua integritate reddi non possit, tunc a proportione sit defalcatio ex Summa pigneratitia, neque enim praetendi potest, ut Summa toti Bono inhaerens pro aliqua ejusdem parte integraliter deponatur.” Vö. 1795-ös tervezet XL. Articulus 2. HOMOKI-NAGY Mária, *Az 1795. évi...*, *i.m.*, 191. és 275.; PT. 980.: „... praeterea quem admodum Melioratines Pigneratitio Possessori, ita deteriorationes sub tali possessorio evenientes, Proprietario compensari solent, quia Bona Pigneratitia debent in illo statu redire ad Proprietarium, in quo Pignori locata sunt.”

<sup>53</sup> Helmut COING, *i.m.*, 328-329.

<sup>54</sup> GROSSCHMID Béni, *Werböczy és az angol jog*, Budapest, 1928, 40.

lehetőségei. A zálogbirtokos nem volt köteles a telket jobb állapotban visszaadni, mint amilyenben kapta, ugyanakkor a visszaváltó tulajdonos számára hasznos beruházásai megtérítését is igényelhetette, de ezen igényei mégsem ölthettek olyan mértéket, ami a visszaváltást jelentős mértékben megnehezítette volna.<sup>55</sup> Annak ellenére, hogy a *Planum* a megtérítendő beruházások tekintetében nem fogalmaz feltétlenül egyértelműen, a gazdag kazuisztikából – amely nem feltétlenül a zálogos perekkel kapcsolatos fejezetben kap helyet<sup>56</sup> – arra következtethetünk, hogy az állagfenntartásra fordított „szükséges” beruházások – valószínűleg a hosszú jogviszony miatt – nem kerültek megtérítésre (például épületjavítások<sup>57</sup>). A visszabocsátáskor a megváltó hasznaként jelentkező épületekért a zálogbirtokos akkor számíthatott fel megtérítést, ha a zálogszerződésben nem volt külön szó az építési lehetőségről, ugyanakkor a nem feltétlenül szükséges új építkezések költségeit nem számíthatta fel. Ebben az esetben viszont *ius tollendi* illette meg a többi épület megrongálása nélkül elválasztható építőanyagra. A döntés oka, hogy a zálogbirtokost megakadályozza abban, hogy oly mértékben megerhelje az ingatlant, ami a szegényebb sorsú tulajdonos számára aránytalanul nehezzé tenné a megváltást.<sup>58</sup> Ha külön engedélyt kapott az építkezésre a zálogos, akkor is csak a hasznosnak tekintendő épületek ellenértékét téríttetheti meg. Megtérítendő hasznos beruházásnak minősült a jószág jobbágyokkal való betelepítése,<sup>59</sup> valamint a jószág jogi helyzetét tisztázó perek perköltsége is.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> PT. 246.: „Admissa Pignoratitiis, et Arendatitiis Literis aedificandi in Bonis facultate, si Pignoratitiis possessor Hortum plantari curet, aestimatio pretii ab utilitate solum ex plantatis arboribus, aliisque fructiferis arbutis proveniente cum supputatione necessariarum in illius conversationem impensarum erui debet, Pignoratitiis enim possessor non nisi in quantum aedificia, et plantationes utiles posuit, sumptuum recompensam praetendere potest, nam si quaevis aedificia, et plantationes non spectata earum utilitate compensari per Proprietarium deberent, daretur campus Pignoratitiis possessoribus ita Proprietarium Bona gravandi, ut hi ob excessiva, quae Pignoratitiis superinduceret onera, vix haereditates suas adire possent.”

<sup>56</sup> De aestimatione.

<sup>57</sup> PT. 242.: „Aedificiorum reparationes medio possessorii tempore factae, distinctim aestimari, et compensari non solent, quia tales possessoribus incumbunt, et alioquin aedificia occasione Executionis in illo, quo reperiuntur statu, aestimari conserverunt, adeoque ejusmodi sub possessorio factarum reparationum valor summae aestimationis executionaliter peractae jam inest.”

<sup>58</sup> PT. 587.: „Proprietarius ad reuisionem Pignoris procedens, si probet, occasione impignorationis Bonorum necessaria, et utilia aedificia adfuisse, nova vero ponendi facultatem Pignoratitio Possessori attributam haud esse; tunc illa, quae Pignoratitiis noviter erexit, refundere non tenetur; quia alias si ad ejusmodi aedificiorum pro arbitrio Pignoratitii possessoris positorum refusionem Proprietarii cogentur, daretur campus potentioribus praecipue Pignoratitiis Possessoribus Bona ita onerandi, ut sumptuum ejusmodi refusio ipsum Bonorum valorem excederet, adeoque conatu tali Proprietarius a reuisione suae haereditatis in perpetuum etiam facile arceretur...”  
Vö. ZAIÁN Kornél, *i.m.*, 80.; GROSSCHMID Béni, *Werböczy*... *i.m.*, 24.

<sup>59</sup> PT. 244.: „Impopulationes per Hypothecarium possessorem sumptibus procuratae, aestimari, et beneficiari solent, quia Proprietario cedunt in lucrum haereditatis.”

S a példák sora még tovább nyújtható.

Az örökös tartományok zálogjogának fejlődését vizsgálva Wesener megfigyelte, hogy a zálogjogok keletkezésének szabályai különösen az ingatlanok elzálogosításánál – elsősorban a helyi-németjogi hatás alatt voltak és fejlődtek, míg a zálogjog anyagi szabályai (zálogsorrendiség, idegen dolog elzálogosítása, alzálog) a recipiált római-közösjogi hatás alatt álltak.<sup>61</sup>

Nem felejtve természetesen a magyar nemesi jog sajátosságait, valami hasonlót talán a *Planum Tabulare* zálogjoga alapján is ki lehet majd – természetesen alaposabb vizsgálatok után – mutatni. Rövid fejtegetéseim nem teljesen ingatták meg ezt a reményt. Azonban csak egy korántsem teljességre törekvő rápillantást végezhettem el eddig.

A *Planum* zálogjoga „*helyének megtalálásáboz*” természetesen többfelé meg kell keresni a kapcsolódási pontokat. Megállapítandó az 1724 és 1768 közötti esetleges „*újításokat*,” pontos összevetésre van szükség, visszafelé legalább Szegedy és Huszty zálogjogi megállapításaival (sőt Werbőczy téziseivel), előrefelé pedig az 1795-ös tervezetekkel. A most nem igazán kimutatott, esetleges külső irodalmi hatások tekintetében a korabeli, nálunk elérhető összefoglalások áttekintése is szükséges lehet. A módszer talán érdekes és talán a példák sem tűntek erőltetettnek.

---

<sup>60</sup> PT. 249.: „*Pignoratitio etiam possessori sumptus in Metales Processus. vel alios. in defensionem quippe Jurium impensi per Proprietarium refundi debent, quia in utilitatem Proprietarii, et stabilimentum Jurium ejusdem erogati sunt, adeoque in beneficium proprietarii cedunt.*” és PT. 600. „*Si Possessor Pignoratitius in Bonis per se titulo pignoris possessis authore Judice proportionem inducat, Proprietarius tenetur illi occasione reuisionis expensas in talismodi Processum erogatas, refundere; tametsi enim per similem proportionem neford redditus Bonorum aucti non sint, sufficit tamen quod eadem Bona ad legalem ordinem, et regularem possessorii statum redacta habeantur.*”

<sup>61</sup> Gunter WESENER, *Zur Entwicklung des Pfandrechts in den altösterreichischen Ländern = Festschrift Heinrich Demelius zum 80. Geburtstag: Erlebtes Recht in Geschichte und Gegenwart*, Hrsg. Gerhard FROTZ, Werner OGRIS, Wien, 1973, 280.

VÁRNAY ERNŐ\*

## A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások intézményesülése az Európai Közösségben

### 1. Bevezetés

A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Európa-jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszékének kollektívája – Bartha Ildikó PhD hallgató, Papp Mónika adjunktus, Varju Márton tanársegéd és Várnay Ernő egyetemi tanár – 2004-2005-ben az Országos Kiemelésű Társadalomtudományi Kutatások Közalapítvány támogatásával „Új tagállamok az Európai Bíróság előtt” címmel kutatási programot hajtott végre.<sup>1</sup> Az alkalmazott kutatás célja alapvetően az volt, hogy az Európai Unióba frissen belépett Magyarország kormánya számára néhány általánosítható tapasztalatot tárjon fel Ausztria, Finnország és Svédország gyakorlata alapján a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatban.

A célnak megfelelően igyekeztük megválasztani a kutatási módszereket. A téma tudományos irodalmának feldolgozása alapján teljességre törekedve feldolgoztuk az Európai Közösségek Bírósága vonatkozó esetjogát, a kapcsolódó hivatalos dokumentumokat, majd az Európai Bizottság, illetve a Svéd Külügyminisztérium munkatársaival folytatott interjúkkal egészítettük ki a vizsgálódást.

A kutatás folytatásaként immár a kötelezettségszegési eljárások monografikus feldolgozását tűztük célul. Ez a munka teljesen más jellegű volt, hiszen itt már a praktikus szempontokon túl a történeti, a jogdogmatikai elemzések, a jogpolitika alakulása, az esetjog új fejleményeinek ismertetése is helyet követeltek. Az e munkát tartalmazó kötetet az Oktatási Minisztérium támogatásával a Complex Kiadó jelentette meg.<sup>2</sup>

---

\* CSc., dr. habil., egyetemi tanár, az Európa-jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> A kutatás eredményeiről szóló beszámoló: *Új tagállamok az Európai Bíróság előtt*. OKTK nyilvántartási száma: A/0281/2004. Témavezető Dr. Várnay Ernő, Debrecen, 2005. szeptember 15.

<sup>2</sup> VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, VARJU Márton, BARTHA Ildikó, *EU-jog a tárgyalóteremben: A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*, Budapest, 2006.

A jelen dolgozat a monográfia írása során feltárulkozó jelenség egy aspektusát kívánja tüzetesebben bemutatni, nevezetesen a kötelezettség-szegési eljárás intézményesülését-jogiasodását. Azt a folyamatot szeretnénk megragadni, amelynek során egy meglehetősen esetlegesen igénybe vett, erősen politikai jellegűnek tekintett eljárásból egy, a tradicionális nemzetközi szervezetekhez viszonyítva igencsak gyakran használt, szinte minden elemében szabályozott, egyre keményebb (tag)államokkal szembeni jogkikényszerítési eszköz vált.

## 2. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés kikényszerítését szolgáló eszköztárról

1957-ben Nyugat-Európa hat magasan fejlett állama az 1951-ben életrehívott Európai Szén- és Acélközösség nyomán létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia Közösséget. Mindhárom közösség nemzetközi szerződéssel jött létre, a szerződési célok elérését a három közösség idővel közössé váló intézményrendszere volt hivatott elősegíteni. A szerződések – és különösen az EGK-szerződés (ma már EK-Szerződés, az alábbiakban: EK) – meghatározó jellegzetessége, hogy rendkívül sokoldalú kötelezettségeket támasztanak a tagállamokkal szemben, egyúttal az egyes gazdasági szereplők számára a mindennapi életben alkalmazható jogokat is rögzítenek.

A szorosan vett szerződési rendelkezéseken túl az intézmények által folyamatosan „termelt”, úgynevezett másodlagos közösségi jogra ugyanez érvényes. A közvetlenül alkalmazandó határozatok és rendeletek mellett a másodlagos jog forrásai között találjuk az irányelveket, amelyek a tagállamok számára írnak elő kötelezettségeket. A tagállamok az úgynevezett átültetési határidő lejártával kötelesek olyan intézményi-jogi milieu-t teremteni, amely az irányelvben foglalt célok elérését ténylegesen lehetővé teszi. Az irányelvek rendeltetése gyakorta a tagállamok joghatósága alá tartozók számára valamilyen kötelezettség, illetve jog keletkeztetése. Észre kell vennünk, hogy itt a tagállamok kötelezettsége az átültetési határidő lejártára a Közösség egészében kialakítandó harmonizált szabályozási tér kialakításához való hozzájárulás. Ez túlnyomórészt a tagállami jogrendszer alakítását követeli, azaz új jogszabályok alkotását, régiek módosítását, hatályon kívül helyezését, az állami szervek hatásköreinek átrendezését, a közösségi jog érvényesülését elősegítő bíraskodást. Amennyiben a tagállamok a Szerződésből, valamint a másodlagos jogból fakadó kötelezettségeiket nem teljesítik, úgy széttorik a közösségi jogi tér egységét, illetve harmonizáltságát, és ezzel lehetetlenné teszik polgáraik,

vállalkozásaik számára az ebből fakadó előnyök megszerzését. Tekintettel arra, hogy ezek az előnyök csak hosszabb távon dódnak, miközben a hozzájuk kapcsolódó szabályok betartatásának nehézségei adott esetben rövidtávon jelentkeznek, valamint hogy az előnyökből távolról sem egyformán részesednek a tagállamok honosai, továbbá hogy a tagállami apparátusok inerciája sem zárható ki, így a közösségi jogból fakadó tagállami kötelezettségek betartása egyáltalán nem magától értetődő, elkél tehát az ezt biztosító rendszer.

Az EK Szerződés maga a 226-227-228. (eredeti számozás szerint: 169-171.) cikkeiben foglalt, úgynevezett „kötelezettség-szegési eljárások” beiktatásával igyekezett megfelelő eszközt rendelkezésre bocsátani. Ezek az eljárások lehetőséget adnak az Európai Bizottságnak, illetve az egyes tagállamoknak, hogy egy tagállam feltételezett közösségi jogsértése esetén egy előzetes egyeztetési eljárást követően a jogsértés megállapításával szemben az Európai Bírósághoz forduljanak.

Ezek az eljárások a dolgozat tulajdonképpeni tárgyai, így rájuk hamarosan részletesebben visszatérünk.

A dolog természetéből adódóan, illetve az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége folytán hamarosan egyértelművé vált, hogy itt egy olyan szerződéssel állunk szemben, amelyben foglaltak érvényesülésekor a közjellegű kikényszerítés – a Közösség végrehajtó szerve, a Bizottság fellép a tagállammal szemben, illetve az egyik tagállam fellép a másik tagállammal szemben – mellett a széles értelemben vett közösségi rendszerben magánjellegű kikényszerítésnek is helyet kell kapnia. Abban az esetben, ha a tagállami szervek – leginkább közigazgatási szervekre, hatóságokra, de nem ritkán jogalkotó szervekre kell gondolnunk – nem teljesítik a közösségi jogból fakadó kötelezettségeiket, a jogaikban sérelmet szenvedett személyek a tagállami bíróságokon kereshetnek jogorvoslatot. Ezt alapozza meg a közösségi jog két, úgynevezett „strukturális alapelve,” a közösségi jog elsőbbsége a vele ütköző tagállami joggal szemben, illetve az alanyi jogokat kellő egyértelműséggel megadó közösségi jogra történő hivatkozás jogát a tagállami bíróságokon rögzítő úgynevezett közvetlen hatály doktrínája.

### 3. Az EK 169. és 171. cikk (jelenleg 226. és 228. cikk) szerinti eljárás

A 169. (jelenleg 226.) cikk szövege a következő: „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indoklással ellátott véleményt ad, miután az érintett tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megítélésére.

*Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.*

A 170. (jelenleg 228. cikk (1) bekezdés) szerint: „Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.”

Az eredeti 171. cikk értelmében „Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.”

Ugyanilyen szövegű rendelkezéseket tartalmaznak az Euratom Szerződés 141., illetve 143. cikkei. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés nem tartalmaz ilyen rendelkezéseket, tehát az Unió úgynevezett második és harmadik pillérében (a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködés a bűnügyek terén) nincs hasonló kikényszerítési eszköz.

A 170. (jelenleg 227.) cikk szerinti eljárás: „Bármely tagállam a Bírósághoz fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette.

Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen az e szerződésből eredő valamely kötelezettség állítólagos megsértése miatt, az ügyet a Bizottság elé kell terjeszteni.

A Bizottság indoklással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak.

Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a vélemény hiányától függetlenül az ügyben a Bírósághoz lehet fordulni.”

Az EK Szerződés által eredetileg és eredeti módon létrehozott szerv, a Bizottság többek között azt a feladatot is kifejezetten megkapta, hogy őrkdjön a közösségi jog betartása fölött. A 155 (jelenlegi 211.) cikk értelmében: „(A közös piac megfelelő működésének és fejlődésének biztosítása érdekében a Bizottság) - gondoskodik e szerződés rendelkezéseinek és az e szerződés alapján az intézmények által hozott rendelkezéseknek az alkalmazásáról.”

A 169. és 171. (a jelenlegi 226. és 228.) cikkben foglalt eljárást úgy is tekinthetjük, mint ennek a feladatnak illetve hatáskörnek az ellátásához szükséges eszközt.

Az eredeti szerződési rendelkezésekből első megközelítésre a következőket olvashatjuk ki: A tagállamok szerződésből fakadó (s ehhez nyomban hozzá kell értenünk a másodlagos jogot is) kötelezettségeinck betartatására két párhuzamos rendszert találunk. Az egyiket a Bizottság kezdeményezheti, a másikat egy tagállam indíthatja. Végkimenetelük ugyanaz: a Bíróság megállapítja, vagy nem állapítja meg a tagállami kötelezettségszegést.

Számunkra úgy tűnik, hogy azzal, hogy a Szerződésben az első helyre a Bizottság által indítható eljárás került, valamint azzal, hogy a tagállamok által indítható eljárásba is beillesztették a Bizottságot, az alapítók a 169. cikk szerinti eljárást kívánták előnyben részesíteni a 170. cikkben foglalttal szemben. (A gyakorlat messzemenően alátámasztani látszik ezt a feltételezést, egyúttal aláhúzza a tagállami viszonyulások újszerűségét. Mostanáig összesen két ügyben hozott ítéletet az Európai Bíróság, jelenleg egy ügy van folyamatban.)<sup>3</sup>

Az is azonnal szembetűnik, hogy a Szerződésnek e konstrukciója alapján – a hagyományos nemzetközi szervezeteknél szokatlan módon – a szervezet tagállamoktól független, „szupranacionális” szerve kapott felhatalmazást a jogsértésekkel szembeni fellépésre. A megoldás előnye, hogy egyes tagállamok kötelezettségzegése nem válik tagállamok közötti ügyé, nem okoz közöttük nyílt szembenállást, feszültséget. Az ugyancsak állandó és nemzetek feletti bíróság döntési jogköre szintén ugyanezt a kezelési módot egészíti ki.

#### 4. A 169. cikk a gyakorlatban – a korai időszak

Az eljárás két részből áll. Az első, az úgynevezett adminisztratív szakasz, a második a bírósági eljárás. Az első szakasz főszereplői a tagállamok (kormányai) és a Bizottság, mellékszereplői a panaszosok.

Az adminisztratív szakaszban az eljárás menete az alábbiakban foglalható össze: A Bizottság szakapparátusa tudomást szerez a tagállam feltételezett jogsértéséről. A tudomásszerzés forrása lehet a hozzá eljuttatott panasz, az Európai Parlamenthez benyújtott petíció, az Európai Parlament képviselői által felvetett ilyen jellegű problémák, valamint a Bizottság szolgálatainak értesülése.

A tudomásszerzést követően a Bizottság megfelelő egységénél ügy keletkezik, majd az adott Főigazgatóság felveszi a kapcsolatot a tagállam megfelelő kormányzati szervével tájékozódás céljából. Ha ez nem hozza meg a számára kielégítő eredményt, a Főigazgatóság javaslatot tesz a Bizottságnak mint kollégiumnak az eljárás formális megindítására, az úgynevezett felszólító levél kibocsátására. Amennyiben a Bizottság úgy dönt, hogy kibocsátja a felszólító levelet, a tagállam kormányának a megadott határidőn belül közölnie kell álláspontját a jogsértés fennállásával kapcsolatban. A határidő lejártát követően a Bizottság ismét dönthet, hogy kibocsátja-e a Szerződésben megjelölt formális aktust, az úgynevezett indoklással ellátott véleményt. Ez a dokumentum kötelezően tartalmazza egyrészt az állított jogsértés megjelölését,

<sup>3</sup> A 147/78. sz. *Franciaország kontra Egyesült Királyság* ([1979] ECR 2923. ) és a C-388/95. sz. *Belgium kontra Spanyol Királyság* ([2000] ECR I-3123), illetve a C-145/04. sz. *Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság* ügyről van szó.

illetve azokat a ténybeli és jogi indokokat, amelyek a Bizottságot arra a meggyőződésre juttatták, hogy a tagállam megsértette valamely közösségi jogból fakadó kötelezettségét, másrészt a határidőt a kötelezettségszegés megszüntetésére. Amennyiben a Bizottság szerint a határidő eredménytelenül telt el, azaz akárcsak részben fennmaradt a megjelölt jogsértés, megnyílik a joga arra, hogy a Bírósághoz forduljon a jogsértés megállapítása végett.

A második szakasz főszereplői a Bizottság mint felperes, a tagállam mint alperes és a Bíróság, továbbá mellékszereplőként jelenhetnek meg a beavatkozó tagállamok.

Az eljárással való „*gazdálkodás*” elsősorban a Bizottság feladata, de természetesen szoros kapcsolatban az egyes tagállamokkal. Ezalatt azt értjük, hogy a Bizottság dönt az eljárás megindításáról, illetve az egyes további szakaszokba történő továbblépésről, de a tagállami együttműködési készség intenzitásától is nagyon sok függ. Ha a tagállam komolyan, érdemben együttműködik, tulajdonképpen elejét veheti az eljárás formális megindulásának, illetve „*elfajulásának*.”

A korai időszakban a kötelezettségszegési eljárással kapcsolatban az a vélemény látszott rögzülni, hogy ez az eljárás mintegy *ultima ratio*ként szerepel a Szerződésben, a tagállamokkal szembeni formális fellépés óhatatlanul politikai súlyt kap, ami sérti az együttműködés szellemét.

Az EKG Szerződés hatálybalépését követő első három évben a Bizottság egyetlen keresetet sem nyújtott be a 169. cikk alapján. Az első ilyen ügyben 1961. március 20-án nyújtott be keresetet a Bizottság Olaszországgal szemben.<sup>4</sup> Az ügyben a Bíróság megállapította Olaszország kötelezettségszegését.

1961 és 1965 között évente átlagosan mindössze két keresetet nyújtott be a Bizottság. 1966-ban és 1967-ben egyetlen kereset benyújtására sem került sor. Ennek oka egészen biztosan az volt, hogy a tagállamok között éppen a Közösség nemzetekfelettsége kapcsán feszültség támadt, amelyet a szupranacionalitás letéteményese, a Bizottság nem akart tovább fokozni, s nem indított kötelezettségszegési eljárást a tagállamokkal szemben. Ezekben az eljárásokban a felszínen megjelenő jogi vonatkozások mellett – hogy tudniillik a közösségi jog megsértéséről van szó – az integráció iránti elkötelezettség is óhatatlanul felmerül, s nem utolsó sorban a tagállamok közötti érdekütközések is ölthetik ezt a formát. Gondoljunk arra, hogy amennyiben egy tagállam korlátozza a többi tagállam munkavállalóinak bejutását a saját munkaerőpiacára, miközben azok – betartva a Szerződést – szabad bejutást

<sup>4</sup> Affair No. 7-61, *Commission de la Communauté économique européenne contre Gouvernement de la République italienne*, Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, 1961, 633.

engednek, a tagállamok között nyomban feszültség keletkezik. Ha egy tagállam a területén működő vállalatokat a Szerződéssel ellentétesen támogatásban részesíti, ezzel hátrányos versenyhelyzetet teremt a többi tagállamban honos vállalkozások számára, amelyet azok kormányai nem nézhetnek jó szemmel.

Ami Barav még 1975-ben is így írt: „Ennek az eljárásnak a komolysága – amelyet az Európai Bíróság „figyelmeztető eljárásnak (warning procedure) nevezett” (Joined Cases 2 and 3/62, Commission of the EEC v. Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium, Judgment of December 14, 1962, ECR [1962] 425-436.) – mindenekelőtt politikai implikációiból fakad. Érthető tehát, hogy Gand Főtanácsnok nagy óvatosságot javasolt az ilyen ügyek kezelése során, mondván: »egy tagállam magatartásának megítélése – mások magatartása megítélésének minden mérlegelési bizonytalansága mellett – nem vehető könnyen.«<sup>5</sup>

„Az esetek túlnyomó többségében a viták a Bizottság és a tagállamok közötti megbeszélések során rendeződnek. (Valójában a viták kevesebb, mint 10 százaléka zárul a Bíróság határozatával.) Ez bizonyítja, hogy a perléshez – s ez így helyes – csak végső esetben szabad folyamodni.”

Klasszikus munkájában Audretsch így jellemezte a Bizottság korai, azaz 1977 előtti beállítottságát: „A formális kikényszerítési eljárás megindítását kerülni kellett. Valóban, a felszólító levél kibocsátása, de még inkább az indokolt vélemény, illetve a keresetindítás (barátságtalan) politikai fellépésnek minősült. Csak miután bebizonyosodott, hogy valamennyi informális erőfeszítés hatástalan maradt, került sor formális lépésre. Ezt a lépést mintegy ultima ratióknak tekintették. Ezért minden egyes formális lépésről külön döntöttek, hiszen (minden egyes lépés önálló) politikai aktusnak minősült, politikai konzekvenciákkal. Amint az általános politikai atmoszféra (belső és külső válságok nyomán) romlott, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy tanácsosabb óvatos, szelektív politikát folytatnia, a minimumra csökkentve a konfrontáció kockázatát.”<sup>6</sup>

## 5. 1973-ban három új taggal bővült a Közösség – 1977-ben új kikényszerítési politika kezdődött

Tárgyunk szempontjából ennek most azért tulajdonítunk jelentőséget, mert az Egyesült Királyság, Dánia és Írország csatlakozásával három olyan államról van szó, amelyek a közösségi jogot (a jogot egyáltalán?) tiszteletben tartják. Az

<sup>5</sup> Az eredeti francia szövegben – 1962-ben az angol még nem volt a Közösség hivatalos nyelve – „procédure comminatoire” kifejezés szerepel, ami a francia polgári jogban olyan intézkedés jelzője, amelynek célja nyomásgyakorlás az adósra kötelezettsége teljesítése irányában. Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT, *Lexique de termes juridiques*, Paris, 1990, 101.

<sup>6</sup> H. A. H. AUDRETSCH, *Supervision in European Community Law*, Amsterdam, New York, Tokyo, 1986<sup>2</sup>.

1979-1984-es időszakban például valamennyi formális aktus (felszólító levél, indoklással ellátott vélemény, kereset) tekintetében ezek az országok az alsó harmadban foglalnak helyet. Azt is tudjuk, hogy az Egyesült Királyságnak az európai integrációhoz való stratégiai viszonyulásában a szabad piacnak mindig is elsőbbsége volt az intervencionista megközelítéssel szemben.

A tagok számának növekedése, a közösségi joganyag bővülése, illetve a közös piac szabályait megtartó és megtartatni törekvő államok érkezése után nem csodálhatjuk, hogy amikor a brit Roy Jenkins elnökletével új Bizottság lépett hivatalba, a Bizottság jogkikényszerítési politikája mind filozófiáját, mind gyakorlatát tekintve radikális irányváltáson ment át.

Az új politikának öt eleme volt:

- a) A Bizottság igyekezett megfosztani a kötelezettségszegési eljárást addigi erős politikai jellegétől, gyengíteni a Bírósághoz benyújtott kereset „*végző eszköz*” drámai felfogását.
- b) A Bizottság – szembeszállva azzal a felfogással, hogy minden egyes esetnek sajátos politikai természete van – az összes hasonló ügyről egyszerre hozott döntést.
- c) Szigorúbb felvigyázási rendszert vezettek be az irányelvek határidőre történő átültetésével kapcsolatban.
- d) A Bizottság gyakorlatilag valahányszor jogsértést észlelt, megindította az adminisztratív eljárást, tehát legalább felvette a tagállami szervekkel a kapcsolatot a feltételezett jogsértés ügyében.
- e) A Bizottság erősítette a polgárok és a politikai aktorok tájékoztatását a tagállami jogsértésekről és az általa megindított kikényszerítési eljárásokról.

Ezek a változtatások az EK 169. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárást teljesen újjá formálták. A Bizottság a tagállamok jogkövetésének szorosabb, rutinszerűbb, jogiasabb megközelítését alakította ki. Ez a belső munka átszervezését és a külső fellépés átalakítását egyaránt követelte, illetve magával hozta.

## 6. Az egységes belső piac megvalósítása újabb reformokat követel

Az egységes belső piac programját a Bizottság karizmatikus elnöke, a francia Jacques Delors dolgoztatta ki, és részben az ő személyes sikerének tekinthető, hogy az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmányba foglalt alapszerződés-módosítással a tagállamok megteremtették a megvalósítás „*alkotmányos*” alapjait.

Az 1992 végéig áttörést célzó program a közös piac útjában álló akadályok kiiktatását, lejjebb szállítását célzó közel háromszáz irányelvtervezet-csomagot is tartalmazott. Ha ezeknek az irányelveknek az átültetését a tagállamok nem kellő fegyelmettséggel végzik el, a belső piac mint program megbukik, a tőle várt gazdasági hatékonyságjavulás pedig nem következik be.

A Bizottság tehát – továbbmenve a Jenkins által megkezdett úton – tovább szigorította a kikényszerítési eljárást.

Bevezette az irányelvek tagállami implementálását szolgáló intézkedések szisztematikus ellenőrzését, valamint az implementációra meghatározott határidők betartásának szoros kontrollját. A Bizottság immár kivétel nélkül eljárást indított, ha a tagállam nem közölte az irányelvben előírt határidőben a megtett intézkedéseket. Egy további módszerként a Bizottság bátorítani kezdte a polgárokat és a vállalkozásokat a tagállami jogsértések bejelentésére (bepanaszolására).

Ezek az újabb lépések ismét az eljárás esetleges jellegének gyengülése, rutinszerűvé válása felé vittek.<sup>7</sup> A Bizottság saját elhatározása nyomán ugyan, de az integráció előrehaladásának nyomása alatt is szűkítette az eljárás megindításával illetve végigvitelével kapcsolatban jog szerint őt megillető szabad mérlegelési kört.

Az aktorok (tagállamok, magánszemélyek, vállalkozások) körének bővülése és az „esetek” számának gyarapodása a jog, mint az egyneműsíthető társadalmi jelenségek egységes szabályozására hivatott társadalmi rendszer malmára hajtotta a vizet.

A jelenből visszatekintve az a jelenség is megfigyelhető, hogy a panaszok ösztönzésével a Bizottság egyrészt sok, mindig résen lévő támogatóra lelt a kötelezettségzegések megismerésében, másrészt mivel a panaszok feldolgozása munkaigényes feladat, egyúttal a saját munkáját is megszaportotta.

Az 1980-as évek közepétől, illetve az 1990-es évek elejétől a Bizottság több változtatást határozott el a kikényszerítési ügyek „házon belüli” kezelése terén: igyekezni kell a panaszokat szorosabban szervezeten kezelni, a korlátozottan rendelkezésre álló emberi erőforrásokat néhány kiemelt területre (így a belső piac, majd a környezetvédelem kiemelt helyet kaptak) koncentrálni, valamint el kell érni, hogy a Bizottság rövidebb időközönként döntsön a kikényszerítési ügyekben, csökkentve ezzel az ügyek feltorlását, lelassulását.

1996-ban újabb belső lépések megtételére került sor. Ezek a reformok mindenekelőtt az eljárás gyorsítását célozták. Az eljárások elhúzódása nagyon gyakori volt (és tegyük hozzá, hogy az erőfeszítések ellenére máig az is maradt).

<sup>7</sup> Megjegyezzük, hogy időközben a tagállamok köre Görögországgal, Spanyolországgal és Portugáliával bővült. Görögország pedig a kezdetektől napjainkig a közösségi jogot viszonylag gyakran sértő állammak bizonyult.

A tudomásszerzéstől a kereset benyújtásáig rendszerint több mint egy év telt el. Ehhez hozzátehetjük, hogy a fentebb hivatkozott vizsgálataink azt is jól megmutatták, hogy ráadásul az eljárás formális megindításáig, illetve az egyes formális aktusok kibocsátásáig tartó idő hossza a tagállamok számára mondhatni kiszámíthatatlannak volt tekinthető. Előfordult azonban, hogy a Bizottság gyorsan (hónapok alatt), volt amikor nagyon sok idő (akár több év) elteltével lépett. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a kereset benyújtása után a szintén időigényes (átlagosan mintegy két év), akkor a tagállami kötelezettségszegési eljárások súlyos gyengesége tárul elénk. Tehát az eljárás bármely szakaszának kiszámíthatóbbá tételét és gyorsítását célzó intézkedések szükségesnek tekinthetők.

## 7. A panasz-formanyomtatvány

1989-ben a Bizottság a bejelentések egyszerűbbé és hatékonyabbá tétele érdekében formanyomtatványt vezetett be. A formanyomtatvány – magától értetődően nem kötelező jogi aktus – bár jogdogmatikailag szinte súlytalan, témánk szempontjából távolról sem elhanyagolható. A formanyomtatvány kialakításának szükségessége mindenekelőtt arra utal, hogy a panaszok száma megnőtt, feldolgozásuk, hivatalon belüli kezelésük megkönnyítése egységesítést igényelt.<sup>8</sup>

Miközben a formanyomtatvány a Bizottság hivatali munkatársainak munkáját kívánja megkönnyíteni, egyúttal a panaszok bizonyos szűrésére, a tagállami kötelezettségszegésekkel kapcsolatos jogérvényesítési lehetőségekkel összefüggő ismeretterjesztésre is módot teremt.

A formanyomtatvány a panaszos személyazonosságára is rákérdez. Ennek magyarázata lehet, hogy a Bizottság ne kényszerüljön „*fantom-bejelentőkkel*” foglalkozni, másfelől a személyazonosság ismerete ahhoz is elengedhetetlen, hogy a Bizottság értesítéssel lehessen az eljárás menetéről a panaszos felé.

A panaszost a nem kötelezően alkalmazandó bejelentés-formula arra készíti, hogy a tagállami kötelezettségszegést tárgyyszerűen jelölje meg („*a panaszra okot adó tényeket lehető legteljesebben írja le*”), nevezze meg a jogsértő állami szervet, lehetőség szerint csatolja a kérdéses jogsértő aktust, illetve a jogsértés alátámasztására vonatkozó dokumentumokat.

Mindenképpen úgy véljük, hogy egy, a formanyomtatvány igényeit teljesen kielégítő beadvány gondos tanulmányozást igényel a Bizottság hivatali szervei részéről.

<sup>8</sup> 1998 és 2004 között minden évben ezer fölött volt a panaszok száma, összesen 8845 panasz regisztráltak. Forrás: A Bizottság éves jelentései a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről.

A nyomtatvány arra is nyomtatékosan felhívja a panaszos figyelmét, hogy amennyiben más szervnél – tagállami közigazgatási szervnél, tagállami bíróságnál – is indított eljárást az illető, ennek dokumentumait szintén csatolnia szükséges. Ezzel a Bizottság hivatalnokai alaposabban tájékozódhatnak az ügy konkrét állásáról, adott esetben elkerülhetik a fölösleges eljárást.

A formanyomtatványhoz csatolt tájékoztató tömören ismerteti a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárás lényegét, s nyomtatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy „*aki így ítéli meg, hogy egy intézkedés (törvény, rendelet vagy közigazgatási aktus) vagy gyakorlat ellentétes a közösségi joggal, mielőtt panaszt nyújtana be a Bizottsághoz, vagy azzal egy időben forduljon jogorvoslatért a tagállami közigazgatási vagy bírói szervekhez (beleértve a nemzeti vagy regionális ombudsmant és/vagy a rendelkezésre álló választottbírói, illetve egyeztető eljárásokat).*”

## 8. A panaszos helyzetének jogiasodása - Az Európai Ombudsman fellépése

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kiviláglik, hogy – mindenekelőtt a Bizottságot a kötelezettségszegési eljárások megindítása és az egyes formális aktusok kibocsátása tekintetében megillető széleskörű mérlegelési jog miatt – a kötelezettségszegést bejelentő személynek (a panaszosnak) nincs joga arra, hogy az eljárás megindításának elmaradása miatt megsemmisítési (EK 230. cikk) vagy mulasztási eljárást (EK 232. cikk) indítson.<sup>9</sup>

A panaszosnak a 226. (illetve 228.) cikk szerinti eljárásban nincsenek a szó szoros értelemben vett eljárási jogai, az eljárásban nem vesz részt. A panaszos ugyanakkor – a Bizottság eljárását kifogásolva – az Európai Ombudsmanhoz fordulhat.

Az Ombudsman 1997-es vizsgálata<sup>10</sup>

1997 áprilisában az Európai Ombudsman saját hatáskörében eljárást kezdeményezett a Bizottságnak a kötelezettségszegési eljárás adminisztratív szakaszában tanúsított magatartásával kapcsolatban. A vizsgálat gyakorlati

<sup>9</sup> Case 247/87, *Star Fruit v. Commission* [1989] ECR 291., case 87/89., *Sonito v. Commission* [1990] ECR I-1981, order of the Court of First Instance in Case T-182/97., *Hubert Ségaud and Monique Ségaud v. Commission* [1998] ECR II-271., Case C-371/89., *Maria-Theresia Emrich v. Commission* [1990] ECR I-1555., C-247/90., *Maria-Theresia Emrich v. Commission* [1990] ECR I-3913.

<sup>10</sup> A vizsgálatról szóló beszámolót és a hozott határozatot az Ombudsman 1997-es éves jelentésének 270-274. oldalain tette közzé.

kiindulópontját az adta, hogy az Ombudsman sok panaszt kapott a Bizottság ilyen típusú eljárásával kapcsolatban. A panaszosok nem a Bizottságot megillető mérlegelési jogkör gyakorlását nehezményezték, tehát nem azzal fordultak az Ombudsmanhoz, hogy a Bizottságnak meg kellett volna indítani az eljárást, de mégsem tette. A panaszosok a Bizottság az eljárás pert megelőző, adminisztratív szakaszában tanúsított magatartását kifogásolták. Ugyanis az eljárás elhúzódott, a panaszos nem kapott információt a panasz sorsáról, illetve a Bizottság nem indokolta meg, hogy miért jutott arra az álláspontra, hogy a felpanaszolt esetben nem történt kötelezettségszegés a tagállam részéről.

Az Ombudsman elvi kiindulópontja az volt, hogy hivatásához tartozik a Közösség intézményei és az uniós polgárok közötti kapcsolatok javítása. A Bizottság, mint a Szerződés őre kinyilvánította nagy jelentőséget tulajdonít a magánszemélyektől érkező panaszoknak a tagállamok közösségi jogsértéseiről való tudomásszerzés terén. Alapvető fontosságú tehát, hogy a polgárok bizalommal legyenek a feltételezett jogsértéssel kapcsolatos bejelentések bizottsági kezelése iránt.

Az Ombudsman vizsgálata során arról győződött meg, hogy a Bizottság saját elhatározása alapján, adhatna több eljárási jogot a panaszosoknak az adminisztratív eljárásban. Magától értetődően ez nem kérdőjelezné meg az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában rögzült álláspontot, miszerint a Bizottság döntését az eljárás megindításáról (vagy nem megindításáról) a Bíróság előtt nem lehet megtámadni.

Az Ombudsman azt javasolta a Bizottságnak, hogy közölje a nyilvántartásba vett panaszossal, hogy ideiglenesen arra az álláspontra jutott, hogy nem történt tagállami jogsértés, valamint ismerettesse a panaszossal, hogy álláspontját mire alapozza, s adjon neki határidőt arra, hogy észrevételeket tehesen.

Az Ombudsman szerint így lehetővé válna, hogy az uniós polgárok bírálják a Bizottság álláspontját, a Bizottság pedig válaszolhatna ezekre a kritikákra. Ezzel a panaszos teljesebben vehetne részt az eljárásban, ami növelné az eljárás átláthatóságát, s ezzel a polgárok bizalmát.

A Bizottság válaszában elismerte, hogy a panaszosnak meghatározott helye van a kötelezettségszegési eljárások pert megelőző szakaszában, amelyhez fűződő eljárási garanciákat a Bizottság folyamatosan fejleszti. A Bizottság kinyilvánította készségét arra, hogy tovább lépjen ezen az úton.

A Bizottság ugyanakkor emlékeztetett arra, hogy kivétel nélkül valamennyi panaszt nyilvántartásba vesz, a beérkezett panaszról elismervényt küld, s a panaszos értesítést kap arról, hogy a panasz nyomán milyen lépés történt, a vizsgálat milyen eredményre vezetett, illetve indít-e a Bizottság eljárást, vagy nem.

Az eljárás időtartamát illetően a Bizottság közölte, hogy a speciális esetektől eltekintve a panasz nyilvántartásba vételétől számított egy éven belül döntés születik az eljárás megindításáról.

Ami az eljárás megindításának elvetéséről hozott döntés indokainak a panaszossal való közlését illeti, a Bizottság utalt arra, hogy a panaszost gyakran már az elvetésre vonatkozó javaslatról értesítették, nem ritkán az indokokkal együtt. A Bizottság – a nyilvánvalóan megalapozatlan panaszoktól eltekintve – készen mutatkozott arra, hogy kiterjessze ezt a gyakorlatot.

Az Ombudsman 303/97/PD. számú határozatában úgy ítélte meg, hogy a Bizottság eljárása, amelynek során minden panaszos értesítést kap a nyilvántartásba vételről, és arról, hogy milyen lépések történtek az ügyben, illetve az, hogy a különleges esetektől eltekintve egy éven belül döntés születik az eljárás megindításáról, valamint hogy ez utóbbi esetben az indokokról – melyek között gyakori a tagállami hatóságokkal folytatott megbeszélések elhúzódása, a tagállami szervektől jövő információra várás – értesítést kap a panaszos, megfelelő, s nem állapítható meg hivatali visszasság (*maladministration*).

A Bizottság figyelembe vette az Ombudsman javaslatát. Ennek megfelelően a Bizottság valamennyi esetben értesíteni fogja a panaszost arról, ha le kívánja zárni az ügyet, s közölni fogja azokat az indokokat, amelyek alapján arra a meggyőződésre jutott, hogy a tagállam részéről nem történt jogsértés.

Az Ombudsman – jelentős előrelépésnek ítélve a Bizottság elhatározását – lezárta a vizsgálatot.

Az Ombudsman Thessaloniki Metró ügyben hozott határozata<sup>11</sup>

A 226. cikk szerinti eljárásban a panaszost megillető jogokkal sokoldalúan foglalkozik nagy jelentőségű határozatában az Európai Ombudsman.

Az esetben a panaszos egy közbeszerzési eljárással kapcsolatos ügyben bejelentést tett a Bizottságnál a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jog megsértése miatt. A panaszos állítása szerint a Thessaloniki Metró ügyért felelős bizottsági szolgálat (szervezeti egység-*service*) arra a megállapításra jutott, hogy fennáll a 93/37/EGK irányelv<sup>12</sup> nyilvánvaló megsértése, valamint az egyenlő elbánás elvének megsértése, ezen az alapon azt javasolta, hogy a Bizottság küldjön figyelmeztető levelet a görög kormánynak. Mégis, amikor az

<sup>11</sup> Az Ombudsman 2001. január 30-i határozata az Európai Bizottsággal szemben benyújtott 995/98/OV számú panaszra.

<sup>12</sup> *A Tanács 1993. június 14-i 93/37/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról.* OJ L 199., 1993. 08. 09., 54.

ügy a biztosok kollégiuma 1998. április 7-i ülése elé került, radikális és váratlan fordulat következett be a megítélésben. A panaszos ügy ítélte meg, hogy a Bizottság politikai megfontolások alapján zárta le az ügyet, amelynek nem volt jogi alapja, és a közérdek sem indokolta. Végeredményben tehát a Bizottság a 226. cikkben adott diszkrecionális jogkörét nem megfelelően, azzal visszaélve gyakorolta. A panaszos állítása szerint a Bizottságnak az ügy lezárására vonatkozó döntésének indoklása nem megfelelő és ellentmondásos volt.

Az Ombudsman emlékeztetett, hogy a közösségi jog megsértésével összefüggő adminisztratív eljárással kapcsolatos saját eljárása során a Bizottság kinyilvánította, hogy kész arra, hogy mielőtt elutasítja a panaszt, értesíti a panaszost az elutasításra vonatkozó javaslat indokairól.<sup>13</sup> Annak érdekében, hogy elérhesse a panaszos informálásának célját, az indoklásnak világosnak és érthetőnek kell lenni.

A panaszos azt állította, hogy a Bizottság megsértette az ügy lezárása előtt a meghallgatásához való jogát.

Az Ombudsman úgy vélte, hogy a Bizottságnak a korábbi vizsgálat<sup>14</sup> során vállalt kötelezettsége magába foglalja azt az alapvető követelményt, mely a fair adminisztratív eljárást fogalmazza meg: a személynek joga van arra, hogy az érdekeit érintő döntést megelőzően megtehesse észrevételeit.

Az Ombudsman rögzíti, hogy a panaszos lehetősége arra, hogy megtehesse észrevételeit, szükségképpen magába foglalja egyebek mellett a következőket:

1. megfelelő hosszúságú idő az észrevételek elkészítésére és megtételére; továbbá
2. kielégítő információ a javasolt lezárásra vonatkozóan, hogy a panaszos észrevételeiben a releváns kérdésekben állást foglalhasson.

Az Ombudsman arra is emlékeztet, hogy a Bizottság nem adott (a valóságnak) megfelelő választ a panaszosnak az ügy lezárására vonatkozó határozati javaslatát illetően. A Bizottság tehát nem adott a panaszosnak tényleges lehetőséget arra, hogy észrevételében a tényleges kérdésekhez fűzzön észrevételeket. A Bizottság nem adta meg a panaszosnak a méltányos lehetőséget arra, hogy meghallgatást találjon a panaszára vonatkozó ügy lezárása előtt. Ez hivatali visszasságot testesít meg.

Az Ombudsman végül felhívja a figyelmet, hogy a fenti esetjog nem zárja ki, hogy a Bizottság lépéseket tegyen arra, hogy a későbbiekben elkerülje a 226. cikk szerinti eljárásban a panaszok kezelése során a hivatali visszasságot.

<sup>13</sup> Itt az Ombudsman a fentebb ismertetett 303/697/PD határozattal zárult vizsgálatára utal.

<sup>14</sup> 303/97/PD, a 1997-es éves jelentés, 270-274.

Az Ombudsman különösen ajánlja, hogy a Bizottság fontolja meg egy világos eljárási rend (*procedural code*) elfogadását az ilyen panaszok kezelésére, hasonlóan a versenyügyekben létező eljárási kódexhez.

A Bizottságnak különösen világossá kellene tennie az adminisztratív szakaszban az indoklással ellátott vélemény elfogadásáról hozandó, a jogvitás eljárást megelőző szakaszt lezáró döntés eljárási vonatkozásait.

Egy ilyen kódex fontos lépés lenne ahhoz, hogy valósággá váljon a polgároknak a megfelelő ügyintézéshez való joga, amelyet az Európai Unió 2000. december 7-én Nizzában proklamált Alapjogi Kartája is elismert.<sup>15</sup>

Az Ombudsman arra is felhívja ugyanakkor a figyelmet, hogy a diszkrecionális jogkör nem jelent diktatórikus vagy önkényes hatalmat. Egy közület (*public authority*) mindig köteles indokolni, hogy miért döntött egy bizonyos fellépés, s nem valamely másik mellett. A diszkrecionális jogkör gyakorlásának normális velejárója a választott eljárás (*course of action*) indoklása.

Továbbá amikor egy intézmény diszkrecionális jogkörével él, köteles a számára biztosított jogkörön belül eljárni. (Az Ombudsman itt az Európa Tanácsnak a közigazgatási szervek mérlegelési jogának gyakorlásával kapcsolatos ajánlására hivatkozik.)<sup>16</sup> Széles diszkrecionális jogkörök ugyan létezhetnek, de azoknak mindig vannak jogi korlátai. Az ilyen jogkör általános korlátait az Európai Bíróság esetjoga rögzíti, amely megköveteli például, hogy az adminisztratív szervek következetesen, jóhiszeműen, diszkriminációmentesen kötelesek eljárni, tiszteletben tartva az arányosság, a méltányosság és a jogos elvárások elvét, tiszteletben tartva az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat.<sup>17</sup>

*A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Ombudsmannak a közösségi jog megsértését állító panaszosokkal való kapcsolatokról*

A Bizottság – az Ombudsman 2001-es hivatali visszaélést megállapító határozatát követően – 2002-ben közleményt<sup>18</sup> (nem kötelező aktust) bocsátott

<sup>15</sup> Időközben az Európai Unió Alapjogi Kartája bekerült az Európai Unió Alkotmányos Szerződésébe („Szerződés európai alkotmány létrehozásáról”) „Megfelelő ügyintézéshez való jog” elnevezés alatt. Az Alkotmányos szerződés a kézirat lezárásakor nem volt hatályban.

<sup>16</sup> Recommendation N° R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities = „The administration and you, Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons, a handbook.” Council of Europe Publishing, Council of Europe, 1996, 362.

<sup>17</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm)

<sup>18</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Ombudsmannak a közösségi jog megsértését (felpanaszoló) panaszosokkal való kapcsolatokról. Brüsszel, COM (2002) 141 final, 2002. 03. 20.; Commission communication to the European Parliament and

ki, amelyben immár nyilvánosságra hozta azokat a részletes szabályokat, amelyeket magára nézve kötelezőnek nyilvánít.

#### A panasz

A Bizottság értelmezésében a panasz olyan közlés, amely valamely tagállam meghatározott intézkedéséről – ez lehet törvény, rendelet vagy közigazgatási aktus – azt állítja, hogy ellentétes a közösségi jog rendelkezéseivel vagy elveivel.

Panaszt bárki benyújthat, a panasz eljárás ingyenes. A panaszosnak nem kell érdekeltségét bizonyítania, azt sem kell bizonyítania, hogy a felpanaszolt jogsértés elsősorban vagy közvetlenül érinti.

A panasz jogi értelemben formátlan eljárás.

A Bizottság közleménye értelmében a bejelentéseket írásban, levélben, faxon vagy e-mailben kell megtenni, vagy a Bizottság valamely tagállamban lévő képviseletén.

A bejelentésnek valamely hivatalos közösségi nyelven kell íródnia. A Bizottság formanyomtatványt tett közzé a panaszok benyújtására.<sup>19</sup> A formanyomtatvány használata nem kötelező.

#### A bejelentő személyes adatainak védelme

A bejelentő kilétének és a közölt információknak a felfedésére a szóban forgó tagállam részére csak az illető előzetes beleegyezése esetén van lehetőség. Ezen túl be kell tartani a vonatkozó közösségi jogot (45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet).<sup>20</sup>

#### A „panasz eljárás”

A Bizottság Főtitkársága valamennyi ilyen tartalmú kapcsolatfelvételt (*correspondance*) felvesz a panaszokat tartalmazó központi nyilvántartásba. A Főtitkárság nem rögzíti ebben a nyilvántartásban a következő bejelentéseket:

- névtelen bejelentés, vagy amely nem tünteti fel a küldő címét, vagy a cím nem teljes;
- nem közli a tagállam nevét, amelynek jogsértését panaszolja;

the European Ombudsman on Relations with the complainants in respect if infringements of community law Brussels, COM (2002) 141 final, 2002. 03. 20.

<sup>19</sup> [europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/lexcomm/form\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/form_en.htm)

<sup>20</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-i 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról. OJ L 8., 2001. 01. 12., 1.; Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről. OJ L 145., 2001. 05. 31., 43.

- ha a bejelentés magánszemély jogsértésére vonatkozik, s nem derül ki, hogy kapcsolódik-e közület jogsértéséhez;
- ha nincs benne panasz;
- olyan panasszal él, amellyel kapcsolatban a Bizottság már világos, egyértelmű, közzétett állásponttal rendelkezik, amelyet a panasszossal közölni fognak;
- olyan panasszal él, amely egyértelműen kívül esik a közösségi jogon.

Ha kétség merül fel, akkor a Főtitkárság megkeresi az illetékes részleget (*department*), és ha az 15 napon belül nem nyilatkozik, akkor a panaszt nyilvántartásba veszi.

Ilyen esetben nem arról van szó, hogy a Bizottság a bejelentést nem létezőnek tekinti, hanem arról, hogy nem vonatkoztatja rá az úgynevezett panaszeljárást, azaz a panaszost megillető – később tárgyalandó – jogokat nem ismeri el.

#### Értesítés a panasz (bejelentés) beérkezéséről

A Főtitkárság 15 napon belül egy előzetes elismervényt küld valamennyi hozzá érkezett megkeresésről. Amennyiben a megkeresést bejelentésként vették nyilvántartásba, a Főtitkárság az előzetes értesítés elküldésétől számított egy hónapon belül újabb elismervényt küld. Ez már tartalmazza a bejelentés számát, amelyre aztán a további levelezésben hivatkozni kell. Ha számos ugyanolyan panasz érkezik, az elismervényt a Hivatalos Lapban és az Európa szerveren történő közzététel pótolhatja.

Amennyiben a Bizottság valamely egysége úgy határoz, hogy a közlést nem veszi panaszként nyilvántartásba, arról egyszerű levélben, s a fenti okokra történő hivatkozással értesíti a bejelentőt. Szükség esetén a Bizottság értesíti a bejelentőt az egyéb odafordulási lehetőségekről (nemzeti bíróság, Európai Ombudsman, nemzeti vagy nemzetközi panasz-eljárások).

#### A bejelentővel történő kommunikáció

A Bizottság valamennyi formális döntéséről (felszólító levél, indoklással ellátott vélemény, kereset benyújtása, az ügy lezárása) értesíti a panaszost.

Az eljárás bármely szakaszában a panaszos saját költségére helyben kérheti a Bizottság tisztviselőitől, hogy magyarázzák meg a döntés indokait.

#### A bejelentésekkel kapcsolatos vizsgálódások határideje

Főszabályként a Bizottság hivatali egységei a Főtitkárságnál történt nyilvántartásba vételt követően megvizsgálják a bejelentésben foglaltakat, s egy éven belül döntenek arról, hogy javaslatot tesznek-e felszólító levél kibocsátására, ezzel a formális eljárás megindítására, illetve az ügy lezárására.

A Bizottság az ügyben saját belátása szerint dönt. A mérlegelési jog nem csak arra vonatkozik, hogy indít-e vagy lezár-e egy eljárást, hanem arra is, hogy mely bejelentés tekintetében hoz egyáltalán döntést. A panaszos a Bizottság döntéséről írásbeli értesítést kap.

#### Az ügy lezárása

A sürgős intézkedést igénylő esetek kivételével, amennyiben a Bizottság hivatali egysége azt szándékozik javasolni, hogy az ügyet zárják le, erről a panaszost a javaslat indoklásával együtt előzetesen értesíti, s felkéri, hogy négy héten belül tegye meg észrevételeit.

Amennyiben a panaszos nem válaszol, nem érhető el vagy észrevételei nem győzik meg a Bizottság hivatali egységét, az ügyet továbbvizszik. Az esetleges döntésről a bejelentőt értesítik.

Ha a bejelentő észrevételei meggyőzik az illetékes hivatali egységet, s az újragondolja álláspontját, a vizsgálat folytatódik.

#### Az egyszerűsített lezárási eljárás

Amennyiben nem kerül sor formális felszólító levél kibocsátása, úgy is megtörténhet az ügy végleges lezárása, hogy az nem kerül a Bizottság, mint testület elé.

Erre akkor kerülhet sor, ha a bizottsági hivatali megvizsgálás során egyértelművé válik, hogy a panasz alaptalan, irreleváns, nincs bizonyítva, nincs kielégítően alátámasztva ahhoz, hogy panaszként kezeljék. Az egyszerűsített lezárást akkor is alkalmazható, ha a panaszos kinyilvánítja, hogy nem érdekli a bejelentés további sorsa.

Amennyiben a Bizottság ezt az eljárást kívánja alkalmazni, erről informálja a bejelentőt.

Úgy gondoljuk megalapozottan állítható, hogy az Európai Ombudsman nyilvánvalóan a panaszosok fellépése által inspirált – a megfelelő ügyintézéshez való jog, a jogállamiság elvének építő értelmezése segítségével – bátor, kreatív megnyilvánulása hatására a Bizottság a kötelezettségszegési eljárásban a panaszosok számos, korábban hiányzó eljárási jogosultságát nemcsak elismerte, s gyakorlatában ma már tiszteletben tartja, hanem formális aktusban ki is nyilvánította azokat.

Ezen fejlemények hatására a kötelezettségszegési eljárás egy – a Szerződésben nem említett – szeletének jelentős formalizálása, jogiasodása következett be.

## 9. A Maastrichti Szerződés módosítása: a kötelezettségszegési eljárás szankcióval egészül ki

Amint fentebb arról már említést tettünk, a 169. (jelenleg 226.) cikk szerinti eljárás úgynevezett megállapítási eljárás. Az Európai Bíróság ítéletében rögzíti a tagállam jogsértését, nem kerül sor szankció kiszabására. A 171. cikk eredetileg a tagállamoknak azt a kötelezettségét erősítette meg, hogy a Bíróság ítéletében foglalt jogsértést meg kell szüntetniük. Ennek pontos tartalmát a Bíróság ítélete nem foglalja magában, a megszüntetés határidejét sem jogszabály, sem a Bíróság ítélete nem tartalmazza. Az Európai Bíróság egy *Bizottság kontra Olaszország* ügyben kijelentette, hogy az ítélet végrehajtását annak meghozatalát követően azonnal meg kell kezdeni, és a lehető leghamarabb be kell fejezni.<sup>21</sup>

Ez azonban nem volt elegendő ahhoz, hogy a tagállamok kivétel nélkül így is járjanak el. Számos esetben a tagállamok késlekedtek az ítélet végrehajtásával, azaz a közösségi jogsértés megszüntetésével. A Bizottság 1999 végéig összesen 45 esetben nyújtott be az ítélet végrehajtásának elmulasztása miatt keresetet. A második 169. cikk szerinti eljárásban a korábban hozott ítélet végrehajtásának elmulasztását állapította meg a Bíróság. A jogi helyzet nem változott.

Az áttörés az 1991-es Kormányközi Konferencián következett be, ahol az Egyesült Királyság a tárgyalások napirendjére felvetette a szankció kérdését.

A motívumok között biztosan szerepelt, hogy részben a belső piaci jogharmonizációs feladatok felduzzadása miatt az 1980-as évek második felében gyors növekedésnek indult a kötelezettségszegési eljárások száma. A kötelezettségszegések egyúttal a belső piaci program megvalósítását is veszélyeztették. A kötelezettségszegési eljárás „megkeményítését” a Bizottság és az Európai Bíróság is kifejezetten támogatta. A konferencia végül a tárgyban benyújtott brit javaslatnak megfelelően módosította az EK Szerződés 171. (jelenleg 228.) cikkét.

Ennek értelmében egy új bekezdés kerül a cikkbe, amely így szól:

*„(2) Ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem tette meg a szükséges intézkedéseket, miután a tagállamnak lehetőségét biztosított észrevételei megtételére, indoklással ellátott véleményt ad, amelyben megjelöli, hogy az érintett tagállam mely pontokban nem tett eleget a Bíróság ítéletének.*

*Ha az érintett tagállam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem teszi meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat. Egyúttal meghatározza az érintett tagállam által fizetendő*

<sup>21</sup> 131/84 Bizottság kontra Olaszország [1985] ECR 3531. Ezt az álláspontot a Bíróság később több ítéletében megerősítette. Lásd a C-271/01. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 27. pontját, illetve a C-387/97. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 82. pontját. (Európai Bírósági Határozatok Tára 2000. I-5047.

*átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél.*

*Ha a Bíróság megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. Ez az eljárás nem érinti a 170. (jelenleg 227.) cikket.”*

A módosítás az eddigi kötelezettségszegés megállapításával végződő eljárást kiegészítette az ítélet végrehajtásának elmulasztása, a jogsértés fennmaradása esetére pénzügyi szankció kiszabásának lehetőségével. Ez a jogi lehetőség a Bizottság és a tagállamok számára teljesen új helyzetet teremtett, hiszen immár kezdettől fogva a pénzügyi szankció kiszabása lehetőségének „árnyékában” lehetett folytatni kettejük párbeszédét a kötelezettségszegések kapcsán.

A nemzetközi szervezetek világában szintén ismeretlen eszközről van szó, amelynek bevezetése a tagállamok, mint a közösségi jog „rendes alanyai” pozícióját erősítette.<sup>22</sup> A szerződés módosítás 1993. november 1-én lépett hatályba. A Bizottság voltaképpen évekig várt az új lehetőség „élesítésével.”

## 10. A Bizottság 1996-os emlékeztetője a 228. cikk alkalmazásáról<sup>23</sup>

1996-ban emlékeztetőt bocsátott ki a 228. cikk alkalmazásáról. Ebben a tagállamokhoz intézett nem kötelező dokumentumban jelezte, hogy milyen kritériumok alapján kívánja a jövőben a 228. cikkben foglalt új hatáskörét gyakorolni.

A kötelező jelleget – összhangban a közösségi jogban elfogadott felfogással, és Fenelly Főtanácsnoknak a C-197/98 sz. Bizottság kontra Görögország ügyben ismertetett indítványában foglaltakkal – úgy értjük, hogy miközben a Bizottságnak nincs joga ezt a kérdést önhatalmúlag, mindenkire nézve kötelezően rendezni, éppen magára a Bizottságra lesz kötelező, amennyiben ha el kíván térni ezektől a közzétett szempontoktól, akkor azt mindenképpen indokolnia kell. Maga a jogi forma (emlékeztető) is erre utal. A nem kötelező jelleg – amint azt látni is fogjuk – az Európai Bíróság felől szemlélve különösen egyértelmű, amennyiben az emlékeztetőben foglaltak csak úgynevezett „megfelelő kiindulási pontként szolgálnak” a Bíróság önálló bírság-kiszabási jogának gyakorlásához.

<sup>22</sup> Megjegyezzük, hogy ugyanez a szerződés módosítás a tagállamok költségvetési fegyelmezése kapcsán is megteremtette a pénzügyi szankció kiszabásának lehetőségét a kötelezettségszegő tagállammal szemben. Lásd az EK Szerződés 104. cikkét.

<sup>23</sup> Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty. 96/C 242/07. Official Journal C 242., 1996.08. 21., 6.

Az intézményesülés szempontjából azonban a jogi kötelező erő kérdése csak egy mozzanat. Az igazi kérdés az, hogy a gyakorlatban ezek a szándéknyilatkozatok hogyan fognak érvényesülni.

A Bizottság kinyilvánította, hogy értelmezése szerint, ha egy tagállam nem tesz eleget a Bíróság ítéletében foglaltaknak, s ezért a Bizottság úgy dönt, hogy ismét a Bírósághoz fordul, a pénzügyi szankció kiszabását köteles megfontolni. Amennyiben tehát úgy dönt, hogy nem tesz javaslatot bíróság kiszabására, azt indokolni fogja.

Ha úgy dönt, hogy tesz ilyen javaslatot, akkor a következő szempontokat fogja figyelembe venni:

- a jogsértés súlyosságát,
- a jogsértés időtartamát, valamint
- annak szükségességét, hogy a pénzügyi szankciónak kellő visszatartó erővel kell bírnia.

A súlyosságot illetően a Bizottság különbséget kíván tenni a megszegett rendelkezés fontossága és a jogsértésnek a köz-, illetve a magánérdekekre gyakorolt hatása alapján. A közösségi jogi rendelkezések fontosságát nem a közösségi jogi hierarchiában elfoglalt helye határozza meg, hanem sokkal inkább annak természete, illetve tartalma. Egy közösségi jogi jogelv megsértése attól függetlenül minősül súlyosnak, hogy azt a Szerződés, egy irányelv vagy egy rendelet tartalmazza.

A visszatartó erővel kapcsolatban a Bizottság hangsúlyozza, hogy a javasolt összeg nem lesz jelképes, s nagyságát úgy igyekszik meghatározni, hogy alkalmas legyen a jogsértés mielőbbi megszüntetésére történő ösztönzésre, illetve kellő visszatartó erő kifejtésére.

1996-ot követően a Bizottság törekedett arra, hogy kevesebb döntésre legyen szükség (az informális eljárás megindításáról immár nem születik a Bizottság mint kollégium szintjén döntés, azt a Főigazgatóságok önállóan indíthatják), illetve csökkenjen az idő a formális aktus kibocsátásáról hozott döntés és az aktus tényleges kibocsátása között.

## 11. A Bizottság 1997-es közleménye a kényszerítő bírság összegének számításáról<sup>24</sup>

A Bizottság a következő évben a Szerződésben megjelölt két pénzügyi szankció közül az úgynevezett kényszerítő bírság számítására vonatkozóan közleményben kalkulációs sémát tett közzé. Mindjárt megjegyezzük, hogy a

<sup>24</sup> *Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to Article 171 of the Treaty.* 97/C 63/02., Official Journal C 63., 1997. 02. 17., 2.

másik pénzügyi szankcióra vonatkozóan egészen a Bíróság vonatkozó ítéletéig nem bocsátott ki hasonló közleményt.

A közlemény formális jogi jellegével kapcsolatban a fenti emlékeztetővel kapcsolatban mondottakat kell felidézni. Gyakorlati szempontból azonban a kalkulációs séma, tehát a kényszerítő bírság összegére vonatkozó bizottsági javaslatban szereplő összeg meghatározásának módszere, sokkal jelentősebbnek tűnik. Itt ugyanis a Bizottság már „operacionalizálja” elvi szempontjait, azokat a szó szoros értelmében számszerűsíthetővé teszi, ezáltal egyrészt az alkalmazás szándékának komolyságát húzza alá, másrészt a tagállamok számára is beláthatóvá válik a várható szankció nagysága, és végül a Bíróság számára is precíz kiindulópontot szolgáltat a kényszerítő bírság meghatározása kapcsán.

A tény, hogy a Bizottság csak a kényszerítő bírság összegének kalkulációs sémáját tette közzé, a Bizottságnak azt az egyértelmű, a későbbi gyakorlat által is megerősített álláspontját tükrözte, hogy a pénzügyi szankció kiszabása a Bíróság ítélete végrehajtásának, az adott tagállam adott jogsértésének megszüntetésére szolgál.

Ezt a hatást szolgálják a számítás módszerei: A jogsértés súlyosságát a második jogsértést megállapító ítélet meghozatalától a jogsértés megszüntetéséig tartó idő minden egyes napjára alapul vett 500 euróra 1-20-ig terjedő szorzó alkalmazása hivatott tükrözni.

A jogsértés időtartamának figyelembevételét a fenti módon számított összeg egy és három között megválasztott együttható alkalmazásával érné el a Bizottság.

A jogsértéshez kapcsolódó visszatartó erőt egy, az egyes tagállamokra kalkulált további szorzó alkalmazása biztosítaná, amely a tagállam fizetőképességét jelző nemzeti össztermék nagyságát és a Tanácsban a tagállamot megillető szavazatok számát venné figyelembe.

A tagállam tehát, ha minimalizálni akarja a kényszerítő bírság összegét, egyet tehet, a lehető legrövidebb idő alatt megszünteti a jogsértést.

A Bizottság ebben, és csak ebben látta a szankció értelmét. Ezt az is bizonyítja, hogy a 2005-ben közzétett új álláspontjáig azt a „szabályt” alkalmazta, hogy amennyiben a tagállam a második kereset benyújtása után, de még az ítélet meghozatala előtt megszüntette a jogsértést, a Bizottság visszavonta a keresetet.

## 12. A „puding próbája”: a C-387/97. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben<sup>25</sup> a Bíróság pénzügyi szankciót szab ki a 228. (2) bekezdése alapján

A Bizottság a kényszerítő bírságra tett javaslat számítási módjának közzététele után kilenc hónappal, 1997. november 14-én keresetet nyújtott be a Görög Köztársasággal szemben, amely megítélése szerint nem hajtotta végre a Bíróság 1992. április 7-én a *Bizottság kontra Görögország* ügyben hozott ítéletet.

A Bíróságnak a per kapcsán számos kérdés tisztázására lehetőséget kapott.

Eldőlt, hogy a Bizottság javaslata nem kötelezi a Bíróságot, csak „*baszanos hivatközi alapként szolgál*.” A Bíróság tehát a saját belátása szerint dönt arról, hogy egyáltalán kiszab-e bírságot, és ha igen akkor mekkora összegűt.

A Bíróság egyúttal azt is rögzítette, hogy a kényszerítő bírságot a jogsértés időtartama, súlyosságának foka és a tagállam fizetőképessége alapján fogja meghatározni.<sup>26</sup>

A Bíróság tehát megismételte a Bizottság szempontrendszerét, s immár saját szempontrendszereként mutatta fel. A Bíróság ítéleteinek jogi természete egészen más, mint a Bizottság „*lány*” jogi aktusaié. Az Európai Bíróság ítéletei kötelező jellegűek. A tagállamok és a Közösség intézményei, valamint adott esetben azok a magánszemélyek, akikre nézve kötelezettséget állapít meg, kötelesek végrehajtani az ítéletben foglaltakat. Ami azt illeti, hogy magát a Bíróságot mennyire kötik a saját ítéletei, igen durva megközelítéssel azt mondhatjuk, hogy a Bíróság igen csekély alkalmat leszámítva, amikor nyíltan megváltoztatta álláspontját, főszabályként igyekszik tartani magát a korábbi ítéletekben foglalt jogi érvelésekhez, különösen az általa megfogalmazott elvi állásfoglalásokhoz.

A Bíróság, mintegy aláhúzva „*relatív önállóságát*,” a Bizottság javaslatához (napi 24 600) közeli, de attól mégis eltérő (20 000) kényszerítő bírságot állapított meg.

A kényszerítő bírság összegének megállapítása kapcsán a Bíróság eddig meghozott ítéleteiben valahányszor a Bizottság által alkalmazott mércét alapul véve – azzal egyetértve, vagy attól eltérve – határozott, s ezzel is „*legitimálta*” a Bizottság kalkulációs sémáját.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Case C-387/97., *Commission v. Greece* [2000] ECR I-5047.

<sup>26</sup> Vö. Ítélet 92. pont.

<sup>27</sup> C-387/97. sz. *Bizottság kontra Görögország* [2000] ECR I-3407, C-278/01. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* [2003] ECR I-14141., C-304/02. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügy (EBHT-ben még nincs közzétéve), C-177/04. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügy (EBHT-ben még nincs közzétéve).

### 13. Az Európai Bíróság továbbépíti a kikényszerítési eljárást: a C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy<sup>28</sup>

Ebben az ügyben a Bizottság egy 1980-as évek közepére (!) visszanyúló jogsértéssel szemben lépett fel. A Bíróság 1991. június 11-én, a C-64/88. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben megállapította, hogy Franciaország nem tartja be a halászati erőforrások megóvását biztosító közösségi jogi rendelkezéseket.

Az ítéletet követően a Bizottság és a francia állami szervek között több kapcsolatfelvételt kellett sorolni, amelyek sorozatosan arról győzték meg a Bizottságot, hogy a kérdéses tagállam továbbra sem teljesíti kötelezettségét, nem hajtja végre maradéktalanul a Bíróság ítéletében foglaltakat.

2002. augusztus 27-én úgy döntött, ismét a Bírósághoz fordul, a jogsértés megállapítása és napi 316 500 euró kényszerítő bírság kiszabását indítványozva.

A Bíróság azonban – követve Geelhoed Főtanácsnok eredeti érvelését – úgy döntött, hogy a Bizottság javaslatától eltérően nem csak kényszerítő bírságot, hanem egyidejűleg (!) átalányösszeget is kiszab.

A megoldás újszerűsége a Bíróságot arra készítette – talán politikai érzékenysége miatt is –, hogy – igencsak szokatlan módon – felkérje a tagállamokat, tegyenek észrevételt. A felhívásnak nem kevesebb mint 14 tagállam tett eleget (Csehország, Finnország, Magyarország, Egyesült Királyság, Németország, Belgium, Görögország, Spanyolország, Írország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália), így a félként szereplő Franciaországgal együtt tizenöt tagállam ismertette álláspontját.

A Főtanácsnok, a felek és a tagállamok álláspontjai valamennyi kérdésben megoszlottak:

- Kiszabható-e olyan típusú pénzügyi szankció, amelyre a Bizottság nem tett javaslatot?
- Kiszabható-e a kétféle pénzügyi szankció egyidejűleg?
- Milyen eljárási garanciák illetik meg a tagállamot az átalányösszeg kiszabására irányuló eljárásban. (Itt voltaképpen az a kérdés várt eldöntésre, hogy mi a pénzügyi szankciók és különösen az átalányösszeg rendeltetése, azaz milyen természetű szankcióról van szó)?

Végül a Bíróság valamennyi kérdésben a szigor és az eljárás „keményítése” mellett döntött. Tehát a Bíróság abban a tekintetben sincs kötve a Bizottság

<sup>28</sup> A C-304/02. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 2005. július 12-én hozott ítéletet az Európai Bíróság. Az ítéletet az Európai Bírósági Határozatok Tárában még nem tették közzé.

keresetbe foglalt javaslatához, hogy milyen típusú pénzügyi szankciót szab ki, és kiszabhat egyszerre kényszerítő bírságot és átalányösszeget is.

Az ítélet indoklásában így fogalmazott: „81. Az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás célja a kötelezettségszegő tagállamnak a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítésére való ösztönzése, és ezáltal a közösségi jog tényleges alkalmazásának biztosítása. Az e rendelkezés szerinti mindkét intézkedésnek – nevezetesen az átalányösszegnek és a kényszerítő bírságnak – ugyanez a célja.

82. E két intézkedés valamelyikének alkalmazása attól függ, hogy melyikük alkalmas az adott ügy körülményeire tekintettel a követett célok elérésére. Ha a kényszerítő bírság különösen arra tűnik alkalmasnak, hogy ösztönözze a tagállamot, hogy a lehető legrövidebb időn belül szüntesse meg az olyan kötelezettségszegést, amely ilyen intézkedés hiányában folytatódna, az átalányösszeg kiszabása inkább az érintett tagállam kötelezettségei végrehajtása elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményeinek értékelésén alapul, különösen ha a kötelezettségszegés hosszú ideig tartott és tartósnak mutatkozik.

83. Ilyen körülmények között nem kizárt az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti mindkét szankciófajta alkalmazása, különösen akkor, ha a kötelezettségszegés hosszú ideig fennállt és tartósnak mutatkozik.”

Bár ebben a megfogalmazásban felbukkan a magánérdekre gyakorolt esetleges hatás figyelembevétele, a Bíróság az eljárást kifejezetten elhatárolja a kártérítési eljárástól.<sup>29</sup> Bár a közérdek sérelme, a kötelezettségszegés (múltbeli) tartóssága (ismétlődése) is felmerülnek az indokolásban, a Bíróság alapvetően mégis a végrehajtási eljárás-jelleget hangsúlyozza a büntető vagy közigazgatási szankcionálási eljárásokkal szemben.<sup>30</sup>

## 14. A Bizottság gyakorlata a Bíróság 226. cikk szerinti ítéletét követően<sup>31</sup>

Bár a Bizottságnak a kötelezettségszegést megállapító ítéletet követő gyakorlatának elemző bemutatására – az eljárás logikáját követve – a 228. cikk szerinti eljárást tárgyaló rész előtt került volna sor, mégis itt helyeztük el, mivel az aktuális gyakorlatot vizsgáljuk, ami már az 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárással is számol.

Mivel a Bizottság a közösségi jog tagállamok (tagállami szervek) általi megsértéséről szisztematikusan csak egyetlen esetben – az irányelvek átültetésére szolgáló intézkedések notifikációjára adott határidő tiszteletben tartása esetén – értesül, s széleskörű mérlegelési jog illeti meg a tudomására jutott jogsértésekkel kapcsolatban is, a jogsértésekkel szembeni fellépése akár esetlegesnek is tekinthető.

<sup>29</sup> C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy, 91. pont.

<sup>30</sup> Uo., 92. pont.

<sup>31</sup> VÁRNAY, PAPP, VARJU, BARTHA, i.m., 266-267.

Ezzel szemben a Bíróság kötelezettségzegést (jogsértést) megállapító ítélete esetében a helyzet gyökeresen eltérő, hiszen „*megszámlálható*” esetről van szó,<sup>32</sup> illetve a jogsértés mibenléte az ítéletekből általában nagy pontossággal tudható. A Bizottság mérlegelési joga tehát a második ítéletet követően fennmaradó jogsértésekkel szembeni fellépésekkel szemben tehát távolról sem olyan széles, mint az általa újonnan konstatált kötelezettségzegések esetében.

A gyakorlat arra utal, hogy a Bizottság is így értelmezi az EK Szerződés 211. cikke szerint reá háruló kötelezettséget, s a Bíróság ítéleteinek végrehajtását egyenként szorosan nyomon követi.

A Bizottság magatartására a Bizottság „*Éves jelentés a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről*” című dokumentumok mellékleteként a végre nem hajtott ítéletekről közölt beszámolók alapján következtethetünk.<sup>33</sup>

A Bizottság az ítélet meghozatalát követően hamarosan – voltak esetek, amikor még egy hónap sem telt el – felveszi a kapcsolatot a tagállam „*illetékes hatóságával*,” abból a célból, hogy megismerje azokat az intézkedéseket, amelyeket az ítéletben foglaltak végrehajtásaként szándékoznak hozni. Ez a kapcsolatfelvétel még informálisnak tekinthető, a 228. cikk szerinti eljárás ekkor még nem indul el.

Ilyen informális kapcsolatfelvételt a Bizottság hivatali egységei adott esetben többször is kezdeményeznek.<sup>34</sup>

Ha nem kap választ a Bizottság, akkor a Bizottság, mint testület dönt a 228. cikk szerinti eljárás megindításáról, azaz a felszólító levél kibocsátásáról.<sup>35</sup>

Ha a válasz nem elfogadható – általában azért, mert a közölt intézkedések csak részben hajtják végre az ítéletben foglaltakat – ugyancsak a 228. cikk szerinti eljárás megindításáról születhet döntés.<sup>36</sup>

Több ítélettel kapcsolatban azt olvashatjuk a jelentésben, hogy „*az ügy kedvezően halad*” („*le dossier évolue favorablement*”). Itt olyan esetekről van szó, amikor a Bizottság a közölt tények alapján egészen bizonyos lehet a belátható

<sup>32</sup> 2001-ben 81, 2002-ben 93, 2003-ban 86, 2004-ben 155, 2005-ben 136 ítélet született. Forrás: Az Európai Bíróság Éves jelentései 2001-2005.

<sup>33</sup> „*22ème rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004) Annexe V Arrêts de la Cour prononcés jusqu'au 31.12.2004 et non encore exécutés*”, [http://ec.europa.eu/community\\_law/eulaw/pdf/XXII\\_rapport\\_annuel/annexe5\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/XXII_rapport_annuel/annexe5_fr.pdf) (letöltve 2006. 18.24.)

<sup>34</sup> Például C-404/00. sz. ügyben a 2003. június 26-án hozott ítélet végrehajtása kapcsán a spanyol hatóságokkal.

<sup>35</sup> 2003-as jelentés: C-103/01. sz. ügyben 2003. május 22-én hozott ítélet, C-351/01. sz. ügyben 2002. szeptember 26-án hozott ítélet, C-114/02. sz. ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet.

<sup>36</sup> Példák a 2003-as jelentésből: C-463/00. sz. ügyben 2003. május 13-án született ítélet, C-466/01. sz. ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet.

időn belüli végrehajtásban. Ha például az irányelv követelményeinek megfelelő rendelet-tervezet elfogadása folyamatban van.<sup>37</sup>

Nem ritka, hogy a Bizottság jelentésében azt olvashatjuk: „Az ügy lezárása hamarosan várható.” („Le dossier sera classé très prochainement.”)<sup>38</sup>

A dolog természetéből adódik, hogy a tagállam válaszában értékelése időbe telik, hiszen ez a válasz tagállami intézkedéseket – általában jogszabályokat, esetleg jogszabály-tervezeteket – tartalmaz, amelyek megítélése a közösségi jog követelményeinek való megfelelés, összeegyeztethetőség szempontjából egyáltalán nem mindig magától értetődő. (És akkor még nem említettük azt a gyakorlati problémát, ha az adott intézkedést le kell fordítani az érintett tagállam nyelvére, amit a feladattal megbízott munkatárs ért.) Adott esetben a Bizottság és a tagállam a megfelelést célzó intézkedéseket közösen igyekeznek értékelni.

Ha felszólító levelet követően a tagállam közli az ítélet végrehajtására tett intézkedéseket, s ha a Bizottság ezeket kielégítőnek találja, az ügyet lezárja.<sup>39</sup>

A Bizottság ismét vár, s ha azt tapasztalja, hogy az ítélet végrehajtása nem történt meg, akkor indoklással ellátott véleményt bocsát ki, ebben határidőt tűz az ítélet végrehajtására.

Amint azt a 226. cikk szerinti eljárásnál is láthattuk, mód van arra, hogy a Bizottság úgynevezett kiegészítő indoklással ellátott véleményt bocsásson ki.<sup>40</sup>

A Bizottság és a tagállam között a kapcsolat ezt követően is fennmarad, annál is inkább, mivel a Bizottság köteles bevárni az indoklással ellátott véleményben tűzött határidő lejártát. Ha a tagállam ezen idő alatt végrehajtja az ítéletet, a Bizottság lezárja az ügyet.

Amennyiben az indoklással ellátott véleményben foglalt határidő eredménytelenül telik el, a Bizottságnak joga van a 228. cikk (2) bekezdése alapján keresettel fordulni az Európai Bírósághoz az ítélet végrehajtása elmulasztásának megállapítását, illetve pénzügyi szankció kiszabását kérve.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Lásd például a C-433/02 ügyben 2003. október 16-án hozott ítélet kapcsán a 2003. december 31-i állapotot jelző jelentés 5. oldalán.)

<sup>38</sup> C-214/98. sz. ügyben 2000. november 16-án hozott ítélet, C-470/98. sz. ügyben 2000. június 15-én hozott ítélet.

<sup>39</sup> C-232/99. sz. ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet, C-139/00. sz. ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet.

<sup>40</sup> Például a 2003-as jelentésben szereplő: C-374/98. sz. ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet végrehajtásának elmaradása miatt Franciaországnak címezve bocsátott ki kiegészítő indoklással ellátott véleményt.

<sup>41</sup> Például a 2004-es jelentésben szereplő C-20/01. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet kapcsán benyújtott kereset, a 228. cikk (2) bekezdése szerinti ügy száma: C-503/04. A Bizottság általánýösszeg kiszabását kérte.

A Bizottság jelentése a 2004. december 31-én még végre nem hajtott ítéletekről

Tagállam	Összes ítélet	Friss ítélet	Λ Bizottság felvette a kapszolatot	Az ügy folyamat- ban van	Az ügy hamaro- san lezárul	Felszólító levél	Indoklás- sal ellátott vélemény	Kereset 228. cikk (2) bek. alapján
Belgium	13	-	6	1	2	3	1	-
Dánia	3	-	-	-	1	2	-	-
Németország	19	1	5	2	6	4	-	2 (egy kereset)
Görögország	13	-	8	-	1	3	1	-
Spanyolország	12	3	5	1	-	2	1	-
Franciaország	35	2	10	3	8	-	10	2
Írország	10	1	2	3	1	3	-	-
Olaszország	28	2	10	-	6	5	4	1
Luxemburg	12	2	5	-	-	1	3	-
Hollandia	12	-	6	3	2	-	1	-
Ausztria	15	2	6	2	3	2	-	-
Portugália	8	-	3	1	1	1	-	-
Finnország	6	-	3	1	1	1	-	-
Svédország	7	2	2	2	-	1	-	-
Egyesült Királyság	13	1	6	1	-	5	-	-
<b>Összesen</b>	<b>232</b>	<b>16</b>	<b>77</b>	<b>20</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>21</b>	<b>5</b>

Forrás: Saját összeállítás<sup>42</sup>

Megkockáztatjuk azt a megállapítást, hogy a Bizottság gyakorlatilag algoritmizálta az Európai Bíróság EK 226. (227.) cikk szerinti tagállami kötelezettségzegést megállapító ítéleteinek végrehatása nyomán követését, az ítélet végrehajtására irányuló formális aktusok kibocsátását, ezzel a széles értelemben vett kötelezettségzegési-kikényszerítési eljárás újabb szakaszát intézményesítve.

### 15. A Bizottság válasza a Bíróság kezdeményezésére: A 2005-ben kiadott közlemény a 228. cikk alkalmazásáról<sup>43</sup>

A Bizottság az ítéletet követően lépéskényszerbe került, hiszen tarthatatlanná vált álláspontja, miszerint a 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás egyedüli rendeltetése a korábbi ítéletben foglalt és azt követően is fennálló jogsertés mielőbbi megszüntetésére való rábírás, az ennek megfelelő szankció pedig a kényszerítő bírság.

Az ítélet és a gyakorlat fényében be kellett látnia, hogy igenis adódhatnak olyan szempontok és olyan helyzetek, amelyek megkövetelik, hogy a pénzügyi

<sup>42</sup> A Bizottság „22ème rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004) Annexe V Arrêts de la Cour prononcés jusqu'au 31.12.2004 et non encore exécutés” alapján.

<sup>43</sup> A Bizottság közleménye az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtására. SEC (2005) 1685. [http://ec.europa.eu/community\\_law/eulaw/pdf/sec\\_2005\\_1685\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/sec_2005_1685_hu.pdf) (2006.08.23.)

szankció nagyobb súllyal vegye figyelembe a tagállam jogsértéssel kapcsolatos múltbeli magatartását (hogy ne mondjuk: adott esetben arroganciáját a közösségi jog megtartásával kapcsolatban), illetve erősebb visszatartó erőt gyakoroljon nemcsak az esetben szereplő tagállamra, hanem általában a tagállamokra is.

A Bizottság tehát viszonylag rövid időn belül teljesen újrafogalmazta a 228. cikk (2) bekezdése szerinti kikényszerítési eljárással, illetve különösen a pénzügyi szankciók kiszabásával kapcsolatos elveket és számítási módszert. (Az 1996-os emlékeztetőt és az 1997-es közleményeket formálisan is „*batályon kívül helyezte.*”)

Az új közlemény legfontosabb mozzanata – magától értetődően – az átalányösszeg kiszabásával kapcsolatos kitételek.

A Bizottság elismeri, hogy az eddigi gyakorlata nem alkalmas olyan esetek megfelelő kezelésére, amikor a tagállam – az adott esetben egy évtizedig tartó – jogsértését közvetlenül a második ítélet meghozatala előtt szünteti meg, értelmetlenné téve ezzel a kényszerítő bírság kiszabását. A generális orvosságot azzal kínálja fel a Bizottság, hogy közli: egyrészt a jövőben kivétel nélkül minden keresetben javaslatot tesz átalányösszeg megfizetésére, másrészt nem fogja visszavonni a keresetét, ha a tagállam a második ítélet előtt megszünteti a jogsértést.

Magától értetődik, hogy az eddigi gyakorlat bevált elemeit az új közlemény is megőrzi, tehát az átalányösszegre és a kényszerítő bírságra tett javaslat is figyelembe veszi a jogsértés súlyosságát, időtartamát, valamint a tagállam fizetőképességét (a visszatartó erő szükségességét).

Az új közlemény a tapasztalatok alapján több szempontból különbséget tesz a jogsértések jellegét tekintve. Adódhatnak olyan esetek, amikor a tagállam jogsértése szétbontható több, önállóan is értékelhető jogsértéssé. A Bizottság elismeri, hogy a jogsértések megszüntetése időt (és egyéb ráfordításokat) vesz igénybe, illetve hogy a jogsértés megszüntetése fokozatosan, részlegesen is megvalósulhat, amelynek kezelésére a pénzügyi szankció kiszabásának illetve megfizetésének reflektálnia kell. Elképzelhetőnek tartja tehát a kényszerítő bírság felfüggesztését. „*Olyan esetben, amikor a határozat végrehajtása mértékét csak rendszeres időszakonként lehet értékelni, célszerű elkerülni azt a helyzetet, amikor a kényszerítő bírságok folyamatosan növekednek, mindaddig, amíg a jogsértés ténylegesen meg nem szűnik, illetve amíg megszűnését meg nem állapítják. Amellett, hogy a Bizottság javasolja a napi kényszerítő bírságok alkalmazását, a megjelölt esetekben másfajta, hivatkozásként használható ütemterv alkalmazását javasolja, például, egyéves vagy hat hónapos gyakoriságot előírányozva.*”<sup>44</sup>

<sup>44</sup> A Bizottság közleménye az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtására, 13.3. pont.

## 16. Összegzés

A tagállamokkal szemben az EK Szerződés 169. (jelenleg 226.) és 171. (jelenleg 228.) cikkeiben foglalt eljárások az integrációs szervezet fejlődésének elmúlt fél évszázadában jelentős változáson mentek át. A változás iránya jól látható, az egyre aprólkosabb intézményesülés, a fokozódó jogiasodás felé halad ez a kikényszerítési eszköz.

Kezdetben az eljárást mind a tagállamok, mind a Bizottság, de az Európai Bíróság is, mintegy *ultima rationak* tekintették, amelyet csak akkor kell igénybe venni, amikor a „barátságos” eszközök már végképp csődöt mondtak, s komoly közösségi érdek sérült. Az eljárás erősen politikai jelleget öltött, tehát a tagállamok és a közösségi szervek egyaránt politikai kérdésként, a tagállami politikai érzékenységet (szuverenitást) érintő eljárásként tekintettek a kötelezettségszegési eljárásokra.

Az eljárás maga jogi értelemben „lágy” volt, hiszen a kötelezettségszegés megállapításához semmilyen szankció nem kapcsolódott. Ez a megállapító ítélet végrehajtásának elmulasztására is állt.

Idővel az intézmény politikai jellege jócskán enyhült, s egyre több mozzanata esetében a korábbi egyedi kezelést az automatizált, illetve szabályok szerinti bánásmód váltotta fel, ami a jogi szabályozás számára is jó alapot teremtett.

A változások kiváltó okaiként a következőket tételezzük:

- a) A közösségi joganyag (a megsérthető tagállami kötelezettség-felület) hatalmas gyarapodása.
- b) A tagállamok (a tagállami szervek, vagyis a potenciális jogsértők) számának bővülése.
- c) Az „érintettek” (a közösségi jog jogosítottjai, azaz természetes és jogi személyek) számának, valamint az őket óhatatlanul érintő tagállami jogsértések számának jelentős növekedése, a Bizottsághoz és az Ombudsmanhoz eljuttatott panaszok számának gyors emelkedése.
- d) A Bizottság (a belső működés átszervezése, a politika alakítása, lágy jogi dokumentumok kibocsátása révén), az Európai Bíróság (ítéleteiben a Bizottság és a tagállamok jogi helyzetének, az eljárás jellegének, a szankcióval kapcsolatos szempontoknak a tisztázása által) a tagállamok (az Alapszerződés módosításával, az eljárás adminisztratív és bírósági szakaszában, valamint az ítéletet követően tanúsított magatartásukkal), illetőleg az Európai Ombudsman (vizsgálatok lefolytatása, határozat kibocsátása által) sajátos szempontjaikat követve önálló, illetve egyeztetett fellépéseikkel építették az eljárást.

Új (kezdetben nem létező) intézményi-jogi mozzanatok az eljárásban az eljárás időbeli lefolyása szerint:

- a) A panaszok kezelése erősen formalizálódott (forma-nyomtatvány, ügykezelés, a panaszos értesítése, indoklási kötelezettség, az első formális döntéshozatalra határidő megjelölése).
- b) A Bizottság hivatali szervezetében valamennyi főigazgatóság részvételével a kötelezettségszegési ügyeket rendszeresen áttekintik.
- c) A Bizottság mint testület formális aktusok kibocsátására vonatkozó ülései gyakoribbá váltak, a döntéseket az interneten közzéteszik.
- d) Az irányelvek átültetésére szolgáló tagállami intézkedésekről szóló értesítés elmaradása esetén a Bizottság automatikusan, informális kapcsolatfelvétel nélkül felszólító levelet küld.
- e) A Bizottság immár évi több mint ezer felszólító levelet és több mint ötszáz indoklással ellátott véleményt bocsát ki, illetve több mint kétszáz keresetet nyújt be. Az eljárás így ma már sokkal inkább megszokott jogi eljárás, mint politikailag érzékeny fellépés.
- f) A tagállamok tartózkodnak az egymás elleni eljárásindítástól. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok elfogadták, hogy a más tagállamok kötelezettségszegéseivel kapcsolatos problémáikat nem a nemzetközi közjogias eljárás (EK 227. cikk) alapján, hanem a Bizottság eljárása útján igyekezzenek megoldani.
- g) A tagállamok részéről a beavatkozás ritka, a Bizottság melletti beavatkozás – a fentiekkel összhangban – még ritkább.
- h) Még mindig gyakori a valódi jogi megalapozottság nélküli „*pereskedés*.”
- i) A bírósági szakasz továbbra is hosszú, ami az eljárás hatékonyságát gyengítheti.
- j) A Bizottság az ítéletet követő szakaszban a végrehajtást egyedileg nyomonköveti, a megfelelő formális aktusok kibocsátását túlnyomórészt automatizálta.
- k) A 228. cikk (2) bekezdés szerinti „*második eljárásban*” a Szerződés módosítása bevezette a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása kikényszerítésére pénzügyi szankció kiszabásának a lehetőségét.
- l) A Bíróság és a Bizottság a pénzügyi szankciók kiszabása szempontrendszerét több lépcsőben, mára számos szempontból kielégítően tisztázta. Azzal, hogy a Bizottság a jogsértés időtartamát, súlyosságát és a szankció visszatartó erejét figyelembe vevő átalányösszeg és kényszerítő bírság kiszabásának lehetőségét egyaránt minden esetben megfontol, a pénzügyi szankció kikényszerítést elősegítő jellege mellett a

hagyományos büntető (múltbeli cselekményhez vagy mulasztáshoz negatív jogkövetkezmény kapcsolása) jelleg is megjelent.

## A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei alkotmányos fejlődésünkben

### 1. A parlamentáris kormányzati rendszer kifejlődése Nyugat- és Dél-Európában

A parlamentáris kormányzati rendszer kifejlődése időben megelőzte a politikai felelősség alapvető intézményeinek alkotmányos szabályozását. Ennek egyik alapvető oka az, hogy a brit parlamentarizmus szokásjogi úton alakult ki, s az új kormányforma kontinentális elterjedése során eleinte az angol mintát követték. A politikai felelősség alkotmányos szabályozását a dinasztiák s a mögöttük álló társadalmi csoportok ellenállása is akadályozta. Az uralkodók, a lassan burzsoává váló arisztokraták és a magas állású állami hivatalnokok még a XX. század elején is ragaszkodtak ahhoz, hogy a királyi prerogatívákat jogilag ne korlátozzák.<sup>1</sup> Ezért a parlamentáris kormányzati rendszer intézményei először azokban az alkotmányokban jelentek meg, amelyeket a szerves fejlődés, a jogfolytonosság megszakítása nyomán fogadtak el.

A klasszikus brit modell kiindulópontját a dicsőséges forradalom jelentette, amely formálisan az uralkodó és a parlament hatalmi egyensúlyán nyugvó alkotmányos monarchiát hozott létre, ám az erőszakos trónváltás következtében valójában az utóbbinak biztosított meghatározó szerepet. Már a XVII. század végén olyan gyakorlat alakult ki, hogy a király tanácsosait a többségi párt tagjai közül választja ki, s ennek alapján a parlament fokozatosan

---

\* CSc., dr. habil., egyetemi tanár, az Alkotmányjogi Tanszék tanszékvezetője

<sup>1</sup> A politikai felelősség intézményének korabeli szabályozatlansága és az uralkodói prerogatívák szükségességéről vallott álláspontja nyomán Concha Gyöző úgy vélte, hogy a parlamentáris kormányzati rendszer jogi lehetetlenség. „A jogi lehetetlenséget illetőleg ugyanis világos, hogy a király vagy a (köz-társasági) fejedelem joga mellett: ministereket nevezni és elbocsátani, meg nem állhatna a parlament joga, hogy ugyanazokat bizalmával vagy bizalmatlanságával a parlament válassza, illetőleg bukassa. A király vagy elnök parlament felosztási jogát pedig kizárná a parlament jogi fensőbbisége, a parlamenti kormányrendszernek az a politikai alapelve, hogy az államnak úgy kül- mint belügyekben legfőbb akaratát a parlament dönti el.” CONCHA GYÖZŐ, *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány?* Budapesti Szemle, 1905. december, 348. szám, 424-425.

vétójogot szerzett a korona kinevezéseivel szemben.<sup>2</sup> Tovább erősítette az alsóház pozícióját, hogy 1742-ben a leszavazott Robert Walpole miniszterelnök távozott tisztségéből, e precedens azonban még nem teremtette meg a parlament kormánybuktatási jogát. Következő lépésként 1782-ben Lord North kormánya a király akarata ellenére lemondott, hogy megelőzzön egy sikeresnek ígérkező bizalmatlansági szavazást, ami annak elismerését jelentette, hogy a kabinet politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek. Megszilárdult szokások hiányában azonban az ifjabb Pitt még 1784-ben is arra hivatkozhatott, hogy prerogatívája alapján a minisztereket a király nevezi ki, akik így a parlamenti többség akarata ellenére is a hivatalukban maradhatnak. Kisebbségi kormányok később is alakultak, s csak 1841-ben, a mérsékelt konzervatív Peel javaslatára döntött úgy a parlament, hogy a minisztereknek az alkotmány szellemében távoznuk kell, ha nem élvezik eléggé az alsóház bizalmát.<sup>3</sup> E határozat sem vezette be a bizalmatlansági indítvány pontosan szabályozott intézményét, ám nyilvánvalóvá tette, hogy a kormány elsődlegesen nem az uralkodónak, hanem a parlamentnek tartozik politikai felelősséggel.

A kormányformaváltás folyamatában a felosztatási jog alkalmazásának gyakorlata is jelentősen átalakult. Eredetileg az alsóház felosztatása a korona és a parlament közötti egyensúly megőrzésének egyik alapvető eszközeként működött, és elsődlegesen az uralkodó politikai céljait szolgálta. E prerogátiva tette lehetővé kisebbségi kormányok kinevezését, hiszen a parlament ellenállása esetén az új kabinet előrehozott választások kiírását kérhette, melyek általában az addigi ellenzék győzelmét eredményezték.<sup>4</sup> A parlamentáris berendezkedés megszilárdulása után azonban a felosztatást főként a hivatalban levő kormány

<sup>2</sup> „A király először egységes whig-kormányt nevez ki (1695-1698). A III. Vilmos trónra lépésétől a hannoveri dinasztiaig terjedő időszak átmeneti korszak, melyben a korona minisztériumát részint szabad belátása szerint választotta, részint az alsóház hangulatának megfelelően nevezte ki.” Jürgen HABERMAS, *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltása*, Budapest, 1971, 88, 4. sz. lábjegyzet.

<sup>3</sup> Robert Peel határozati javaslata szerint „O felseje miniszterei nem bírják eléggé az alsóház bizalmát, mely nekik lehetővé tenné, hogy azokat a rendszabályokat a Házban keresztülvigyék, amelyeket lényegesen tartanak a közjóra, ennél fogva hivatalban maradásuk ellenkezik az alkotmány szellemével.” Idézi CONCHA Győző, *i.m.*, 434-435.

<sup>4</sup> „A XVIII. században a felosztatás akkor is a korona érdekeit szolgálta, ha azt tömegpetíciók követelték. Bár 1701-ben és 1710-ben a megfelelő petíciókat ténylegesen a parlament felosztatása követte, alapjában azonban ezek pusztán akkélamációk voltak, melyeket a király felhasználott. Ez derül ki 1768 és 1771 között, mikor a Wilkes-féle agitációval összefüggésben számos grófság és település petícióját egyáltalán nem követte a parlament felosztatása: a királynak nem volt érdeke, hogy - tekintettel a feltétlen engedelmességre - új választás veszélyeinek tegye ki magát. Még a parlament 1784-es felosztatása, melynek alkalmából a király egyik ismertté vált beszédében a commonok előtt azt a megállapítást tette, hogy kötelességének érzé... hogy visszatérjen a néperzülethez, sem e «népvélemény» nyomásának köszönhető elsősorban.” Jürgen HABERMAS, *i.m.*, 96. 1784-ben egyébként a kisebbségi kormány élén álló ifjabb Pitt kérte az uralkodót az alsóház felosztatására és új választások kiírására, amelyen aztán pártja elnyerte a mandátumok többségét.

és a mögötte álló parlamenti többség kezdeményezte, abból a célból, hogy a választásokat a számukra legkedvezőbb időpontban bonyolítsák le. Ily módon a feloszlatás a korona előjogából a mindenkori kormánypárt eszközévé vált, ami abban is megnyilvánult, hogy a miniszterelnök indítványát az uralkodó politikai mérlegelés nélkül, automatikusan elfogadta.

A kontinensen rendkívül lassan elterjedő parlamentáris kormányzati rendszer először Franciaországban jelent meg, ahol 1875-ben a közhatalmak szervezéséről szóló alkotmánytörvény bevezette mind a kormány, mind az egyes miniszterek politikai felelősségének intézményét. Pontos szabályozást azonban a történelem első parlamentáris köztársaságának alkotmánya sem tartalmazott; talán a tapasztalatok hiánya is közrejátszott abban, hogy a törvény csupán a kamarák előtti felelősséget deklarálta, s hallgatott a bizalmi szavazás, illetőleg a bizalmatlansági indítvány intézményéről.<sup>5</sup> A III. köztársaság alkotmányából az sem derült ki, hogy a kormány leszavazása milyen következményekkel jár, s így a politikai bizalom megvonásának konkrét formái a gyakorlatban, szokásjogi úton alakultak ki. A bizalmi szavazás intézménye oly módon fejlődött ki, hogy a miniszterelnök valamely, a kormány számára fontos előterjesztés elfogadását bizalmi kérdésnek nyilvánította, s így annak elutasítása esetén lemondásra kényszerült. Az egyéni felelősség elve alapján a miniszterek is kérhettek bizalmi szavazást, ami a hivatalban lévő kormányok összetételének rendkívül gyakori változásához vezetett. Kivételesen az is előfordult, hogy a kabinet interpellációs kérdésre adott válasz miatt távozott. Ilyenkor ugyan a szokásjog nem követelte meg a kormányváltást, a kérdés állandó napirenden tartása azonban lejáráthatta a minisztériumot, amelynek kockázatát a III. köztársaság instabil politikai viszonyai között a végrehajtó hatalom birtokosai esetenként nem vállalták.<sup>6</sup>

A parlament előtti politikai felelősség megteremtése ugyanakkor nem változtatott azon, hogy a miniszterelnököt és a kormány tagjait továbbra is az államfő nevezte ki, aki egyben – a szenátus jóváhagyásával – a nemzetgyűlést is feloszlathatta. Ily módon a köztársasági elnök elvileg a szilárd nemzetgyűlési támogatottsággal rendelkező kabinetet is elmozdíthatta, s az aktuális parlamenti többséggel szemben a választókhöz fordulhatott. A politikai gyakorlat azonban e téren is felülírta az alkotmányos szabályozást. MacMahon államfő ugyanis 1877-ben a monarchista restauráció érdekében bocsátotta el a republikánus kormányt, majd oszlatta fel az új, királypárti minisztériumot leszavazó

---

<sup>5</sup> A közhatalmak szervezéséről szóló 1875. február 25-én elfogadott törvény 6. §-a szerint „a miniszterek szolidárisan felelősek a kamaráknak a kormány általános politikájáért, egyénileg pedig személyes tényeikért.” Idézi CONCHA Győző, *i.m.*, 422.

<sup>6</sup> Részletesebben lásd MIEZÉY Barna, SZENTE Zoltán, *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*, Budapest, 2003, 544.

nemzetgyűlést. Kísérlete azonban sikertelennek bizonyult, mivel az új választásokon is a köztársaságpárti erők győztek, ezt követően pedig az államfők a III. köztársaság fennállásának egész időszaka alatt tartózkodtak a nemzetgyűlés felosztatásától. Ily módon a parlament, részben a pártrendszer fragmentáltsága és a pártfegyelem hiánya miatt is, túlsúlyba került a végrehajtó hatalommal szemben, megerősítve azt a vélekedést, hogy a parlamentáris berendezkedés nem biztosít stabil kormányzást.<sup>7</sup>

Más nyugat-európai országokban a parlamentáris kormányzati rendszer jórészt a XIX. század utolsó évtizedeiben és a XX. század elején, kizárólag szokásjogi úton alakult ki. Ezt a skandináv államok esetében az a korábban már említett összefüggés magyarázza, hogy az uralkodó és a mögötte álló társadalmi csoportok még az ipari kapitalizmus kifejlődése után is ragaszkodtak a királyi prerogatívákhoz, s a kormány parlament előtti felelősségét csak erős politikai nyomás hatására, alkotmánymódosítás nélkül ismerték el. Norvégiában először 1884-ben, Dániában pedig 1901-ben nevezte ki a király miniszterelnökké a választásokon győztes párt vezetőjét, míg Svédországban az áttörés csak 1917-ben következett be, az Edén-Branting kormány megalakulásával.<sup>8</sup> Olaszországban, Belgiumban és Hollandiában a parlamentáris kormányzati rendszerre való áttérés már korábban, s élesebb politikai küzdelmek nélkül ment végbe, a változásokat azonban az alkotmányok ezekben az államokban sem formalizálták. Ily módon a bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézménye Európa valamennyi monarchiájának jogrendjéből hiányzott, jelezve, hogy az új kormányforma a kontinensen igazából még nem szilárdult meg.

A parlamentáris kormányzati rendszer pontos jogi szabályozása először a polgári demokratikus forradalmak nyomán létrejött német, illetőleg osztrák köztársaság alkotmányában jelent meg. Az I. világháború végéig mindkét országban a végrehajtó hatalmat közvetlenül az uralkodó gyakorolta, és a

<sup>7</sup> MEZEY Barna, SZENTE Zoltán, *i.m.*, 334.; SZENTE Zoltán, *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945-2005*, Budapest, 2006, 81-82.

<sup>8</sup> Svédországban, függetlenül az 1809-ben elfogadott kormányzati eszköz törvénytől „fokozatosan a kormányzás egy különböző formáját alakították ki. Amikor kiválasztotta minisztereit, a király mindinkább arra kényszerült, hogy figyelembe vegye azt a bizalmat, amelyet ő a Riksdagban élveznek. Ebben az összefüggésben az elsődleges eszköz, amellyel a Riksdag befolyást gyakorolhatott, a költségvetési összegek feletti hatalma volt. Ez egy olyan helyzetbe vezetett, amelyben a királynak az a joga, hogy saját maga határozza meg a kormányzati ügyeket, csökkent és végül eltűnt. Az államtanácsosok váltak kormánnyá. A kormányzati eszköz törvény megváltozása nélkül a dualisztikus rendszer monolitikus parlamenti rendszerre változott át egy olyan kormánnyal, melynek ereje azon szavazatok számától függött, amelyet az a Riksdagban uralt. A folyamat lassú volt és nem független az ellenzékétől. Szokás mondani, hogy a meghatározó áttörés a parlamentáris rendszerre 1917-ben, az Edén-Branting-kormány megalakulásával jött el, több mint 50 éve, mielőtt azt az alaptörvényben intézményesítették.” Erik HOLMBERG, Nils STJERNQUIST, *Introduction = The Constitution of Sweden, The Swedish Parliament*, 2000. 14.

kormány tagjai kizárólag a koronának tartoztak politikai felelősséggel, ami a dinasztia és az államhivatalnoki kar fölényét biztosította a parlamenti politikusokkal szemben. Változás e téren csupán a bukás előtt, 1918 októberében következett be, amikor a német császár utolsó kormányát a birodalmi gyűléssel egyetértésben nevezte ki, az osztrák uralkodó pedig, államát föderalizálva, a tényleges hatalmat az újonnan létrejövő nemzeti tanácsokra kívánta ruházni.<sup>9</sup> E lépések azonban már nem akadályozhatták meg a forradalmak kitörését, melyek aztán mindkét országban egy új alkotmányos rend megteremtéséhez vezettek.

A Weimari Köztársaság alkotmánya olyan parlamentáris berendezkedést intézményesített, amelyben a közvetlenül választott elnök is széles körű jogosítványokkal rendelkezett. Az államfő feloszlathatta a birodalmi gyűlést, az elfogadott törvényt népszavazásra bocsáthatta, kivételes esetekben pedig különleges intézkedésekkel (szükségrendeletekkel) kormányozhatott. A birodalmi kancellárt és javaslatára a minisztereket, a hatalommegosztás klasszikus elvének megfelelően, az elnök nevezte ki, illetőleg mentette fel, a kormány azonban politikai felelősséggel tartozott a birodalmi gyűlésnek. Az alkotmány nemcsak deklarálta a parlamentáris kormányzati rendszer bevezetését, hanem a bizalmatlansági szavazás intézményét is megfogalmazta, kimondva, hogy a birodalmi kancellár, illetőleg a miniszterek kötelesek visszalépni, ha a birodalmi gyűlés kifejezett határozatában megvonja tőlük a bizalmat. Ily módon a bizalmi kérdés önálló jogi kategóriává vált, és egyértelműen elkülönült a kormány-előterjesztések leszávásától, valamint az interpellációs kérdésekre adott válaszok elutasításától.<sup>10</sup>

Jóval nagyobb szerepet biztosított a parlamentnek az Osztrák Köztársaság 1920-ban elfogadott alkotmánya, amely a szövetségi kancellárból, az alkancellárból és a miniszterekből álló kormány megválasztásának jogával a nemzeti tanácsot ruházta fel. E megoldás a törvényhozás abszolút elsőbbségének elvén alapult, ami nyilvánvaló szakítást jelentett a hatalmi

<sup>9</sup> Németországban „1918. október 3-án Max von Baden herceg birodalmi kormánya a birodalmi gyűlés többségi akarata szerint jött létre. Nem csupán a kancellár nyerte így el a császártól hivatalát, hanem az államtitkárokat is így választotta ki a császár – a birodalmi gyűlési többség egyetértésével. Az államtitkárok a többségi pártok vezetői lettek. Az 1918. október 28-i birodalmi törvény – gesztusokat téve Wilson amerikai elnöknek – a kormányzásból jogilag is kikapcsolta a császárt, aki végrehajtó hatalmát ezentúl csakis a felelős minisztérium útján gyakorolhatta.” Vö. RUSZOLY József, *Európa alkotmánytörténete*, Budapest, 2005, 366.; Ausztriában a Reichsrat osztrák-német képviselői október 21-én magukat ideiglenes nemzetgyűléssé nyilvánították és három elnököt, illetőleg 20 tagú végrehajtó bizottságot választottak. Ez utóbbi testület, illetőleg az azt felváltó Államtanács rövid ideig párhuzamosan működött az utolsó császári kormánnyal, sajátos kettős hatalmat megvalósítva.

<sup>10</sup> Vö. a Weimari Köztársaság alkotmányának 54. cikkelyét, továbbá SZABÓ István, *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*, Budapest, 2000, passim.

ágak elválasztásának klasszikus elméletével. A parlamentarizmus „tisztá” modellje azonban csak 1929-ig állt fenn, amikor az államiság megerősítése és a nemzeti tanáccsal szembeni ellensúly megteremtése érdekében átfogó alkotmánymódosítást hajtottak végre. Az új szabályozás a közvetlenül választott elnök hatáskörébe utalja a kormány tagjainak kinevezését és felmentését, és emellett feljogosítja az államfőt a nemzeti tanács összehívására, ülései elnapolására és felosztatására, valamint szükségrendeletek kibocsátására. A szövetségi kancellár, illetőleg az egész kabinet megbízatását az újonnan kinevezett kormányfő ellenjegyzi, míg az elbocsátáshoz nincs szükség javaslatra és ellenjegyzésre. Formálisan az is az elnök pozícióját erősíti, hogy hivatalba lépésük előtt beiktatja a kormány tagjait, s a kinevezést követő egy héten belül bemutatja a kabinetet a nemzeti tanácsnak. Ennek során az új kancellár nem kér bizalmat a törvényhozástól, amely azonban – tagjai legalább felének jelenlétében hozott kifejezett határozatával – megvonhatja a bizalmat a kormánytól vagy egyes miniszterektől. E megoldás háttérében az a korabeli megfontolás húzódott meg, hogy a kormányzati stabilitás biztosítása érdekében a parlamenti többség hiányának bizonyítása az ellenzék terhelé, amely célját bizalmatlansági indítvány benyújtásával érheti el. A bizalom megvonása esetén az elnök köteles a kabinetet, vagy annak érintett tagját felmenteni hivatalából, ám az új kormány megalakulásáig (illetőleg az új miniszter kinevezéséig) megbízhatja az ügyek vitelével. Az osztrák alkotmányos modell a bizalmi szavazás intézményét a működő kabinet esetében sem ismeri, a kormány vagy egyes miniszterek azonban lemondhatnak tisztségükről.<sup>11</sup>

Sajátos egyensúlyi modellje ellenére az osztrák alaptörvény lényegében nem korlátozza a kormánynak a törvényhozástól való függését, s így az 1929. évi módosítás után sem félprezidenciaális, hanem parlamentáris kormányzati rendszert intézményesít.<sup>12</sup> Az elnök ugyanis a nemzeti tanácsot kizárólag a szövetségi kormány kezdeményezésére és a kancellár ellenjegyzése mellett oszlathatja fel, ám ilyen előterjesztést csak hivatalban levő kabinet tehet. Gyakorlatilag az államfő a parlament bizalmát élvező kormányt sem mozdíthatja el; e döntése ugyan – mint erre előbb már utaltunk – sem javaslatot, sem ellenjegyzést nem igényel, az új kabinetől azonban a bemutatás

<sup>11</sup> Részletesebben lásd *Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye* 70-72; 74. cikk. = *Nyugat-Európa alkotmányai*, szerk. Kovács István, Budapest, 1988, 183-184.

<sup>12</sup> A módosítást követő években „az 1929-es alkotmány egyik döntő következménye a három legfontosabb szövetségi szerv, a Nemzeti Tanács, a szövetségi elnök és a szövetségi kormány közötti új viszony. A szövetségi elnököt most a Nemzeti Tanáccsal azonos szintre helyezik, és a szövetségi kormány többé nemcsak a Nemzeti Tanácstól, hanem a szövetségi elnöktől is függ. A három legfőbb szövetségi szervnek egymással hasonló egyensúlyi viszonyba kell lépnie, mint a népképviselőnek, az uralkodónak és a kormánynak az alkotmányos államban. A szövetségi elnök jogállása azonban nincs megfelelően kialakítva.” Wilhelm BRAUNEDER, *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, 1994, 274.

során nagy valószínűséggel megvonják a bizalmat, ami súlyos presztízsvesztést okozhat az elnök számára. Ilyen helyzet kialakulását pedig az államfő nem kerülheti el, mivel az alkotmány az egy héten belüli bemutatási kötelezettség előírásával kizárja, hogy az új kormány kinevezését követően osszlassa fel a nemzeti tanácsot.<sup>13</sup>

A bonyolult osztrák alkotmányos szabályozás a politikai gyakorlatban teljesen másként működik. Bizalmatlansági indítványt eddig még nem nyújtottak be a kormánnyal szemben, és 1930 óta az államfő sem élt házfelosztási jogával. Az elnök ugyanakkor kivételes esetekben beavatkozott a kormányalakítás folyamatába, s több alkalommal az is előfordult, hogy a költségvetési törvényjavaslat elutasítása után nem fogadta el a kabinet lemondását.<sup>14</sup> Sajátos vonása az osztrák alkotmányos rend fejlődésének az is, hogy 1945-ben az alaptörvény 1933 előtti szövegét ismét hatályba léptették, amely így valójában csak a II. világháború után, teljesen megváltozott körülmények között biztosított jogi keretet a politikai rendszer számára.

1945 után a parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei fokozatosan csaknem valamennyi nyugat- és észak-európai állam alaptörvényében megjelentek. E folyamat kiindulópontját a francia és az olasz alkotmányozás képezte; mindkét országban, jórészt a szocialisták és a kommunisták követelésére, a törvényhozás túlsúlyán nyugvó kormányformát vezettek be, s ennek keretében részletesen szabályozták a kormányalakítás módját és a parlament előtti politikai felelősség alakzatait. A IV. köztársaság 1946 októberében elfogadott alaptörvénye az új kabinet létrehozására bonyolult eljárást, kettős bemutatkozási kötelezettséget írt elő. A törvényhozási ciklus kezdetén a köztársasági elnök előzetes politikai konzultációk nyomán jelölte ki a kormányfőt, aki a nemzetgyűlés elé terjesztette majdani kabinetje programját és politikáját. A miniszterelnök csak akkor nyerhette el a kormányalakítási megbízást, ha a nemzetgyűlés név szerinti voksolással és abszolút többséggel bizalmat szavazott számára. Ezt követően a kormányfő megalakította kabinetjét, amelyet bizalomkérés céljából be kellett mutatnia a parlamentnek. Második alkalommal már nem a miniszterelnök személyéről, hanem a testületről szavaztak, s ilyenkor a voksolás kimenetele attól függött, hogy a koalíciós tárgyalások során sikerült-e szilárd többséget biztosítani az új kabinet számára. A kettős bizalmi szavazást követően az államfő dekrétummal nevezte ki a kormány tagjait, s ily módon a kijelölés, a bizalmi szavazás és a megbízás jogilag elkülönült egymástól. Ezt az eljárást alkalmazták akkor is, ha a hivatalban levő kormány működése haláleset, lemondás vagy más ok miatt

<sup>13</sup> A Nemzeti Tanács feloszlataásáról lásd az *Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye* 29. cikk (1); 67. cikk. = *Nyugat-Európa alkotmányai, i.m.*, 170; 182.

<sup>14</sup> Az osztrák alkotmányos rend tényleges működésére vö. SZENTÉ Zoltán, *i.m.*, 329-330.

szűnt meg. 1954-ben a kettős bemutatkozás intézményét eltörölték, e változás azonban nem erősítette meg a végrehajtó hatalom pozícióját a nemzetgyűléssel szemben.

Pontosan szabályozta az alaptörvény a hivatalban levő kabinetet érintő bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézményét is. Előbbit a kormány a miniszterelnök támogató döntése alapján kérhette, s ha a nemzetgyűlés abszolút többséggel megvonta a bizalmat a kabinettól, az alkotmány a testületet lemondottnak tekintette. Automatikusan megszűnt a miniszterelnök és a miniszterek megbízatása sikeres bizalmatlansági indítvány esetén is, amelyről éppúgy, mint a bizalmi kérdésről a képviselők név szerint voksoltak. Ugyanakkor, a nemzetgyűlés megválasztását követő másfél év után, a minisztertanács kezdeményezhette a ház feloszlatását, amennyiben 18 hónap alatt, elvesztett bizalmi szavazás vagy bizalmatlansági indítvány nyomán, két alkalommal kormányválság következett be. Ilyenkor a feloszlatást a köztársasági elnök dekrétummal mondta ki, s egyben a házelnököt nevezte ki ügyvezető kormányfővé. (Ebben az esetben a korábbi miniszterelnök és a belügyminiszter kivételével a kabinet tagjai hivatalukban maradtak.) E szabályozás alapján 1955 végén feloszlatták a nemzetgyűlést, a végrehajtó hatalom ellenlépése azonban nem változtatta meg a főhatalmi intézmények közötti erőviszonyokat.<sup>15</sup> A sorozatos kormányválságok és az algériai háború végülis a IV. köztársaság bukásához vezettek, amelynek parlamentáris berendezkedését a gaulle-ista félprezidenciális rendszer váltotta fel.

Hasonló kormányzati rendszert intézményesített az 1947 decemberében elfogadott olasz alkotmány is azzal az eltéréssel, hogy a kormány létrehozásának folyamatát jóval egyszerűbben szabályozta. A miniszterelnököt az olasz alaptörvény szerint is a köztársasági elnök nevezi ki (a szokásjog alapján elődeivel és a pártok vezetőivel folytatott konzultációk után), aki ezt követően megalakítja kormányát. Az új kabinet a bizalom elnyerése céljából a létrejöttétől számított 10 napon belül bemutatkozik a kamaráknak, amelyek a képviselők, illetőleg a szenátorok többségének szavazatával adják vagy tagadják meg a támogatást. A működő kormány is távozni kényszerül, ha elveszti a bizalmi voksolást, illetőleg ellene sikeres bizalmatlansági indítványt nyújtottak be. Valamely előterjesztésének leszavazása azonban nem jelent lemondási kötelezettséget. Házfelosztási joggal ugyanakkor a miniszterelnök ellenjegyzése mellett az olasz elnök is rendelkezik, ám e hatásköre nem ellensúlyozza a kamaráknak a végrehajtó hatalommal szembeni elsőbbségét.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Constitution of the French Republic—October 27 1946*. Article 45-46; 49-52. [http://www.geocities.com/iturks/html/french\\_constitutions.html](http://www.geocities.com/iturks/html/french_constitutions.html) 200614. 4-5; SZENTE Zoltán, *i.m.*, 80-82.

<sup>16</sup> *Az Olasz Köztársaság alkotmánya* 94. cikk (3)-(4) = *Nyugat-Európa alkotmányai, i.m.*, 398.

Részben az alkotmányos szabályozás, részben az erős kommunista párt elszigetelésére irányuló politikai törekvések miatt az elmúlt évtizedek Olaszországát is a kormányzati instabilitás jellemezte, amely az 1980-tól évektől életre hívta a félprezidenciális berendezkedés megteremtésére irányuló kísérleteket. Végül is az 1990-es évek elején létrejött II. olasz köztársaság nem a parlamentáris kormányzati rendszer, hanem a választási szisztéma és a pártstruktúra átalakításával lépett túl a sorozatos kormányváltások időszakán, kormányforma-váltási szándékokkal azonban még az ezredforduló táján is találkozhattunk.<sup>17</sup>

Teljesen más jogi modellt vezetett be a Német Szövetségi Köztársaság 1949-ben elfogadott alaptörvénye, amely a Weimari alkotmány hibáinak kiküszöbölése érdekében egyszerre törekedett az államfői hatalom korlátozására és a kormányzati stabilitás biztosítására. Szemben a francia és az olasz megoldással, a német kancellárt a szövetségi elnök javaslatára a parlament választja, és e döntésen alapul az államfői kinevezés. Ha a jelölt nem nyeri el a voksok abszolút többségét, a javaslattétel joga a szövetségi gyűlésre száll át, amely két héten belül ugyanilyen szavazataránnyal választhat kormányfőt. Ezt követően a tisztség elnyerése már csak relatív többséget igényel, ilyenkor azonban az elnök mérlegelheti, hogy egy héten belül kinevezi-e a kancellárt vagy feloszlatja a parlamentet. A kormányzati stabilitást szolgálja a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetése is, amely a kabinet megbuktatását nemcsak az új kancellár megválasztásával köti össze, hanem az államfőt is kizárja a kormányalakítás politikai folyamatából. Bizalmi szavazás elvesztése esetén viszont az elnök érdemi szerephez jut; ebben az esetben ugyanis a kormány lemondását követő 21 napon belül feloszthatja a parlamentet, kivéve, ha az – abszolút többséggel – saját jelölése alapján kancellárt választ. A szabályozásból egyértelműen kitűnik, hogy a kormányalakítás során az államfő funkciója a stabilitás feltételeinek megteremtésére korlátozódik; e szempontot mérlegelve oszthatja fel a szövetségi gyűlést, ha az csupán relatív többséggel választja meg a kormányfőt, illetőleg az elvesztett bizalmi szavazás után nem tud szilárd parlamenti többséget kialakítani.<sup>18</sup>

Az 1940-es évek második felének alkotmányozási hulláma nem érintette a parlamentáris monarchiákat, amelyek jogi értelemben továbbra is hagyományos

---

<sup>17</sup> Utoljára 1997-98-ban, az átfogó alkotmánymódosítással foglalkozó kétkamarás parlamenti bizottság működése során merült fel olyan javaslat, hogy vezessék be a félprezidenciális kormányformát. Ezt elsősorban Silvio Berlusconi követelte, az akkor kormányzó balközép többség azonban elvetette a kormányzati rendszer átalakítását.

<sup>18</sup> *A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye*, 63; 67-68. cikk = *Nyugat-Európa alkotmányai, i.m.*, 332-334.

képviselői államként működtek. Változás e téren először Dániában történt, ahol az 1953-ban elfogadott új alaptörvény a legfőbb hatalom letéteményesének ugyan továbbra is a királyt tekinti, de az általa kinevezett miniszterelnök illetőleg miniszter nem maradhat hivatalban, ha vele szemben a parlament kinyilvánította bizalmatlanságát. Korlátozza a királyi hatalmat az a rendelkezés is, amely szerint az uralkodó az új miniszterelnök bemutatkozása előtt nem oszthatja fel a törvényhozást. A kormánnyal szembeni sikeres bizalmatlansági indítvány esetén a miniszterelnök mérlegelheti, hogy kabinetje felmentését vagy a parlament feloszlátását kéri-e az uralkodótól. Elvileg a király bármikor felmentheti minisztereit, vagy új választást írhat ki, gyakorlatilag azonban e döntései mindig a kormányfő alkotmányosan is szabályozott kezdeményezésein alapulnak. Ily módon a dán alaptörvény lényegében a brit modellt vette át, az alkotmányos monarchia deklarálása ellenére kulcspozícióba juttatva a miniszterelnököt.<sup>19</sup>

Jóval radikálisabb változásokat vezetett be az 1974-ben elfogadott svéd alkotmány, amely formálisan is a népszuverenitás és a parlamentarizmus elvére épül. Ennek megfelelően az alaptörvény kimondja, hogy a kormány a törvényhozásnak tartozik felelősséggel, és egyben az uralkodót kizárja az új kabinet megalakításának folyamatából. E hagyományos államfői szerepkört a svéd szabályozás a házelnökre ruházza, aki a frakciók képviselőivel és a parlamenti alelnökökkel folytatott tanácskozás után tesz javaslatot a miniszterelnök személyére. Amennyiben a képviselők több mint a fele a javaslat ellen szavaz, az eljárást megismétlik, a negyedik kísérlet után viszont a törvényhozást feloszlátják, és rendkívüli választást írnak ki. A miniszterek személyéről a megválasztott miniszterelnök a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a törvényhozást és a kabinet végülis oly módon alakul meg, hogy a parlament nevében a házelnök megbízólevelet ad a kormányfőnek.

Érdemi államfői jogosítványok hiányában a svéd alkotmány a rendkívüli választás és a bizalmatlansági indítvány intézményének pontos szabályozásával kíván a parlament és kormány között hatalmi egyensúlyt teremteni. A kabinet a ciklus első három hónapja után bármikor feloszlathatja a törvényhozást, kivéve, ha már valamennyi tagja lemondott, s így a miniszterek csak ügyvezetőként látják el feladataikat. Bizalmatlansági indítványt a képviselők legalább egytizede kezdeményezhet, s a törvényhozás a szavazatok abszolút többségével vonhatja meg a bizalmat a kormánytól vagy annak tagjától. Ilyenkor a miniszterelnököt, vagy az érintett minisztert a házelnök felmenti tisztségéből, ám e döntése nem hatályosul, ha a kormány az indítvány bejelentését követően egy héten belül rendkívüli választást rendel el. Ellensúlyozó szabály az is, hogy az általános

<sup>19</sup> *A Dán Királyság Alkotmánya* 2-3; 12; 14-15. cikk; 32. cikk (2)-(3) = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 249-250. és 253.

választás napjától vagy a házfeloszlatástól az új törvényhozás alakuló üléséig tartó időszakban a benyújtott bizalmatlansági indítványt nem tárgyalhatják meg, ami egyben arra utal, hogy a parlamenti ciklus kezdetén nem szűnik meg automatikusan a kormány megbízatása.<sup>20</sup>

Két másik parlamentáris monarchiában, Belgiumban és Hollandiában a kormányzati rendszer tételes jogi szabályozása még később történt meg. Belgiumban, ahol 1970-ig az alaptörvény a kormány és a miniszterelnök intézményét sem ismerte, 1993-ban, a föderatív államszerkezet létrehozásakor emelték alkotmányos szintre a kabinet parlament előtti politikai felelősségét. Eddig az időpontig az uralkodó névlegesen saját belátása szerint nevezte ki és mentette fel a minisztereket s elvileg a kamarákat akár egyidejűleg, akár külön-külön bármikor feloszlathatta. E formális mechanizmust a módosított alaptörvény a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményével egészítette ki, s ezzel összefüggésben erőteljesen korlátozta a király házfeloszlatási jogát. Az új szabályozás értelmében a szövetségi kormány benyújtja lemondását az uralkodónak, ha a képviselői kamara a szavazatok abszolút többségével elfogadja a miniszterelnök utódát is megjelölő bizalmatlansági indítványt, illetőleg elutasítja a bizalomkérést, s három napon belül új kormányfő megbízását javasolja. E két esetben a király miniszterelnökké nevezi ki a javasolt személyt, vagyis a kormányalakítás folyamatában nem rendelkezik aktív, érdemi szereppel. Fennmarad viszont az uralkodó funkciója akkor, ha a képviselői kamara a kabinettől a támogatást destruktív indítvánnyal vonja meg, illetőleg az elvesztett bizalmi szavazás után három napon belül nem tesz javaslatot a kormányfő utódára. Ilyenkor a király, a megfelelő többség hiánya miatt, feloszlathatja a képviselőházat (ami egyben automatikusan a szenátus megbízatását is megszünteti) s hasonlóan járhat el a szövetségi kormány lemondása esetén is, amennyiben ehhez megkapja az alsóház abszolút többségének kifejezett hozzájárulását. Ugyanakkor a módosított alaptörvény sem írja elő, hogy a választásokat követően létrejövő új kabinetnek bizalmat kell kérnie a törvényhozástól s a királynak a kormányalakításban betöltött szerepét sem szabályozza.<sup>21</sup>

Hollandiában a parlamentáris kormányforma jogi intézményesítése a miniszterelnöki tisztség alaptörvényi szabályozására korlátozódik. Az 1983-as átfogó alkotmányrevízió ugyanis nem deklarálja a kormány parlament előtti politikai felelősségét, s ennek megfelelően a bizalmatlansági indítvány és a

---

<sup>20</sup> *A Svéd Királyság Alkotmánya* Első fejezet 6. cikk; Harmadik fejezet 4. cikk; Hatodik fejezet 1-8. cikk = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 967., 973., 976-977.

<sup>21</sup> *A Belga Királyság Alkotmánya* 46; 96. cikk = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 127-129.

bizalmi szavazás intézményét sem ismeri. Ily módon az alaptörvény továbbra is csak annyit mond a kabinet megalakításáról, illetőleg elmozdításáról, hogy a minisztereket az uralkodó királyi rendelettel nevezi ki és menti fel, azzal a kiegészítéssel, hogy az új miniszterelnök ellenjegyzí saját megbízatását. Látszólag fennmaradt a király szabad mérlegelésen alapuló házfelosztási joga is, melyet formálisan csak a kormányfői ellenjegyzés korlátoz. Kétségtelen, hogy a holland uralkodó a többi európai monarchánál nagyobb befolyással rendelkezik, s a bizalmi szavazás intézménye szokásjogi úton sem fejlődött ki, a parlamenti többségi elv általában mégis érvényesül.<sup>22</sup>

Legpontosabban talán a spanyol alaptörvény szabályozza a parlamentáris monarchia kormányzati rendszerét, nem függetlenül attól, hogy ebben az országban az alkotmányos képvisleti államot a II. köztársaság, majd az autoritárius Franco-rezsim követte, s a királyság tényleges helyreállítása a demokratizációs folyamat szerves részét képezte. Az 1978-ban elfogadott alaptörvény, bár jelentős változtatásokkal, a német modellt veszi át, korlátozva az államfő szerepét a kormányalakítás mechanizmusában. Az uralkodó akkor vehet részt érdemben e folyamatban, ha az előző kabinet megbízatása az általános választások, a kormányfő lemondása vagy halála, illetőleg elvesztett bizalmi szavazás miatt szűnik meg. Ilyenkor a király, a parlamenti pártok képviselőivel folytatott előzetes tanácskozás után, a képviselőház elnökén keresztül jelöltet javasol a kormányelnöki tisztségre, aki a megalakítandó kabinet politikai programjának ismertetését követően bizalmat kér a kamarától. A miniszterelnöknek javasolt személy első alkalommal a szavazatok abszolút többségével nyerheti el az alsóház támogatását, a 48 órán belül lebonyolított második forduló során viszont a bizalom megszerzése már csak relatív

<sup>22</sup> *A Holland Királyság Alkotmánya* 43; 48; 64. cikk = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 468., 470. Belgiumban és Hollandiában az elmúlt évtizedekben sajátos kormányalakítási gyakorlat alakult ki, mely az utóbbi államban napjainkig fennmaradt. Hollandiában „A választásokat követően a király egy informátort nevez ki, aki tájékozódik a pártoknál a leendő kormánytöbbség lehetőségeiről. E tárgyalások alapján ő tesz javaslatot az uralkodónak egy formátor megbízására. A formátor már a leendő miniszterelnök, akinek a feladata a kormánykoalíció létrehozása, a koalíciós tárgyalások lefolytatása. Az uralkodónak nem kell feltétlenül figyelembe vennie az informátor javaslatát, ő csak tanácsadó szerepet tölt be, az uralkodónak szabad keze van a formátor megbízásában. 1994-ben is ez történt, amikor a javaslat ellenére Wim Koknak adott formátort, vagyis kormányalakítási megbízást. E bonyolult megoldás következménye, hogy a kormányalakítás igen ellúzódhat: az 1970–1987-es periódusban 164–207 nap volt a kormányok megalakulási ideje.” FÁBIÁN György, KOVÁCS László Imre, *Parlamenti választások az Európai Unió országaiiban (1945–2002)*, Budapest, 2004, 214.; A hasonló belga megoldásról lásd SZENTE Zoltán, *i.m.*, 306–307. Sente megjegyzi, hogy Belgiumban „az uralkodó szerepe a folyamatban alapvetően passzív, illetve legitimációs célzatú volt, bár akár az imformateur, akár a formateur személyének kiválasztása alkalmanként jelezhetette, hogy az államfő milyen összetételű vagy típusú koalíciót látna szívesen.” *Uo.*, 307.

többséget igényel. Sikeres voksolás esetén a király a jelöltet kormányfővé nevezi ki, a kabinet többi tagját pedig az elnök javaslatára bízza meg és menti fel. Ha az ismételt szavazás is eredménytelennek bizonyul, az uralkodó újabb jelölte(ke)t terjeszt a képviselőház elé. E folyamat az első parlamenti voksolástól számított két hónapig tarthat; amennyiben eddig az időpontig az alsóház nem választ miniszterelnököt, a király, a ház elnökének ellenjegyzésével, mindkét kamarát feloszlatja és új választásokat ír ki.

Az államfői szerepkör valóban jelentős korlátozását a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetése jelenti, amely – a mintául szolgáló német modellhez hasonlóan – a politikai stabilitás biztosítását is szolgálja. Ilyen javaslatot a képviselők egytizede terjeszthet az alsóház elé, amely a szavazatok abszolút többségével vonhatja meg a bizalmat a kabinettől. Ebben az esetben a kormány benyújtja lemondását az uralkodónak, aki az indítványban feltüntetett személyt nevezi ki kormányelnökké.

A hivatalban levő kabinet pozícióját nemcsak a relatív többséggel megőrizhető bizalom és a konstruktív bizalmatlansági indítvány, hanem a házfelosztás szabályozása is erősíti. A bonni alaptörvénytől eltérően a spanyol alkotmány feljogosítja a kormány elnökét arra, hogy a minisztertanácsban történt előzetes megvitatás után kizárólagos felelősséggel javasolja a képviselőház, illetőleg a szenátus, vagy mindkét kamara feloszlatását, amelyet aztán az uralkodó rendel el. E kormányzati kezdeményezés alapvető korlátja az, hogy bizalmatlansági indítvány benyújtása után, annak elbírálásáig a miniszterelnök nem terjeszthet elő ilyen javaslatot, vagyis a parlamentarizmus korai modelljétől eltérően a törvényhozás többségétől nem fordulhat a választókhöz. Emellett az alkotmány, a sikertelen kormányalakítás esetét kivéve, az egy éven belüli újabb felosztást is kizárja.<sup>23</sup>

A parlamentáris monarchia jogi szabályozása mindazonáltal nem vált teljesen általánossá. Norvégia és Luxemburg, alaptörvénye szerint, a mai napig alkotmányos képviseleti államként működik, ez azonban a politikai gyakorlatban nem okoz semmilyen problémát. Korunkban a parlamentáris kormányzati rendszert és annak legitímációs alapját, a népszuverenitás elvét már nem az uralkodók és a mögöttük álló társadalmi csoportok, hanem az európai integrációs és a globalizációs folyamatok oldaláról éri kihívás. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a parlamentáris kormányforma alkotmányos szabályozása történelmi végpontjához érkezett, s a jövőben már nem várhatók érdemi változások. Különösen a kormányfői tisztség ún. prezidencializálódása vált ki olyan törekvéseket, amelyek a miniszterelnök növekvő hatalmának jogi formalizálására irányulnak. Ezek a szándékok Olaszországban a legerősebbek,

<sup>23</sup> *Spanyolország Alkotmánya* 99-101; 113-115. cikk. = Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, szerk. TRÓCSÁNYI László, BADÓ Attila, Budapest, 2005, 940., 942-943

ahol a féléprezidenciális kísérletek kudarca után a 2005 végén elfogadott alkotmánymódosítás kiiktatta a bemutatkozáshoz kötődő bizalmi szavazás intézményét, s a miniszterelnököt feljogosította a kamarák feloszlatására. 2006 júniusában az alkotmányrevízióról tartott népszavazás ugyan elutasította e változásokat, a kormányfői tisztség megerősítésének kérdése azonban nem került le a politikai napirendről.

## 2. A korai polgári Magyarország kormányzati rendszere

Hazánkban a parlamentáris kormányzati rendszer bevezetésének igénye először a reformkor végén, az 1840-es években merült fel. Kossuth és a centralisták egyaránt azt követelték, hogy a dikasztériumok funkcióit valódi parlamentáris kormány vegye át, amelynek irányvonalát a nemzet akaratát képviselő parlamenti többség határozza meg. E politikai elképzelés az 1847 júniusában elfogadott ellenzéki nyilatkozatban is megfogalmazódott, s így a liberális fő- és köznemesség reformkoncepciójának szerves részévé vált.

A többségi elv az 1848. március 14-i feliratban és a független felelős minisztériumról szóló törvényjavaslat országgyűlési vitájában is megjelent, az 1848. évi III. tc azonban – más korabeli alaptörvényekhez hasonlóan – végülis nem parlamentáris, hanem alkotmányos monarchiát intézményesített.<sup>24</sup> Ez világosan kitűnik abból, hogy a kormányalakítás folyamatában kizárólag a király, a nádor és a miniszterelnök jogosítványait szabályozta, s így az országgyűlésnek e téren semmilyen szerepet nem biztosított. A törvénycikk szerint a miniszterelnököt, az uralkodó jóváhagyásával, a végrehajtó hatalom teljességével felruházott nádor (a király alteregója) nevezte ki, a miniszterek személyére pedig a kormányfő tett javaslatot. Hivatalba lépésekor a minisztériumot nem terhelte a parlament előtti bemutatkozási kötelezettség, s ennek megfelelően, összhangban a kor jogfelfogásával, a szabályozás a bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézményét sem ismerte. Hallgatott a

<sup>24</sup> E napokban a parlamentáris kormányzati rendszer megteremtésének szándéka abban is kifejeződött, hogy Batthyány minisztériumát „mind a résztvevők, mind a kívülállók ... ideiglenesnek tekintették, amely legkésőbb a népképviseleti választások után újjáalakul – vagy mindentől lelé. Erre a *Marcius Tizenötödike* már a kormányalakításról érkező első hírek idején, március 22-én utalt ... Április 1-én Kossuth az országgyűlés színe előtt említette a lehetőséget, hogy a követválasztásokon a kormány kisebbségben is maradhat, s két nap múlva Szalay László is azt írta Pozsonyból feleségének, hogy nem tudni, meddig tart »az új kombináció«. A közlekedési törvény vitáján, április 7-én a kerületi ülésen Széchenyi jelentette ki, hogy »az első minisztérium provinciája úgy is mind össze 5-6 hónap« – t. i. ekkor még össze tervezték az országgyűlés összehívását. Vagyis a népképviseleti választások ígérték a fordulópontot, és ez a magyarázata annak, hogy a baloldal olyan korán sürgetni kezdte az országgyűlés összehívását.” URBÁN Aladár, *Batthyány Lajos miniszterelnöksége*, Budapest, 1986, 261-262.

törvénycikk a megbízás megszűnésének más formáiról is, az uralkodó kinevezési hatásköre azonban nyilvánvalóan a felmentés jogát is magába foglalta, a távozó vagy az új kormányfő ellenjegyzése mellett.<sup>25</sup> Ily módon a kabinet kizárólag az uralkodónak és a nádornak tartozott politikai felelősséggel, bár e függést bizonyos fokig korlátozta, hogy a végrehajtó hatalom fejének valamennyi aktusa miniszteri ellenjegyzést igényelt. A kormány tagjait ugyanis nemcsak saját tevékenységükért, hanem a király, illetőleg alteregója döntéseinek aláírásáért is jogi felelősség terhelte; a parlament alkotmány- vagy törvénysértés esetén vád alá helyezhette és elítélhette őket. Emellett az államfői hatalom túlsúlyát az országgyűlés budget-joga is mérsékelte, amelynek az adott különleges jelentőséget, hogy az uralkodó addig nem oszlathatta fel a parlamentet (illetőleg nem rekeszthette be ülését), ameddig az nem hagyta jóvá a költségvetést és a zárszámadást. Ezen előterjesztések elutasításával tehát a parlament kinyilváníthatta bizalmatlanságát a kormány iránt, s ily módon közvetve érvényre juttathatta a többség akaratát.

A kiegyezés során létrejött kormányzati rendszer elsődlegesen az áprilisi törvényeken alapult, Ferenc József azonban ragaszkodott néhány olyan változtatáshoz, amelyek az uralkodó pozícióját erősítették a törvényhozással és a minisztériummal szemben. Az 1867. évi VII. tc. megszüntette az uralkodó és a nádor közötti hatalommegosztást, s ez utóbbi tisztség betöltését határozatlan időre elhalasztotta, a VIII. tc. pedig, e változtatásnak megfelelően, a miniszterek kinevezésének jogát a királyra ruházta. Tovább növelte a korona hatalmi súlyát az 1867. évi X. tc., amely a királyt felhatalmazta arra, hogy a költségvetés illetőleg a zárszámadás beterjesztése előtt az országgyűlést feloszlatassa (vagy berekeszthesse). E szabályozás az államfő és a kormány politikai egyetértése esetén megakadályozhatta, hogy a parlament jogilag felelősségre vonhassa a minisztereket, illetőleg a költségvetés elutasításával kinyilváníthassa bizalmatlanságát a minisztérium iránt. A hatalmi pozíciók átrendezését kevéssé mérsékelte, hogy elfogadott költségvetés és megajánlás nélkül adót kivetni és beszédni nem lehetett, s az sem jelentett érdemi ellensúlyt, hogy az (új) országgyűlést még ugyanabban az évben össze kellett

---

<sup>25</sup> Az első miniszterelnök lemondása és utódjának kinevezése lényegében törvénytelenül zajlott le. „... október elsején Récsey Ádám tábornagnak, a magyar testőrség kapitányának a király szeméhe körüli miniszterre történő kinevezését akarták a gróffal aláírni, aki azonban azt visszautasította, mert arra őt a törvény nem jogosítja fel, hiszen a leendő elnök feladata a kabinet tagjaira javaslatot tenni. Látva Batthyány makacskodását és azt, hogy míg le nem mond, ellenjegyzési jogával és aggáyaival csak akadályt jelent, október másodikán a gróf rövid királyi rendeletet kapott a következő szöveggel: »Báró Vay Miklóst, Magyarország álladalmi tanácsnokát és koronaörét magyar miniszterelnökké nevezem ki«. Batthyány ezt aláírta és egyidejűleg beadta lemondását. Másnap, október 3-án, megkapta a királytól felmentését – azzal a meglepő szöveggel, hogy az uralkodó egyidejűleg magyar miniszterelnökének Récsey Ádám bárót nevezte ki.” URBÁN Aladár, *i.m.*, 723.

hívni a pénzügyi előterjesztések megtárgyalására. Ennek legkésőbbi időpontját ugyanis a törvénycikk nem határozta meg, s így hiányzott a garancia ahhoz, hogy a parlament az év vége előtt dönthessen a költségvetésről.<sup>26</sup>

Belkormányzati ügyekben az 1848-ban kialakított kormányzati rendszert legerőteljesebben az uralkodó előszentesítési joga alakította át. E prerogatívát csakúgy, mint a királyi végelhatározás alá tartozó egyedi ügyek körét nem törvény, hanem az uralkodó és a minisztérium megállapodását rögzítő 1867/64 M. E. számú bizalmas minisztertanácsi szabályzat tartalmazta, amelyről a közvélemény csak évtizedek múlva szerzett tudomást. Az új előjog értelmében a kormány csak olyan törvényjavaslatokat, vagy más indítványokat terjeszthetett az országgyűlés elé, amelyeket a király előzetesen jóváhagyott, erőteljesen korlátozva ezáltal a minisztérium – és közvetve a parlament – hatalmát. E sajátos megoldás ugyanakkor garantálta, hogy az uralkodó szentesíti az elfogadott törvényeket, s így jórészt kizárta az állami főhatalmi szervek közötti nyílt konfliktusok kialakulását. Az előszentesítés intézménye nyilván gyengítette az országgyűlés budget-jogát is, megakadályozva, hogy a minisztérium, jóváhagyott költségvetés alapján, a parlamentre támaszkodva szembeforduljon a koronával, melynek pozícióját a feloszlatás (elnapolás, berekesztés) újraszabályozása egyébként is erősítette. Mindezen változások együttes hatása végülis növelte a minisztériumnak az uralkodótól való politikai függését, elvileg azonban nem zárta ki, hogy az országgyűlés a költségvetés elutasításával kinyilvánítsa bizalmatlanságát a kormány iránt, és budget-jogát felhasználva kísérletet tegyen a parlamentáris kormányzati rendszer szokásjogi úton történő megerősítésére.

Formálisan a dualista államszervezet nem érintette a kormányzati rendszert, hiszen a közös minisztérium a delegációk parlamentáris kontrollja mellett működött. A kiegyezési törvénycikkben megfogalmazott legfőbb hadúri jog azonban a honvédelem terén olyan hatalmi túlsúlyt biztosított a koronának, amely a (neo)abszolútizmus korára emlékeztetett. E pozíció, amelyet az 1848. III. tc. nem ismert, elvi alapot szolgáltatott ahhoz, hogy a közös ügyek intézésére speciális, alkotmányjogiag nehezen definiálható intézmények jöhessenek létre. Ezek közül legjelentősebb a katonai-politikai, illetőleg a katonai konferencia volt; az előbbi ülésein az uralkodó, a közös külügyminiszter és a katonai vezetők vettek részt, míg az utóbbin a hadügyminiszter, a két honvédelmi miniszter és a vezérkari főnök jelent meg, s esetenként meghívták a tanácskozási a hadsereg főfelügyelőjét is. Mindkét fórumon olyan stratégiai döntések születtek, amelyek az összbirodalmi

<sup>26</sup> Az 1867. évi X. tc-nek a kiegyezés folyamatában játszott szerepére részletesebben vö. SARI.ÓS Béla, *Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében*, Budapest, 1976, 29-34.

érdekeket szolgálták, s nemegyszer a két állam kormánya előtt is titkosak maradtak.<sup>27</sup>

A dualizmus időszakában az állami főhatalmi szervek kapcsolatrendszerében olyan szokásjogi intézmények alakultak ki, amelyek, más korabeli monarchiákhoz hasonlóan, a parlamentáris kormányzati rendszer létrejöttének irányába mutattak. E változások kiindulópontját a minisztérium országgyűlési bemutatkozása képezte, amely a kormányprogram megvitatásával függött össze. Noha sem az 1848. évi III. tc., sem a házszabály nem kötelezte a kabinetet arra, hogy elképzeléseit a két ház elé terjessze, már Andrássy Gyula, a dualizmus első kormányfője bemutatkozott az országgyűlésnek, s rövid programbeszédet mondott, a későbbi miniszterelnökök pedig folytatták ezt a gyakorlatot. E szokásjogi intézmény megjelenése azért jelent fordulatot a kormányforma szempontjából, mert elvileg a bemutatkozásból és a program feletti vitából fejlődhet ki a bizalmatlansági indítvány, illetőleg a bizalmi szavazás intézménye. A változás azonban nagyon lassan ment végbe; a dualizmus kezdeti időszakában az országgyűlés hallgatólagosan, szavazás nélkül tudomásul vette a minisztériumot kinevező királyi leiratot, nem függetlenül attól, hogy az uralkodó a többségi párt támogatását élvező politikust állított a kabinet élére. Az állami főhatalmi szervek közötti összhang az országgyűlés eljárásának módjában is kifejeződött; az alsóház, a dokumentum felolvasása után, először tudomásul vette a leiratot, döntött annak a főrendi házhoz történő átküldéséről, s csak azt követően hallgatta meg a programbeszédet. Ez a gyakorlat lényegében kizárta, hogy a vita során bizalmatlansági indítványt terjesszenek elő, hiszen az alsóház az uralkodó leiratát már elfogadta.<sup>28</sup> Változás e téren csupán a XX. század elején következett be, amikor a véderő-törvényjavaslat körüli politikai küzdelmek kiélezték a kormányzó Szabadelvű Párt és a képviselőházi baloldal ellentétét. Először 1903-ban, Tisza István minisztériumának bemutatkozásakor követelte az ellenzék, hogy az országgyűlés szavazhasson a királyi leirat tudomásul vételéről, amit azonban a

<sup>27</sup> A két parlament és kormány által képviselt külön érdekek mellőzésének szándékát egyértelműen jelzi, hogy „alkalmanként a két honvédelmi minisztertől titoktartást kívánnak saját kormányukkal szemben – ez külön katonai kormányzat létét sejteti, egy olyan kormányzatot, mely feltétlenül elvárja az országos miniszertől a birodalmi érdekek primátusának elismerését.” SOMOGYI Éva, *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában (A közös Minisztertanács 1867-1906)*, Budapest, 1996, 109.

<sup>28</sup> Ezen eljárás mód kialakítása még Deák Ferenchez kötődött, aki az Andrássy Gyulát miniszterelnökké kinevező kézirat felolvasását követően kifejtette, hogy arról az alsóház nem vitatkozhat. „A kegy. királyi leiratnak két fő tárgya van: az alkotmány visszaállítása és a magyar felelős minisztérium kinevezése. Erről természetesen tanácskozni nem szükséges, de nem is lehetséges; erre nézve tehát nincs más teendőnk, amit t. elnökiünk is kimondott, hogy t. i. köszönjük meg ő felségének és köszönetünket küldötség által is fejezzük ki.” Vö. Az 1865. évi december 10-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója, Harmadik Kötet, 182.

házelnök, a korábbi gyakorlatra hivatkozva, elutasított. Következő lépésként 1905-ben, a darabont kormány kinevezésekor a választásokon győztes egykori ellenzék kikényszerítette, hogy a kormányfő a kézirat „elintézése” előtt mondja el programbeszédét, ami lehetővé tette, hogy az alsóház a tudomásul vétel mellett Kossuth Ferenc indítványára kinyilvánítsa bizalmatlanságát a kabinet iránt.<sup>29</sup> Hasonlóan járt el a kézirat átküldése után a főrendi ház is, jelezve, hogy szintén elutasítja az imparlamentáris kormány hivatalba lépését. E döntések ugyan sem tételes, sem szokásjogi értelemben nem kötelezték a minisztériumot távozásra, Fejérváry Géza mégis azonnal lemondott, amit azonban az uralkodó nem fogadott el. Ily módon a bizalmi elvvel szemben a korona akarata érvényesült, ami abban is kifejeződött, hogy a korabeli parlamenti szokásoktól eltérően a király csak nyolc hónap múlva oszlatta fel az alsóházat, bár üléseit több alkalommal elnapolta. Noha az 1906. évi választásokon ismét többséget szerzett koalíció végülis minisztériumot alakíthatott, ez nem jelentett kormányformaváltást, hiszen a győztes politikai erők az uralkodóval kötött paktum nyomán programjuk lényegének feladására kényszerültek.

Másodszor 1910-ben, a koalíció szétesését és a Khuen-Héderváry minisztérium kinevezését követően tett kísérletet az alsóházi többség a parlamentáris kormányzati rendszer megteremtésére, amely jellemzően ismét az eljárás körüli vitákban éleződött ki.<sup>30</sup> A bemutatkozás során az új kabinet hívei ugyanis a hagyományos megoldás mellett érveltek, a radikális függetlenségiiek viszont az öt évvel korábbi ügymenetet ítélték követendő tradíciónak. Végülis a parlamentben formálisan egyetlen szavazattal sem rendelkező miniszterelnök a tudomásul vétel és az átküldés előtt felolvasta programját, s ily módon az alsóház, akárcsak 1905-ben, kinyilváníthatta bizalmatlanságát. E döntést

<sup>29</sup> A Kossuth Ferenc által beterjesztett határozati javaslat szerint „a képviselőház hódoló tisztelettel tudomásul veszi Ő Felsége kéziratát és kibirdetés céljából a főrendi házhoz való átküldését elrendeli. Mint hogy azonban a Fejérváry-kormányának a miniszterelnökhöz intézett és általa ellenjegyzett királyi kéziratban megállapított jellege nem felel meg a parlamentáris kormányforma követelményeinek, a képviselőház a Fejérváry-kormány iránt bizalmatlansággal viseltetik. A határozati javaslat egy axiómaszerű igazságnak a következménye; ez az igazság a magyar alkotmányosságnak egyik alaptételét képezi, amely szerint Magyarországon csak oly minisztérium létezhetik, amely független parlamenti felelős minisztérium.” *Képviselőházi Napló 1905-1910 I. kötet*, 466.

<sup>30</sup> A két eljárásmodot jellemezve Batthyány Tivadar kifejtette, hogy „itt nem egyszerűen arról van szó, hogy a régi tradíció követessék-e, amely szerint akkor, midőn a miniszterelnök úr bemutatja a királyi kéziratot, amellyel a kormány kineveztetett, ezt előbb intézzük-e el, és aztán terjeszse elő a miniszterelnök úr az ő programbeszédét, vagy megtartassék-e az a gyakorlat, hogy akkor, amidőn a királyi kéziratot bemutatják; ugyanakkor, midőn a ház a királyi kézirat tudomásul vételére és a főrendi házhoz való utalására határoz, alkalma és módja legyen arra, hogy az új kormány programja felett is megnyilatkozhassék. Ebben a szegény Magyarországon, ahol folyton támadások intéztetnek alkotmányunk ellen, nekünk, ennek a képviselőháznak, az alkotmányos tradíciókat meg kell tartanunk. Felkérem miniszterelnök urat, hogy mondja el programbeszédét.” *Képviselőházi Napló 1906-1911 XXVI. kötet*, 87.

azonban maguk a képviselők is eltérően értelmezték: az egyik álláspont szerint a kormánynak azonnal távoznia kell, míg mások az országgyűlés feloszlatását és új választások kiírását is alkotmányos megoldásnak nevezték. Ez utóbbi felfogást támogatta a miniszterelnök is, ám arra hivatkozva, hogy e kérdésben a kabinet egyedül nem határozhat, felolvastatta az alsóház ülését elnapoló kéziratot. Ily módon, a többség véleménye szerint, alkotmányellenes helyzet jött létre, amely azonban azzal zárult, hogy két hónap múlva a király feloszlatta az országgyűlést, és az új választásokon a pártját időközben megteremtő miniszterelnök fölényesen győzött. Látszólag tehát jelentős lépés történt a kormányformaváltás irányába, az új eljárás mód azonban nem szilárdult meg. 1912-ben a radikális függetlenségek ugyan még kikényszerítették, hogy az alsóház szavazzon a királyi kézirat tudomásul vételéről,<sup>31</sup> 1917-ben azonban az Esterházy-kormány programjának vitája után a levezető elnök kizárta a voksolást, mentesítve a Tisza István vezette munkapárti többséget attól, hogy formálisan is elfogadja a kisebbségi minisztériumot. Néhány hónappal később, Wekerle Sándor kormányának bemutatkozásakor már fel sem merült az a kérdés, hogy az országgyűlés állást foglaljon a kinevező kéziratról, bizonyítva, hogy még a tudomásul vétel feletti szavazás intézménye sem vált igazán szokássá. Ebben kétségtelenül a háborús körülmények is közrejátszottak, amelyekre hivatkozva a király elutasította, hogy feloszlassa az immár nyolc éve működő alsóházat.

Szokásjogi úton történtek kísérletek a hivatalban levő kormány parlamenti elmozdítására is, ehhez azonban az országgyűlés alapvető eszköze, a budget-jog gyengének bizonyult. Kétségtelen, hogy 1899-ben Bánffy Dező, 1903-ban pedig Széll Kálmán a bekövetkezett költségvetési exlex állapot miatt kényszerült távozásra, ám mindkét esetben a korona bizalmának elvesztése idézte elő a lemondást. Természetesen nemcsak a költségvetési törvényjavaslat elutasítása illetőleg az elfogadás megakadályozása jelenthette a minisztérium kudarcát, hanem bármely indítványának elvetése, vagy az interpellációra adott miniszteri válasz leszavazása is. Ilyen döntés azonban a dualizmus fél évszázada alatt csak kivételesen fordult elő, bár az elutasítás két alkalommal is a kormányfő távozásához vezetett. 1903-ban, napirendi javaslatának leszavazása után, Khuen-Héderváry kijelölt miniszterelnök látta úgy, hogy az ellenzék megvonta tőle a bizalmat és ezért visszaadta megbízatását,<sup>32</sup> 1918-ban pedig

---

<sup>31</sup> 1912. áprilisában, Khuen-Héderváry újabb kormányának bemutatkozásakor Návay Lajos házelnök először azt állította, hogy nem lehet határozni a királyi kéziratról, majd Batthyány Tivadar közbeszólására mégis szavaztatott annak tudomásul vételéről. A vitát és a szavazás eredményét lásd *Képviselőházi Napló 1910-1915 XVI. kötet*, 66-67.

<sup>32</sup> Khuen-Héderváry lemondásának körülményeiről részletesebben lásd DEÁK Albert, *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon I. kötet*, Budapest, 1912, 172-173.; DOLMÁNYOS István,

Wekerle miniszteriuma mondott le, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az országgyűlés elveti választójogi törvényjavaslatát és az uralkodó nem vállalja a ház feloszlását.<sup>33</sup>

A kormányforma-váltási kísérletek kudarca miatt a dualizmus időszakában a miniszterium mindvégig jóval erőteljesebben függött a koronától, mint az országgyűléstől. Ennek nem mond ellent, hogy Ferenc József általában a parlamenti többség bizalmát élvező politikust nevezett ki miniszterelnökké, s ennek során esetenként személyes ellenszenvét is leküzdötte. Ragaszkodott viszont a dualizmus kereteinek, s ezen belül is legfőbb hadúri jogának védelméhez, amit világosan bizonyít, hogy az egykori balközéppárti politikust, Tisza Kálmánt, illetőleg az 1905-ben győztes koalíciót csak eredeti programjuk feladása után engedte kormányra. Még erőteljesebben érvényesítette a dinasztia és az összbirodalom érdekeit a hivatalban levő kormányok elmozdításakor. 1890-től, Tisza Kálmán lemondásától kezdve a miniszteriumok többsége azért kényszerült távozni, mert elvesztette a korona bizalmát, noha a parlamentben szilárd támogatottsággal rendelkezett.<sup>34</sup> Ezek az ismétlődő szituációk jelzik leginkább, hogy az alkotmányos képviselői állam a XX. század elején sem alakult át parlamentáris monarchiává, sőt az uralkodó érdemi kormányzati szerepe is fennmaradt. Ugyanakkor mind Ferenc József, mind utóda, IV. Károly nem a jog eszközével, hanem informálisan, politikai úton érzékeltette a bizalom megvonását. Ily módon egyetlen alkalommal sem a király mentette fel miniszterelnökét, hanem megrendült helyzetüket felismerve ők ajánlották fel lemondásukat, s egyben ellenjegyezték az elbocsátásukról szóló királyi kéziratot. Nem gyakorolta ez esetekben az uralkodó házfeloszlási jogát sem, amellyel csak akkor élt, amikor imparlamentáris miniszteriumot nevezett

---

*A magyar parlamenti ellenzék történetéből (1901-1904)*, Budapest, 1963, 254-264.; PESTI Sándor, *Az újkori magyar parlament*, Budapest, 2002, 26-27.

<sup>33</sup> A kiváló taktikusnak tekintett Wekerle Sándor azonban formálisan nem a választójogi reformjavaslat kudarcára, hanem a közös külügyminiszter kinevezésének alkotmányellenességére hivatkozva mondott le tisztségéről. Az alkotmány sérelmét abban látta, hogy a kinevezést nem ellenjegyezhetette, noha ilyen jogosítvánnyal nem is rendelkezett. Wekerle átmeneti távozásának körülményeiről vö. VARGA Lajos, *Kormányok, pártok és a választójog Magyarországon 1916-1918*, Budapest, 2004, 201.

<sup>34</sup> Tisza Kálmán távozásának okairól lásd KOZÁRI Mónika, *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, Budapest, 2004, 524-525.; LAKOS János, *A „generális” bukása (Adalékok Tisza Kálmán lemondásának okaihoz)*, Levéltári Közlemények, 58 (1987), 147-158. Lakos kifejti, hogy „Az uralkodó «semlegessége» véleményünk szerint döntően befolyásolta Tisza sorsát. Szilágyi és társai Ferenc József véleményének megismerése után biztosak lehettek dolgukban. A kabinetben belüli harc ezzel végképp eldőlt, Tisza lemondása elkerülhetetlenné vált. Orszy levele ugyanakkor azt is jól szemlélteti, hogy az uralkodó nehezen mondott le kipróbált, oly sok szolgálatot tett miniszterelnökéről. A könyörtelen politikai követelmények azonban a változtatás elfogadására kényszerítették.” LAKOS János, i.m., 155.

ki, illetőleg az általa támogatott kormány az alsóházi többség bizalmának elvesztésétől tartott.

A korona kezdeményező, sőt meghatározó szerepének fennmaradását jórészt a dualista államberendezkedés magyarázza. E sajátos struktúra nemcsak az öszsbirodalmi érdekek miatt akadályozta a kormányformaváltást, hanem azért is, mert a hazai pártképződés az 1890-es évekig kizárólagosan és azt követően is jórészt a dualizmusról vallott eltérő felfogásokon, a közjogi törésvonalon alapult. Ez a helyzet pedig kizárta a parlamentáris váltógazdálkodás létrejöttét, hiszen olyan politikai erő nem szerezhette meg a végrehajtó hatalmat, amely az Ausztriához, illetőleg az öszsbirodalomhoz fűződő viszony átalakítására törekedett. Ugyanakkor nem válhattak kormányzati szereplővé az új osztály- illetőleg ideológiai pártok sem, hiszen a rendkívül szűk, cenzusos választójog mellett be sem kerülhettek az alsóházban, vagy ott csupán néhány képviselővel rendelkeztek.

Az I. világháború végén, Ausztriához és Németországhoz hasonlóan, hazánkban is polgári demokratikus forradalom zajlott le, amely átmenetileg felszámolta a hagyományos államiságot, s új berendezkedés megteremtésére törekedett. A dualista államszerkezet IV. Károly proklamációjának hatására már az őszirózsás forradalom előtt felbomlott, a döntő fordulat azonban akkor következett be, amikor az uralkodó Károlyi Mihály kérésére felmentette a minisztériumot a *homo regius* előtt tett esküje alól. E lépés megszüntette a király és a kormány közötti alkotmányjogi kapcsolatot, melyet a kabinetnek a nemzeti tanácstól való politikai függése váltott fel. Rövidesen az állami főhatalmi szervek formálisan is befejezték működésüket; az uralkodó eckartsai nyilatkozatában, visszavonult az államügyekben való részvételtől, 1918. november 16-án, a népköztársaság kikiáltásának napján pedig az alsóház önmagát feloszlottnak nyilvánította, amit a főrendiház tudomásul vett és egyben berekesztette tanácskozásait.<sup>35</sup> Az államformaváltás nyomán megszilárdult kormányzati rendszer a forradalmi korszakokra jellemző sajátosságokkal rendelkezett; a legfőbb hatalmi szerv funkcióját a nemzeti tanács, illetőleg annak intézőbizottsága töltötte be, a népkormány törvényeket alkotott, s 1919 januárjától az államfői jogosítványokat az ideiglenes köztársasági elnök gyakorolta. Ugyanakkor, Ausztriától és Németországtól eltérően, az alkotmányozás folyamata nem kezdődött meg, nem függetlenül attól, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokat, többszöri halasztás után, végülis 1919. április 13-ára tűzték ki. A második forradalom következtében azonban e voksolás elmaradt, s mivel a tanácskormány nem parlamentáris, hanem szovjet-orosz típusú kormányzati rendszer létrehozására

<sup>35</sup> Részletesebben lásd SCHÖNWALD Pál, *A magyarországi 1918-1919-es polgári demokratikus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései*, Budapest, 1969, 30-34., 39-43.

törekedett, a többségi elv intézményei e korszakban sem jelentek meg a hazai jogrendszerben.

A forradalmak bukását követően kísérletek történtek a hagyományos államberendezkedés visszaállítására. Ez legerőteljesebben a korábbi homo regius, József főherceg rövid ideig tartó kormányzóságában nyilvánult meg. A győztes antant hatalmak azonban megakadályozták e törekvéseket, s így a végrehajtó hatalmat gyakorló ideiglenes kormányok államfői és parlamenti kontroll nélkül működtek.<sup>36</sup> Változás e téren 1920. februárjában következett be, amikor a választások nyomán összeült egykamarás nemzetgyűlés törvénycikket alkotott az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről. Az 1920. évi I. tc a parlamentet a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánította, amely – uralkodó híján – kizárólagosan birtokolta a törvényhozó hatalmat, s ennek alapján a kormányzati rendszert is meghatározhatta. Átmenetileg, a kormányzói tisztség betöltéséig a végrehajtó hatalmat egyedül a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium gyakorolta, a felelősség tartalmát azonban a törvénycikk nem bontotta ki. Az új alkotmányos szabályozás legfontosabb eleme az volt, hogy az államfői tisztség betöltésének végleges rendezéséig, a történelmi tradíciókra hivatkozva, bevezette a választott kormányzói hatalom intézményét.<sup>37</sup> Bár a precedensek alapján a kormányzó a királyi prerogatívák teljességét is birtokolhatta volna, a nemzetgyűlés viszonylag jelentős korlátokat állapított meg, amelyek a kormányzati rendszert is érintették. Ennek lényegét abban ragadhatjuk meg, hogy a kormányzó a végrehajtó hatalmat nem személyesen,

<sup>36</sup> 1919. augusztus közepén nyilvánvalóvá vált, hogy Párizsban „nem kapott bizalmat a Habsburg főherceg kormányzó és kormánya... A békekonferencia augusztus 22-i üléséről ultimátumot küldött, s az általános, egyenlő és titkos választójog előírása mellett felszólította József főherceget és kormányát a lemondásra... A főherceg valóban távozott, de Friedrich nem.” Ezután „a jogfolytonosság hívei, a legitimisták 1919. szeptemberében nyíltan követelték az 1918. november 16-án önmagát felszólító képviselőház, illetve az üléseit berekesztő főrendiház újbóli összehívását. A nemzetgyűlést tehát előzre meg a jogfolytonosság deklarálása... Friedrich miniszterelnök szeptember 23-án úgy nyilatkozott, hogy a kormány kész összehívni a régi képviselőházat, de csak azokkal a korlátozott feladattal, hogy elfogadja az ő választójogi javaslatát, majd önmagát ismét felszólítja, s ezután következnek a nemzetgyűlési választások. Az antant Legfelsőbb Tanácsa elutasította az elképzelést, hiszen a régi országgyűlés elismerése egyfajta jogalap is lehetett volna az integritásra.” Gergely Jenő, *Titkos választás és ellenforradalom – 1920 = Parlamenti választások 1920-1998*, FÖLDES György, HUBAI László, Budapest, 1999<sup>2</sup>, 51-52.

<sup>37</sup> Az 1920. évi I. tc 12. §-ához fűzött indokolás, elutasítva az 1867-ben felfüggesztett nádori tisztség betöltésére irányuló törekvéseket, úgy érvelt, hogy „kormányzóval is többször találkozhatunk történelmünk folyamán, így II. Géza és IV. László kiskorúsága idején, továbbá II. Endrének (1216) és Zsigmondnak (1414-1418) az országból való távolléte alatt. Ugyancsak kormányzó választása útján gondoskodott a nemzet a királyi hatalom ellátásáról 1446-ban, amikor a várnai csata után bizonytalan volt, hogy az országnak van-e királya. Vége az 1707. és 1849. évi trónfosztás alkalmával is kormányzót választott a nemzet a főhatalom ideiglenes gyakorlására.” Vö. Az 1920. évi I. tc. az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.

hanem kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolhatta, s e megfogalmazás elvileg utat nyitott a parlamentáris kormányforma megteremtésének. A törvénycikk azonban a felelősség tartalmát a kormányzói hatáskörrel összefüggésben sem fejtette ki, megőrizte azonban a legfőbb hadúri jogot, amelynek keretében Horthy Miklós is miniszteri ellenjegyzés nélkül dönthetett a nemzeti hadsereg vezérletéről, vezényletéről és belső szervezetének meghatározásáról. E pozíció a két világháború között is alapot szolgáltatott ahhoz, hogy az államfő a hadügyek terén abszolutisztikus jellegű hatalommal rendelkezzen.

Még erőteljesebben korlátozta a törvénycikk a kormányzónak a nemzetgyűlés működésével kapcsolatos jogosítványait. A ház üléseinek elnapolását eleve kizárta, a felosztatást pedig csak akkor tette lehetővé, ha a törvényhozás az ideiglenes államfő üzenete ellenére tartósan munkaképtelenné vált, s működőképességét a házelnök nem tudta helyreállítani. E szabályozás tehát kizárólag hosszantartó obstrukció esetén biztosított felosztási jogot a kormányzónak, erősítve a parlament pozícióját az államfővel szemben. Néhány hónappal később az 1920. évi XVII. tc viszont harminc napra megadta az elnapolás jogát, a berekesztés és a felosztás esetében pedig az uralkodó hatáskörét ruházta a kormányzóra, azzal a megszorítással, hogy az új nemzetgyűlés három hónapon belüli összeüléséről már a felosztató rendeletben döntenie kell.<sup>38</sup> Az ideiglenes államfő – a nemzetgyűlés kizárólagos törvényhozó funkciójával összhangban – a szentesítés jogát sem kapta meg, a köztársasági elnökökhöz hasonlóan azonban, megfontolás céljából, egy alkalommal visszaküldhette a már elfogadott törvényt. E hatásköre az államformára és az államfő személyének megválasztására vonatkozó alkotmányos szabályokra nem terjedt ki, amit azzal indokoltak, hogy e kérdésekben a nemzetgyűlés nyilvánvalóan alapos előkészítés nyomán hozza meg határozatát.

A nemzetgyűlés előtti felelősség deklarálása ellenére a parlamentáris kormányzati rendszer a két világháború között sem fejlődött ki. Ebben az időszakban még azok az eljárásmodok is eltűntek, amelyek a dualizmus válságperiódusaiban lehetővé tették az új minisztérium iránti bizalmatlanság kinyilvánítását. A házelnök már az első kormányzói kézirat felolvasásakor a nemzetgyűlés megkérdése nélkül bejelentette annak tudomásul vételét, s e szokás a korszak végéig töretlenül érvényesült. Nem voksoltak a képviselők a kormányprogram feletti vita után sem. 1920 márciusában, Simonyi-Semadam kabinetjének bemutatkozásakor a levezető elnök még hangsúlyozta, hogy a parlament a kormányfői beszéd megtárgyalását követően nem hozhat

---

<sup>38</sup> Később az 1933. évi XXIII. tc, a dualizmus kori szabályozáshoz visszatérve, az elnapolás jogának 30 napra történő korlátozását is feloldotta.

határozatot, később azonban már ez az utalás is elmaradt.<sup>39</sup> Kivételesen ugyan előfordult, hogy az új kormányfő a program feletti vita során valamely indítvány elfogadását bizalmi kérdésnek nyilvánította, miként ez 1931. augusztusában, Károlyi Gyula kabinetjének bemutatkozásakor történt.<sup>40</sup> Ez azonban nem változtatott azon, hogy a minisztérium továbbra is elsődlegesen az államfőtől függött, s a bizalmi elv csupán annyiban érvényesült, hogy a kormányzó politikai erők, rövid időszakoktól eltekintve, a törvényhozásban mindig abszolút többséggel rendelkeztek.

Hivatalban levő kabinet elmozdítására is csupán egyetlen esetben történt kísérlet, amikor 1938 novemberében, a Nemzeti Egység Pártjából való tömeges kilépések után az alsóház elvetette Imrédy Béla indítványát a házszabály revíziójáról. E döntést követően a miniszterelnök azonnal lemondott, ám a kormányzó várakozó álláspontra helyezkedett, s csak a parlament ülésének elnapolásáról döntött. Rövid ideig felmerült egy széles körű koalíciós kormány létrehozásának gondolata, az Imrédyvel szembenálló politikai erők közötti ellentétek azonban ezt az elképzelést meghiúsították. A lehetséges utódok ugyanakkor, a tengelyhatalmak nyomását is figyelembe véve, arról győzték meg a kormányzót, hogy ne fogadja el a miniszterelnök lemondását, aki rövidesen új kabinetet alakított, s megkezdte a kormánypárt átszervezését. Ily módon, a dualizmus korához hasonlóan, az államfői akarat felülkerekedett a többségi elv érvényesülésén, miközben az ellenzéki kisgazdák támogatásukról biztosították a kormányfőt, a „disszidensek” pedig magyarázkodásra kényszerültek. Imrédy azonban 1939 februárjában mégis megbukott, ám távozásának hátterében az állt, hogy véglegesen elvesztette a kormányzó bizalmát, aki a származására vonatkozó dokumentumot ürügyként felhasználva lemondásra szólította fel miniszterelnökét. Napokig húzódó tárgyalások után a kormányfő végülis eleget tett e követelésnek, s formálisan önként távozott posztjáról.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> A Simonyi-Semadam Sándort, Teleki Pált és Bethlen Istvánt miniszterelnökké kinevező kormányzói kéziratok vita és szavazás nélküli tudomásul vételéről lásd Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett *Nemzetgyűlés Naplója, Első kötet* 117.; *Negyedik kötet*, 3-4. ; *Kilencedik kötet*, 183-184.

<sup>40</sup> „Gr. Károlyi Gyula miniszterelnök: T. Képviselőház! Farkas Tibor igen t. képviselőtársam felszólalására vonatkozóan van szerencsém annyit kijelenteni, hogy az általa felolvasott felsőházi határozathoz az akkori kormány teljes mértékben hozzájárult s azt magáévá tette. Ez a kormány is magáévá teszi azt a határozatot s abhoz alkalmazkodni fog. Annak idején lesz módjában a t. Képviselőháznak azt megfelelően országos határozattá emelni. ... Kun Béla: Hétfőn tartsnak ülést! Mi veszedelem van abban? ... Büchler József: Az ország súlyos helyzete megköveteli. ... Arra kérem a t. Képviselőházat, méltóztassák az elnök úr által javasolt napirendi indítványt elfogadni s ennek kapcsán kijelentem, ... hogy annak elfogadását a kormány részéről bizalmi kérdésnek tekintem. ...” *Képviselőházi Napló 1931-1936*, I. kötet, 405.

<sup>41</sup> Imrédy fokozatosan vesztette el a kormányzó bizalmát, amihez a Bethlen István által vezetett politikai érdekcsoport támadása is hozzájárult. „Horthy, aki súlyosan sérelmezte, hogy a földbirtok-politikai törvényjavaslat néhány fontos pontja tekintetében Imrédy elmulasztotta kikérni az ő kormányzói

A dualizmus korához képest nem történt érdemi változás abban sem, hogy a kormányok általában az államfő döntése nyomán kényszerültek lemondásra. Ugyanakkor a kormányzói akarat háttérében többnyire a meghatározó politikai érdekcsoportok küzdelme is meghúzódott, amelyek e téren részben az udvar funkcióját vették át. Tevékenységük, miként ezt Imrédy Béla bukásának körülményei is mutatják, jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy Horthy elvesztette a hivatalban lévő kormányfő iránti bizalmát, illetőleg felismerte a váltás szükségességét. A kormányzó döntéseiben emellett személyes szempontok is meghatározó szerepet játszhattak. Teleki első alkalommal azért kényszerült távozásra, mert nem határolódott el egyértelműen IV. Károly 1921. áprilisi királypuccsától (menesztését egyébként a nemzetgyűlés kormányzóhú többsége is követelte), míg Bárdossy László elbocsátását túlzottan németbarát politikája mellett az is magyarázza, hogy nem támogatta igazán Horthy István kormányzóhelyettes utódlási jogát.<sup>42</sup> Ugyanakkor, Ferenc Józsefhez hasonlóan, a kormányzó sem kapcsolta össze a miniszterelnök elmozdítását az alsóház feloszlásával. A két világháború között az államfő három alkalommal is élt ezen jogával (1926-ban, 1935-ben és 1939-ben), de egyik esetben sem azért, mert hivatalban levő minisztériumot kívánt eltávolítani. A feloszlást egyébként is a kormányfők kezdeményezték, hogy megváltoztassák a parlament politikai összetételét, illetőleg számukra kedvező időpontban bonyolíthatassák le a választást.

A két világháború között a kormányformaváltást részben a bukott forradalmak után kialakult társadalmi-politikai helyzet, részben a nemzetközi környezet akadályozta. A hagyományos társadalmi és állami berendezkedés megőrzésére törekvő keresztény nemzeti erők úgy vélték, hogy akár a liberális, akár a mérsékelt baloldali pártok hatalomra kerülése a fennálló rendet veszélyezteti, s ezért még a lehetőségét is kizárták annak, hogy a parlamenti váltógazdálkodás hazánkban is létrejöjjön.<sup>43</sup> Emellett, a 1920-as évek végétől,

---

*előzetes hozzájárulását, különösen akkor érezte úgy, hogy betelt a pohár, amikor az általa mindenáron megőrizni kívánt rendet és nyugalmat felbolygatta a nyilasok február 3-i terrorista merénylete... A másnap kihirdetett statáriumon túlmenő erőhes intézkedéseket már nem Imrédytől várta. A miniszterelnök »tarthatatlanságára« utalt a felsőház február 7-i ülése is, amelyn a keresethalmozási törvény egyik részletének módosítása során a kormányt leszavazták.» Magyarország története 1918-1919, 1919-1945 2. kötet, főszerk. RÁNKI György, Budapest, 1984, 976.*

<sup>42</sup> *„Az a körülmény..., hogy Bárdossy miniszterelnök nem képviselte meggyőződéssel Horthy őbáját az utódlási jogot illetően, hanem számításba vette a németek és a szélsőjobb-oldal ... ellenzését, s az utódlási jogot nem érvényesítette a beterjesztett törvényjavaslatban, a kormányzó Bárdossy iránti bizalmának elvesztéséhez vezetett. Ezt csak aláhúzta amiatti felháborodása, hogy a törvényjavaslat parlamenti tárgyalásakor Bárdossy nem tudta biztosítani az ünnepélyes, egyhangú állásfoglalást...» RÁNKI György, i.m., 1074.*

<sup>43</sup> A liberális ellenzéki pártok kormányzati szerepvállalásának lehetősége mindazonáltal felmerült a gazdasági válság időszakában. 1931. decemberében Károlyi Gyula miniszterelnök „ha másképp nem, passzívítása révén, mutatott bizonyos hajlandóságot az ún. nemzeti koncentrációra, azaz

Európát a parlamentarizmus válsága jellemezte; számos országban a polgári demokratikus rendszereket tekintélyuralmi berendezkedések váltották fel, s az „új állam” hívei – Nagy-Britannia kivételével – azokban az államokban is megjelentek, melyekben a formális demokrácia fennmaradt. Ilyen körülmények között hazánkban sem a parlamentáris kormányzati rendszer bevezetése került napirendre, hanem azok a törekvések erősödtek meg, amelyek a hagyományos alkotmányos rendet olasz, osztrák, vagy portugál mintára, hivatásrendi alapon kívánták átalakítani.

### 3. A parlamentáris kormányzati rendszer megteremtésének kísérlete

Az újabb világháborús vereség, 1918-hoz hasonlóan, ismét a tradicionális államszervezet széteséséhez vezetett. Az új berendezkedést, a jogfolytonosság megszakításával, az 1944. december 21-én összeült ideiglenes nemzetgyűlés teremtette meg, mely magát a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjének nyilvánította, s a végrehajtó hatalom gyakorlására létrehozta az ideiglenes kormányt. Az alakuló ülés nem rendelkezett az államformáról, s az államfői tisztséget is betöltetlenül hagyta, így a minisztérium teljes mértékben a nemzetgyűléstől, illetőleg annak választott helyettesítő szervétől, a politikai bizottságtól függött. E helyzetet azonban nem a kormányformaváltás igénye, hanem az államfői intézmény hiánya idézte elő, amelyet rövidesen, 1945 januárjában a nemzeti főtanács felállításával kívántak pótolni. E háromtagú testületet, amely a házelnökből, a kormányfőből és politikai bizottság által választott tagból (illetőleg helyettesekből) állt, a miniszterek kinevezésének és felmentésének jogával is felruházták; e hatáskörüket azonban csak a politikai bizottságnak a miniszterelnök javaslatára szótöbbséggel hozott határozata alapján gyakorolhatták. Mivel a nemzeti főtanácsnak a miniszterelnök is tagja volt, megbízatásáról a testület nem dönthetett; az 1945. évi II. tc. értelmében az új kormányfőt a politikai bizottság előterjesztése alapján az ideiglenes

---

*egy polgári ellenzéki pártoknak a kormányba való bevonásába; de a legitimista és a polgári ellenzéki körök reményeit és felajánlközását a jelentkező tömegnyomás megbíúsította, Károhyt visszariasztotta Bethlennel szembeni önállósulási törekvéseitől. Az Egységes Párton belüli Károhyi-ellenes lázadás kitörését viszont Bethlen – miután saját visszatérését még korainak tartotta – leszerelte; fő érve annak hangoztatása volt, hogy a kormánypárt monopolhelyzetét feltétlenül fenn kell tartani. Károhyi újjáalakította kormányát; a pénzügyminiszter báró Korányi Frigyes, a Pénzügyintézeti Központ elnöke, volt párizsi követ, a fináncióke exponense lett. Ez garantálta a kormány pénzügyi politikájának további «törtelenségét», tehát jelképezte az állambatalom és a fináncióke közötti megegyezést, a pénzügyi politikában a fináncióke elsődlegességének érvényesülését. A nemzeti koncentráció ismét megbukott, de ugyanakkor Bethlen befolyására meghátrált az Egységes Párt agrárius – és fajvédő – szárnya is.” RÁNKI György, i.m., 639.*

nemzetgyűlés elnöksége, egyhangú javaslat hiányában pedig maga a nemzetgyűlés bízta meg.<sup>44</sup>

Az 1945. novemberi választások után az állami főhatalmi szervek jellegében és kapcsolatrendszerében kisebb változások történtek. A nemzetgyűlés az 1945. évi XI. tc-ben feljogosította magát arra, hogy az állami szuverenitás kizárólagos képviselőjeként meghatározza az ország alkotmányát és államformáját, s egyben a nemzeti főtanács összetételét is átalakította. Az államfői testület élén változatlanul a házelnök állt, további két tagját pedig a nemzetgyűlés választotta meg. A miniszterelnök tehát kivált a nemzeti főtanácsból, s így megbízatásáról, illetőleg annak megszüntetéséről már az államfői testület rendelkezhetett. Az új szabályozás értelmében a kormányfőt a politikai bizottság kétharmados többséggel hozott határozata, ennek hiányában pedig a nemzetgyűlés döntése nyomán a nemzeti főtanács nevezte ki és mentette fel, ami e hatalmi jogosítvány formális megoszlását jelentette a parlament és az államfői testület között. Újrafogalmazta a törvénycikk a kabinet jogi státusát is, kimondva, hogy a nemzetgyűlés megalakulásától kezdve a kormány magyar felelős minisztériumként működik. E hagyományos meghatározásból, valamint az 1848. III. tc-re történő hivatkozásból kitűnik, hogy az 1945. XI. tc. is elsősorban a jogi felelősséget hangsúlyozta, a miniszterelnök kinevezésének és felmentésének mechanizmusán keresztül azonban a szabályozásban a parlamentarizmus elemei is megjelentek.

Az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvénycikk valóban csak rövid ideig maradt hatályban. Már 1945. december elején, a Tildy-kormány programjának vitája során a szociáldemokraták, majd a kommunisták követelték a köztársaság kikiáltását, s noha eleinte a kiszagdzák elzárkóztak az államformaváltás kérdésétől, külpolitikai megfontolások miatt hamarosan megváltoztatták álláspontjukat. A moszkvai külügyminiszteri értekezletet követően az FKgP úgy vélte, hogy a béketárgyalások megkezdése előtt az ország külpolitikai érdekei e téren nem tűnnek halasztást, s nemzetgyűlési képviselői végülis egyhangúan a köztársaság kikiáltása mellett foglaltak állást.<sup>45</sup>

Míg az államformaváltás kérdésében a meghatározó politikai erők között lényegében konszenzus alakult ki, az államfői funkció jellegéről és a kormányzati rendszerről vallott felfogásuk gyökeresen eltért egymástól.<sup>46</sup> A

---

<sup>44</sup> Feltehetően nem véletlen, hogy az 1945. évi II. tc 1. § (4) bekezdése nem a választás, hanem a megbízatás kifejezést használta, ezzel is jelezve, hogy nem kívánja a parlamentarizmus „tisztá” modelljét bevezetni, melyben a kormányfőt a törvényhozás választja.

<sup>45</sup> E kérdésről részletesebben lásd VIDA István, *Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről*, Jogtudományi Közlöny (1982/12), 952-954.

<sup>46</sup> A pártok álláspontja néhány más kérdésben is különbözött egymástól, ezek vizsgálatától azonban eltekintünk, mert közvetlenül nem érintették a kormányzati rendszer jogi szabályozását.

szociáldemokraták, akiknek álláspontja Ries István igazságügy-miniszter révén az első törvénytervezetben is megjelent, a végrehajtó hatalom birtokosának a köztársasági elnököt tekintették, aki kormányzati funkcióit a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja. Érdemi szerepkörének megfelelően az államfő megkötések nélkül, saját politikai meggyőződését követve nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt, a minisztereket pedig ez utóbbi javaslati alapján. Ugyanakkor a szociáldemokrata koncepció szerint az elnök a nemzetgyűlést kizárólag akkor oszthatja fel, ha az tartósan munkaképtelenné vált, s üléseit harminc napnál hosszabb időre csak egy alkalommal napolhatja el. A hagyományos államfői státushoz képest korlátozást jelentett az is, hogy a törvénytervezetben az elnök sem legfőbb hadúri, sem főkegyúri jogokkal nem rendelkezett, s hatásköre az igazságszolgáltatás, illetőleg a közigazgatás szférájára sem terjedt ki.<sup>47</sup>

A kormányzati rendszer alapstruktúráját tekintve a szociáldemokraták felfogása jórészt az 1920. évi I. tc. megfogalmazásait követte, nyitva hagyva azt a kérdést, hogy a minisztérium politikai vagy csupán jogi felelősséggel tartozik-e a nemzetgyűlésnek. Kétségtelen, hogy az elnök korlátozott házfelosztási joga gyakorlatilag kizárta imparlamentáris kormány kinevezését, ám a nemzetgyűlés sem rendelkezett megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy (többségi) akaratát érvényesítse. Még kevésbé jellemezték a parlamentarizmus szempontjai a kisgazdák tervezetét, amely a kabinet felelősségének kérdésében az 1848. évi III. tc. fordulatait vette át. E dokumentum, világosan elkülönítve az államhatalmi ágakat, lényegében az alkotmányos monarcha hatáskörét ruházta az elnökre, beleértve a főkegyúri jogot és a hadsereg felett gyakorolt felügyeletet is. Mivel a kisgazda tervezet értelmében az államfő saját belátása szerint nevezte ki és mentette fel a miniszterelnököt, s emellett a nemzetgyűlést bármikor feloszthatta, elnapolhatta, vagy berekeszthette, érzékelhető hatalmi túlsúllyal rendelkezett a parlamenttel szemben. Ily módon az FKgP lényegében az államfői kormányforma fenntartása mellett foglalt állást, olyan megoldást támogatva, amely a parlamentáris és a prezidenciális kormányzati rendszer között helyezkedett el.<sup>48</sup>

A harmadik álláspontot a kommunisták törvénytervezete tartalmazta, amely a „tisztá” parlamentarizmus modelljéhez közel álló berendezkedést vázolt fel. E javaslat az államfői és a végrehajtó hatalmat élesen elválasztotta egymástól, kimondva, hogy ez utóbbit kizárólagosan a kormány gyakorolja és ezért az elnöki hatáskörök külön szabályozást igényelnek. A miniszterelnököt a kommunista tervezet szerint is az államfő nevezte ki, ám nem saját belátása, hanem a nemzetgyűlés politikai bizottságának kétharmados többséggel hozott

<sup>47</sup> VIDA István, *i.m.*, 959-960.

<sup>48</sup> *Uo.*, 958-959.

határozata alapján. Így a tényleges jelölés joga a nemzetgyűlés állandó helyettesítő szervét illette meg, ami lényegében megfelelt az akkori hatályos szabályozásnak, s nem állt távol a korabeli szovjet alkotmányos megoldástól sem. (A dokumentum egyébként más államfői hatáskörök esetében is jórészt az 1945. évi XI. tc. rendelkezéseit vette alapul.) Erőteljesen korlátozta a kommunista koncepció az elnök házfelosztási jogát is; az államfő a nemzetgyűlést csak a politikai bizottság kétharmados szótöbbséggel hozott határozata alapján oszlathatta fel, összehívási, elnapolási és berekesztési hatáskörrel pedig egyáltalán nem rendelkezett. A tervezet tehát az elnököt alapvetően protokolláris szerepkörrel ruházta fel, amin az sem változtatott, hogy a nemzeti főtanácsához hasonlóan a minisztereket, s talán a kormányfőt is saját belátása alapján menthette fel.<sup>49</sup>

Az egyes pártok álláspontját aktuálpolitikai és elvi szempontok egyaránt megszabták. A kisgazdák felfogását nyilvánvalóan befolyásolta az, hogy választási győzelmük után egyértelműen e párt valamelyik vezetője volt az elnöki szék várományosa, s e tisztség elnyerésétől azt remélték, hogy ellenőrzésük alá vonhatják a végrehajtó hatalmat. A kommunisták viszont arra törekedtek, hogy megőrizzék a rendőrség és a közigazgatás feletti befolyásukat, ami arra ösztönözte őket, hogy az államfőnek csak protokolláris jogosítványokat biztosítsanak. Emellett a kisgazdák, a jobboldal egyetlen legitim képviselőjeként, minél kisebb változtatásokat kívántak az államberendezkedésben, ami abban is megnyilvánult, hogy tervezetük függelékében a szentkorona tan is megjelent. Meghatározó elvi megfontolások a kommunisták álláspontját is érzékelhetően alakították; testvérpártjaikhoz és a baloldali szocialista áramlatokhoz hasonlóan a parlamentarizmusban látták az igazi néphatalom előszobáját, míg az erős végrehajtó hatalmat a jobboldali tekintélyuralmi rendszerek csírájának tekintették.<sup>50</sup> A szociáldemokraták is valódi népi köztársaságot akartak, ennek megteremtését azonban a hatalommegosztás hagyományos formáinak megőrzése mellett is reális elképzelésnek tartották.

Az eltérő álláspontokat először az 1946. január 17-i pártközi értekezleten, majd politikai és szakmai tanácskozások sorozata után a kormányülésen próbálták egyeztetni. Ez utóbbi fórumon a szociáldemokrata Szakasits Árpád azt az áthidaló megoldást javasolta, hogy az elnök a nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után nevezze ki az új miniszterelnököt. Indítványa mellett azzal érvelt, hogy ez a megoldás biztosítja a parlament befolyását a kormányfő kiválasztása során, ám az érdemi döntés joga végülis az államfőt illette meg. Bár végleges megállapodás e kérdésben nem született, Szakasits

<sup>49</sup> *Uo.*, 957-958.

<sup>50</sup> Részletesebben lásd *uo.*

formulája bekerült a törvényjavaslatba, amelynek végleges szövegét a nemzetgyűlés alkotmány- és közjogi bizottsága fogalmazta meg.<sup>51</sup>

A szakbizottsági ülésen a politikai erők ismét kísérletet tettek a kormányzati rendszerre vonatkozó elképzeléseik érvényesítésére. A kommunista Révai József, pártja korábbi álláspontját némiképp módosítva, két javaslatot terjesztett elő. Az első azt indítványozta, hogy a végrehajtó hatalmat, amennyiben azt törvény nem utalja a köztársasági elnök hatáskörébe, a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium gyakorolja. E megoldás tehát kivételes esetben elismerte az államfő kormányzati szerepét, a végrehajtó hatalom letéteményesének azonban változatlanul a kabinetet tekintette. Másik előterjesztésében Révai a korábbinál is erőteljesebben hangsúlyozta a parlament befolyását a kormányfő kiválasztására; ezen indítvány szerint ugyanis a köztársasági elnök a nemzetgyűlés politikai bizottságának javaslata alapján nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt, vagyis az államfő önálló mérlegelési joga az elbocsátás során sem érvényesülhet.

Jóval erőteljesebben változott a kisgazdák álláspontja, amit először Bencze Imre indítványa jelzett. Az FKgP képviselője olyan módosító javaslatot nyújtott be, amely szerint a köztársasági elnök a parlamentáris elv tiszteletben tartásával nevezi ki a miniszterelnököt. Kompromisszumos előterjesztését azonban a kommunisták nem támogatták, hangsúlyozva, hogy a módosított formula is túlzottan széles kinevezési jogkört biztosít az államfőnek. Úgy vélték, hogy ilyen szabályozás mellett az új kormányfő kinevezése a köztársasági elnök és a miniszterelnök négy szemközti megegyezésén alapulhat, ami egyben a parlament kizárását is jelenti a minisztérium megalakításának folyamatából. A kisgazdák viszont Révai indítványát utasították el, ám elfogadták azt a formulát, hogy az államfő a nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után nevezi ki a miniszterelnököt, sőt Szakasits megfogalmazását egy orientáló fordulattal ki is egészítették, hangsúlyozva, hogy a kinevezés a parlamentáris többségi elv szerint történik. Erősítette a kormányzati rendszer parlamentáris jellegét Pfeiffer Zoltán igazságügyi minisztériumi államtitkár indítványa is, amely az új minisztériumnak a kinevezésétől számított nyolc napon belül bemutatkozási kötelezettséget írt elő. E javaslat, amely a szokásjog törvényi szintre emelésére irányult, Tildy Zoltán miniszterelnök értelmezésében a bizalmi szavazás intézményét is magába foglalta. A kormányfő egyébként a parlament szerepének növelése érdekében azt indítványozta, hogy a leszavazott minisztérium ne tehessen előterjesztést a ház feloszlatására, elvetve ezáltal a hagyományos felfogást, amely szerint ilyenkor a kormány szabadon dönthet a lemondás és a választókhöz fordulás között. Az elnöki tisztség várományosa ugyanakkor nem támogatta, hogy az államfő kinevezési hatáskörét a

<sup>51</sup> Részletesebben lásd VIDA István, *i.m.*, 960-964.

parlamentáris többségi elvre hivatkozással korlátozzák, mint ahogy elutasította Révai módosító javaslatát is. Ezen előterjesztést úgy értékelte, hogy az nemcsak az elnök tényleges kinevezési jogát zárja ki, hanem tartós kormányválsághoz is vezethet, amennyiben a politikai bizottság nem tud megegyezni a jelölt személyéről.

Az ellentétes álláspontokat végülis a törvényjavaslat parlamenti előadója, a kisgazda Sulyok Dezső próbálta összehangolni. Először elfogadta Révai azon javaslatát, hogy a végrehajtó hatalmat főszabályként a kormány gyakorolja, ugyanakkor támogatta azokat a kisgazda módosító indítványokat is, melyek a miniszterelnök kinevezésére és a kabinet bemutatkozására vonatkoztak. Később azonban, álláspontját megváltoztatva, olyan szövegtervezetet terjesztett elő, amely alapvetően saját pártjának felfogását tükrözte. Megfogalmazása szerint a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium útján gyakorolja, s ennek keretében, a nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után, a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt, a kormányfő előterjesztése alapján pedig a minisztereket. A parlament szerepét azon javaslat átvételével is növelni kívánta, hogy a kinevezett minisztérium nyolc napon belül köteles bemutatkozni a nemzetgyűlésnek, amelynek megtörténte előtt az államfő a házat nem oszthatja fel. Ez utóbbi fordulat ugyanakkor eltért Tildy indítványától, amely szerint a leszavazott kormány nem kezdeményezheti a nemzetgyűlés feloszlását.

Sulyok a kommunista módosító javaslatokból csupán azt fogadta el, hogy a köztársasági elnök a miniszterelnök felmentése előtt is meghallgatja a politikai bizottság álláspontját. Ezért Révai kísérletet tett arra, hogy legalább a végrehajtó hatalom gyakorlásának kérdésében érvényesítse pártja álláspontját, indítványát azonban minimális többséggel elutasították s így, stílusos javításokkal, végülis Sulyok Dezső szövegtervezete került be a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc-be.

Szembekerült a kisgazdák és kommunisták álláspontja az államfő házfeloszlási jogának kérdésében is. Bencze Imre az elnöknek korlátlan feloszlási jogot kívánt biztosítani, míg Révai javaslata szerint az államfő köteles a nemzetgyűlést feloszlalni, ha azt a kormány kezdeményezi, s jogosult e döntést meghozni, a képviselők legalább kétötödének felterjesztésére. Ez utóbbi indítvány célja az volt, hogy egy erős kisebbség is kérhesse a nemzetgyűlés feloszlását, ha elégedetlen annak munkájával vagy politikai összetételével. Sulyok az eredeti szöveg megtartása mellett érvelt, a bizottság azonban most Révai javaslatát szavazta meg, aki azonban azt később visszavonta. Végülis a törvényjavaslata azt a megfogalmazást tartalmazta, hogy az elnök jogosult a nemzetgyűlést feloszlalni, ha arra a kormány előterjesztést

tesz, illetőleg a képviselők legalább kétötöde felterjesztésben kéri. A hadsereg kérdésében viszont Révai álláspontja kerekedett felül, mivel a bizottság elutasította azt a kiscgazda javaslatot, amely az államfőt a fegyveres erők legfőbb parancsnokának nyilvánította. Ezt az indítványt a kommunisták a legfőbb hadúri jog részleges visszaállításaként értékelték, s még egyes kiscgazda képviselők sem támogatták.<sup>52</sup>

A nemzetgyűlés plenáris ülése kétnapos vita után, 1946. január 31-én lényegében változtatás nélkül fogadta el a bizottságban véglegesített törvényjavaslatot. Az 1946. évi I. tc. egyszerre vezette be a köztársasági államformát és a parlamentáris kormányzati rendszert, ez utóbbi alapvető jogi intézményeit azonban, szemben a korabeli nyugat-európai alkotmányokkal, nem bontotta ki. Hiányzott a törvénycikkből a bizalmatlansági indítvány intézménye, a bizalmi szavazást pedig változatlanul a minisztérium bemutatkozása helyettesítette. E jogi pontatlanságok azonban nem okoztak politikai problémát, mivel a miniszterelnökök személyéről és az új kormányok összetételéről valójában a pártközi értekezletek döntöttek, s így a többségi elv egyáltalán nem érvényesült. E koalíciós jellegnek megfelelően a nemzetgyűlés egyhangú jóváhagyással fogadta el a programot, s fejezte ki bizalmát az új minisztérium iránt, ami az alkotmányjogi keretek fenntartásával biztosított lehetőséget arra, hogy a koalíciós hatalomgyakorlás egypárti, államszocialista kormányzati rendszerre alakuljon át. Névlegesen a koalíciós politikai erők a fordulat éve után is kormányon maradtak, miközben, az egyesült munkáspárt kivételével, párttevékenységük beszüntetésére kényszerültek. E helyzet csak 1952 augusztusában változott meg, amikor Rákosi Máttyás formálisan is átvette a kormányfői tisztséget.

Az 1949. augusztus 20-án hatályba lépett államszocialista alkotmány formálisan továbbfejlesztette a parlamentáris kormányzati rendszert. Az alaptörvény szerint ugyanis a minisztertanács elnökét és tagjait az országgyűlés választja és menti fel, a ház két ülése között pedig e jogkört az elnöki tanács gyakorolja. Ugyanakkor e szabályozás sem vezette be a bizalmatlansági indítvány, illetőleg a bizalmi szavazás intézményét, s a kormány megbízásának idejéről is csupán annyit mondott, hogy az az új minisztertanács megválasztásáig tart. Ily módon az országgyűlések alakuló ülései fő szabály szerint továbbra sem kapcsolódtak össze a kormányváltásokkal, bár több alkalommal is, így 1953-ban, 1967-ben és 1975-ben a parlament alakuló ülésén új miniszterelnököket választottak. Ugyanakkor a tényleges döntési mechanizmus alapvetően különbözött az alkotmányos szabályozástól: a kormányfő személyéről valójában az állampárt vezető testülete, a politikai bizottság (sőt

<sup>52</sup> A nemzetgyűlés alkotmány- és közjogi bizottságának ülését részletesen elemzi VIDA István, *i.m.*, 964-968.

nem egyszer csak az első- vagy főtítkárr) határozott, s e döntés a Hazafias Népfrent átiratán keresztül vált formális előterjesztéssé. Abban az értelemben viszont a kormányzati rendszer folytonossága fennmaradt, hogy az állam elsőszámú vezetőjének szerepkörét továbbra sem a miniszterelnök töltötte be. Míg a dualizmus időszakában a király, a két világháború között pedig a kormányzó volt az állam elsőszámú vezetője, addig az államszocialista korszakban e funkció az állampárt első- vagy főtítkárára szállt át. (1952-53, majd 1956-58 és 1961-65 között, illetőleg 1988-ban e két tisztséget ugyanaz a személy töltötte be.) Jelentősen korlátozta a kormány tényleges befolyását az is, hogy a hatalompolitikai tárcákat, a miniszterelnök megkerülésével, közvetlenül a központi bizottság illetékes titkárai irányították.

#### **4. A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek kiépülése a rendszerváltás időszakában**

Az 1980-as évek második felében az államszocialista berendezkedés válsága átfogó reformtörekvéseket hívott életre, amelyek a kormányzati rendszer gyökeres átalakítását is magukba foglalták. E téren a változások kiindulópontját az 1987. évi X. tv. képezte, mely az alkotmány módosításával megszüntette az elnöki tanács általános helyettesítő jogkörét, az ennek alapján elfogadott jogalkotási törvény pedig, a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározásával, helyreállította az országgyűlés tényleges törvényhozó funkcióját. Második lépésként, a modellváltási folyamat keretében, az MSZMP KB 1988. november 22-i határozata felszámolta a hatalompolitikai tárcák közvetlen pártirányítását, s így a minisztertanács visszanyerte önállóságát és felelősségét a kormányzati munkában.<sup>53</sup> Az ülésen a pártállam megszüntetésével egyidejűleg egy olyan alkotmánymódosító csomagtervet is elfogadtak, amely a legsürgetőbb változtatási igényeket tartalmazta. E körbe tartozott annak deklarálása is, hogy az új országgyűlés alakuló ülésén lejár a minisztertanács megbízatása, vagyis ilyenkor új kormányt kell választani. E politikai döntés alapján az igazságügyi minisztérium – a magyar történelemben első alkalommal – törvényjavaslatot dolgozott ki a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményének bevezetéséről.

A következő év májusában elfogadott 1989. évi VIII. tv a parlamentáris kormányzati rendszer jogi alapjait még a hatalom egységén nyugvó

<sup>53</sup> Az MSZMP KB határozata a Központi Bizottság és a Politikai Bizottság munkarendjéről, munkamódszereiről, a KB munkabizottságainak, munkaközösségeinek és apparátusának feladatokról, 1988. november 22. = A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai, Interart Studio, 1994, 505.

alkotmányba építette be, miközben a készülő alaptörvény szabályozási koncepciója már a hatalmi ágak elválasztásának elvét követte. Ez az ellentmondásos helyzet a törvényjavaslat indokolásában is megjelent, amely szerint a bizalmatlansági és a bizalmi indítvány, valamint a bizalmi szavazás intézménye egyszerre fejezi ki a kormány önállóságát az állam operatív irányításában, illetőleg az országgyűlésnek való alárendeltségét. Átmenetileg tehát nem is parlamentáris, hanem parlamenti kormányforma jött létre, amelyben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között jogi értelemben hierarchikus viszony állt fenn.

Bizalmatlansági indítványt a képviselők legalább egyötöde a minisztertanáccsal vagy annak valamely tagjával szemben írásban nyújthatott be, amelyről a vitát és a szavazást az országgyűlés következő ülészakán, de legkésőbb a betérjestéstől számított 15 napon belül kellett megtartani. E szabályozás alapján a testületi és az egyéni felelősség egyaránt érvényesült, azzal a kivétellel, hogy a miniszterelnök a kormány egészének tevékenységéért politikai felelősséggel tartozott. A parlament a bizalmat egyszerű, relatív többséggel megvonhatta a kabinettől, mely az új minisztertanács megválasztásáig maradt hivatalban, ám ügyvezető státusa miatt nemzetközi szerződést nem köthetett, s rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothattott.

Bizalmi szavazást, elnöke útján, a kormány bármikor kérhetett a parlamenttől, s azt is javasolhatta, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazást bizalmi kérdésnek nyilvánítsák. Az alkotmánymódosító törvény a bizalom megadásához is csupán relatív többséget írt elő, talán azért is, mert az ekkor még kormányzó MSZMP a többpárti választások után kisebbségi kabinet alakítását sem zárta ki a politikai alternatívák közül. A bizalom megvonása esetén egyébként a minisztertanács szintén utóda megválasztásáig maradt hivatalban, s jogszíntereit az előbb említett korlátok között gyakorolhatta.

Az új kormány megalakítására a törvény viszonylag hosszú időt biztosított, kimondva, hogy az országgyűlés a bizalom megvonásától számított 60 napon belül határoz az új minisztertanács programjának elfogadásáról és tagjainak megválasztásáról. Ugyanakkor az alkotmánymódosítás hallgatott arról, hogy a kéthónapos időtartam eredménytelen elmúlása milyen jogkövetkezményekkel jár. Ez szorosán összefügg azzal, hogy a parlamenti kormányzati rendszer nem ismeri a ház feloszlását, s emellett az állami főhatalmi szervek közül az e jogszínterrel felruházható egyszemélyi államfő intézménye is hiányzott. Ily módon, a hatalom egységének elve alapján, alkotmányjogi szempontból olyan aszimmetrikus kapcsolat jött létre, amelyben a törvényhozás bármikor eltávolíthatta a kormányt, az utóbbi viszont semmilyen eszközzel nem rendelkezett ahhoz, hogy a parlamenttől a választókhöz forduljon. E

szabályozást ugyanakkor a politikai vezetés is átmenetinek tekinthette, hiszen, mint korábban már említettük, a készülő új alaptörvény a hatalmi ágak elválasztásának elvére épült, s időközben döntés született a köztársasági elnöki tisztség visszaállításáról.

Teljesen új jogintézmények bevezetése s a KB már említett határozata ellenére az 1989. évi VIII. tv. sem mondta ki, hogy az országgyűlés alakuló ülésével megszűnik a minisztertanács megbízatása. Ily módon megőrizte azt a hagyományos gyakorlatot, amely a választásokat elszakította a kabinetek megalakításától, ami megfelelt mind az alkotmányos monarchia, mind a pártállam berendezkedésének. Nem írt elő az alkotmánymódosítás az új kormány számára bemutatkozási, illetőleg bizalomkérési kötelezettséget sem, hiszen tagjait nem az államfő nevezte ki, hanem az országgyűlés választotta.

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott átfogó alkotmányrevízió, mely a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon elfogadott normaszövegen alapult, lényegesen megváltoztatta az állami főhatalmi szervek egymáshoz való viszonyát. A rendszerváltó alkotmányozás parlamentáris kormányzati rendszert vezetett be, ám annak klasszikus modelljétől eltérően a köztársasági elnököt nem a végrehajtó hatalom fejének tartotta, hanem számára önálló hatásköröket állapított meg. Semleges (neutrális) hatalmi funkciója ellenére az államfő érdemi szerepkört kapott a kabinet létrehozásának folyamatában; az új szabályozás értelmében ugyanis kormányalakításra, a frakcióvezetők és a független képviselők megbízottjának meghallgatása után, az elnök adott megbízást. A minisztertanács tagjait ugyanakkor az alkotmányrevízió után is az országgyűlés választotta meg (a minisztereket a kormányfő javaslata alapján), s hatályban maradt az a rendelkezés is, amely szerint a kormány megbízatása utódának hivatalba lépéséig tart.

Az államfői szerep megfogalmazása mellett az 1989. évi XXXI. tv. az öt hónappal korábban meghatározott határidőket érzékelhetően lerövidítette. A bizalmatlansági indítvány feletti vitát és szavazást a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kellett megtartani, az új kormány megválasztására pedig 40 nap állt rendelkezésre. Meghatározó, elvi jellegű változást azonban az jelentett, hogy az alkotmányrevízió ez utóbbi határidő elmulasztásához a feloszlás jogkövetkezményét fűzte. A köztársasági elnök ugyanis, a miniszterelnök, a házelnök és a frakcióvezetők véleményének kikérése után, feloszlathatta az országgyűlést, ha az nem szavazott bizalmat a bemutatkozó minisztertanácsnak. Emellett e jogosítványával akkor is élhetett, ha a parlament, ugyanazon ciklus alatt, 12 hónapon belül négy esetben megvonta a bizalmat a kormánytól. Ez utóbbi, rendkívül szigorú szabály a rendszerváltó politikai erőknél az államfői tisztség akkori várományosa, Pozsgay Imre iránti bizalmatlanságát fejezte ki; különösen a két liberális párt, az SZDSZ és a Fidesz

feltételezte, hogy az MSZMP jelöltje, megválasztása esetén, akadályozni kívánja az új parlament tevékenységét.

Míg az 1989. évi átfogó alkotmányrevízió az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal kompromisszumán nyugodott, a kormányzati rendszert is átalakító újabb alaptörvény-módosítások az MDF és az SZDSZ paktumára épültek. Az 1990-es választások első és második helyezettjének vezető politikusai április 29-én írták alá pártközi megállapodásukat, amely a köztársasági elnök státusára, a kormányalakítás mechanizmusára és a bizalmatlansági indítvány szabályozására is kiterjedt.<sup>54</sup> Ennek alapján az 1990. évi XXIX. tv., a miniszterelnök előterjesztése alapján, a miniszterek kinevezésének és felmentésének jogát a köztársasági elnökre ruházta, az 1990. évi XL. tv. pedig a kormányfő megválasztásához és a bizalom megvonásához abszolút többséget követelt meg, s egyben bevezette a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét. Ez utóbbi, átfogó alkotmánymódosító törvény a köztársasági elnök közvetett választását is visszaállította, s megváltoztatta a házfelosztás jogi feltételeit is.

Az 1990 májusában elfogadott első alaptörvény-módosítás a kormányalakítás mechanizmusát jelentős mértékben közelítette a parlamentarizmus „tisza” modelljéhez, amikor kimondta, hogy a minisztereket nem az országgyűlés választja, hanem az államfő nevezi ki és menti fel. Ugyanakkor a kormányfő, a köztársasági elnök javaslata alapján, továbbra is az országgyűléstől kapja megbízását, melynek elnyeréséhez, a paktum nyomán, az 1990. évi XXIX. tv. már a képviselők abszolút többségének támogatását írja el. E parlamenti jogosítvány fennmaradása szorosan összefügg a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével; mindazon európai országokban, melyekben a kormányzati stabilitás erősítése érdekében ezt a megoldást alkalmazzák, a miniszterelnököt a parlament választja, s az államfő legfeljebb a jelölés, illetőleg a névleges kinevezés hatáskörével rendelkezik.

A nyugat-német és a spanyol alaptörvényből átvett új intézmény gyökeresen átalakította az egy évvel korábban életre hívott parlamentáris

<sup>54</sup> Témakörünket a megállapodás alábbi pontjai érintették:

„2/b Az 1946. évi I. számú törvénynek megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök eredeti státusa,  
2/c Módosítandó a kormány hivatalba kerülésének eljárása oly módon, hogy a választás csak a miniszterelnök személyére vonatkozik, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezeze ki,  
2/f A felek az ország kormányzhatóságának érdekében feltétlenül szükséges mértékig kiterjesztik a köztársasági elnök jogát a parlament feloszlására,  
2/g Abszolút többséget kell megkövívanni a miniszterelnök megválasztásához, de ugyanígy az ellene benyújtandó bizalmatlansági indítvány elfogadásához is,  
2/h A felek egyetértenek abban, hogy a bizalmatlansági indítvány jogintézményét a sentieken túlmenően is át kell alakítani oly módon, hogy az egyes miniszterekkel szemben ne, hanem csak a miniszterelnökkel szemben legyen előterjeszthető bizalmatlansági indítvány, konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában.” Vö. A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985-1991, szerk. Bihari Mihály, Budapest, 1992, 262-263.

kormányzati rendszert. Mindenekelőtt kizárja a miniszterek egyéni felelősségét, hiszen e konstrukció alkalmazása esetén a képviselők a bizalmi kérdést kizárólag a miniszterelnökkel, s rajta keresztül a kormány egészével szemben vehetik fel. Emellett, mint korábban már említettük, a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszavazása esetén az államfő nem vesz részt az új kabinet megalakításának folyamatában; ilyenkor ugyanis a bizalom megvonása egyben az új miniszterelnök megválasztását és kormányprogramjának elfogadását is jelenti. Stabilizáló politikai funkciója következtében ezen intézmény a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát is megváltoztatja, sajátos egyensúlyt teremtve e két hatalmi ág között. A konstruktív bizalmatlansági indítvány ugyanis lehetővé teszi a parlamenti többségét elvesztett kormány fennmaradását, ha az ellenzék a miniszterelnök utódának személyéről nem tud megegyezni, ami megfelelően ellensúlyozza azt a jogi helyzetet, hogy a kabinet az átfogó alkotmányrevízió után sem tehet javaslatot az országgyűlés feloszlatására. Ezáltal olyan normatív modell alakult ki, amelyben egy választási ciklus alatt a meghatározó hatalmi ágak nem, vagy alig tudják egymást elmozdítani.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésével egyidejűleg a júniusi átfogó alkotmánymódosítás a kormány megbízatásának megszűnését is részletesen szabályozta. Szemben a hagyományos megoldással, amely szerint a kabinet mandátuma utódának megválasztásáig tart, az 1990. évi XL. tv. kimondta, hogy az új országgyűlés megalakulása megszünteti a kormány megbízatását, mely ezt követően már csak ügyvezetőként folytatja működését. Hasonló a jogi helyzet akkor is, ha a miniszterelnök meghal, vagy kormánya, illetőleg saját nevében lemond tisztségéről; ezt a kormányfő szabad mérlegelése alapján is megteheti, elvesztett bizalmi szavazás esetén viszont a kabinetet lemondási kötelezettség terheli. Emellett a sikeres bizalmatlansági indítvány is megszünteti a kormány megbízatását, ám ilyenkor ügyvezető jelleggel sem maradhat hivatalban, hiszen a megjelölt személy miniszterelnökké választása biztosítja a kormányzati munka folytonosságát.

Újraszabályozta a júniusi alkotmánymódosítás a köztársasági elnök házfelosztási jogát is. Mint korábban már említettük, e tisztség visszaállításakor az államfőt feljogosították arra, hogy a bemutatkozó kormány leszavazása esetén az országgyűlést feloszlathassa. Az 1990. évi XL. tv. viszont első közelítésben szigorúbbnak látszó feltételt határozott meg; az új rendelkezés szerint az elnök akkor élhet e jogával, ha első jelölésétől számított 40 napon belül a parlament nem választja meg a miniszterelnököt. E változtatás célja nyilvánvalóan a kormányalakítás folyamatának felgyorsítása volt, hiszen a júniusi alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezte azt az előírást, amely 40 napot biztosított az új kormányfő megválasztására. Az elnök

tehát egymást követően több jelöltet is megnevezhet, miközben megszűnt az a kötelezettsége, hogy a javaslattétel előtt konzultáljon a parlamenti pártok frakcióvezetőivel, illetőleg a független képviselők megbízottjával. Ezáltal az MDF-SZDSZ paktum azon pontja is teljesült, amely az államfő házfelosztási jogkörének kiterjesztésére irányult, sőt a szabályozás elvileg az elnök számára a kormányalakítás időszakában egyfajta hatalmi túlsúlyt is biztosít. Szabad mérlegelésen alapuló jelölési, illetőleg házfelosztási hatásköre ugyanis formálisan lehetőséget teremt arra, hogy a parlamenti erőviszonyoktól függetlenül tegyen javaslatot a miniszterelnök személyére, és sikertelen kísérlete(i) után, az országgyűlés politikai összetételének megváltoztatása érdekében, a választókhöz forduljon.

A parlamentáris kormányzati rendszer jogi intézményesítését a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. LXXIX. tv. tetőzte be, amely a kabinet lemondásának folyamatát is részletesen szabályozta.<sup>55</sup> E törvény értelmében a miniszterelnök, illetőleg a kormány 30 napos idő megjelölésével, az államfő útján a házelnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le megbízatásáról, amelyet az elnök a kézhezvételtől számított három napon belül köteles továbbítani. A házelnök a kabinet távozásáról a következő ülésnapon tájékoztatja az országgyűlést, amely e kérdésben nem dönthet, hiszen a lemondás érvényessége nem igényel elfogadó nyilatkozatot. Pontosabbá vált a kormányalakítási mechanizmus szabályozása is, mivel e törvény arra kötelezte az államfőt, hogy a megbízatás megszűnését követő 30 napon belül tegyen javaslatot az új miniszterelnök személyére. E kiegészítésekkel lezárult a parlamentáris kormányzati rendszer jogi intézményeinek kiépülése, amelyeket a rendszerváltást követő másfél évtized lényegében nem tett ki a gyakorlat próbájának.

## 5. A politikai gyakorlat hatása a jogi szabályozásra

A modell-, illetőleg a rendszerváltás folyamatában létrejött parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei a politikai gyakorlatban 2004 augusztusáig ellentmondásmentesen működtek. A köztársasági elnök a választások után mindig a legerősebb parlamenti párt jelöltjét javasolta

<sup>55</sup> Az alaptörvényt módosító 1997. évi LIX. tv is érintette a kormány alkotmányos státusát, amikor a megbízatás megszűnésének eseteit a miniszterelnök választójogának elvesztésével, illetőleg összeférhetetlenségének megállapításával egészítette ki, s emellett bevezette az ügyvezető miniszterelnök fogalmát. E változások azonban a parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei szempontjából másodlagos jelentőségűek, s ezért behatóbb elemzést nem igényelnek.

miniszterelnököknek, akit abszolút többséggel, valamennyi alkalommal meg is választottak. Konstruktív bizalmatlansági indítványt ezen időszak alatt egyszer sem nyújtottak be, s a kormány sem kért bizalmi szavazást, illetőleg egyetlen előterjesztésének elfogadását sem nyilvánította bizalmi kérdésnek. Két választás között csupán Antall József miniszterelnök halála miatt történt kormányváltás; ekkor, 1993 decemberében Göncz Árpád államfő az MDF jelöltjét, Boross Pétert javasolta miniszterelnöknek, noha a hárompárti jobbközép koalíció a független képviselők támogatása nélkül már nem rendelkezett országgyűlési többséggel. A kormányon levő erők sorozatos választási vereségei miatt a parlamenti váltogazdálkodás is megszilárdult, mely, mint ezt korábban már részletesen kifejtettük, az 1848-1990 közötti időszakban csak kivételesen jelent meg a hazai politikai rendszerben.

Az első közelítésben pontosnak tűnő jogi szabályozás belső ellentmondásai akkor váltak nyilvánvalóvá, amikor az SZDSZ-szel kialakult konfliktusa nyomán Medgyessy Péter kormányfő 2004. augusztus 19-én felvetette lemondásának lehetőségét, s ezt még aznap nemcsak a kisebb koalíciós párt, hanem az MSZP országos elnöksége is tudomásul vette.<sup>56</sup> Mivel a miniszterelnök nyilatkozata a hatályos szabályozás alapján nem minősült lemondásnak, azonnal felmerült az a kérdés, hogy az új kabinet létrehozása milyen jogi keretek között menjen végbe. A koalíciós politikai erők konstruktív bizalmatlansági indítványt kívántak benyújtani annak érdekében, hogy az államfőt kizárják a kormányváltás folyamatából, s az új kabinet minél gyorsabban megalakulhasson. Medgyessy viszont, személyes presztízsét is féltve, ezt nem tartotta jó megoldásnak, s augusztus 25-én az államfőnek hivatalosan is benyújtotta lemondását. E lépése két, éles vitát kiváltó alkotmányjogi kérdést vetett fel. Az egyik az volt, hogy az 1997. évi LXXIX. tv-ben megfogalmazott 30 napos határidőt figyelembe véve mikor hatályosul a kormányfő lemondása; nyilatkozatának benyújtása napján vagy egy hónap elteltével. Mádl Ferenc köztársasági elnök és az igazságügyi miniszter egyaránt az utóbbi nézetet vallotta, hangsúlyozva, hogy a lemondási idő fogalmából értelemszerűen ez a megoldás következik. Bragyova András viszont úgy vélte, hogy az alkotmány értelmében a miniszterelnök megbízatása lemondása pillanatában, vagy a nyilatkozatában megjelölt időpontban megszűnik, s a törvényben meghatározott 30 nap az ügyvezető kormány működésének időtartamára vonatkozik. Álláspontját számos alkotmányjogi érveléssel kívánta alátámasztani; mindenekelőtt azt hangsúlyozta, hogy a megbízatás megszűnésének valamennyi esetében az arra okot adó jogi tény hatása azonnal

---

<sup>56</sup> Medgyessy Péter lényegében ultimátumot intézett az SZDSZ-hez, követelve, hogy erősítsék meg tisztségében, vagy augusztus 26-ig teremtsék meg az új miniszterelnök megválasztásának feltételeit.

bekövetkezik, így ez alól a lemondás sem lehet kivétel. Gondolatmenetének másik sarokpontja az volt, hogy a lemondó nyilatkozat alkotmányos szabályozását törvény sem új feltétellel, sem új joghatással nem egészítheti ki, s a lemondás egyébként is a bizalom megvonását helyettesíti, amely szükségszerűen a megbízatás azonnali megszűnéséhez vezet. Bragyova részletesen érvelt azon állítása mellett is, hogy a 30 napos lemondási idő a távozó kormányfő ügyvezetői kötelezettségére vonatkozik. Ennek bizonyítékát különösen abban látta, hogy az államfőnek is ez az időtartam áll rendelkezésére az új miniszterelnök jelölésére. Fejtegetéseiből végülis azt a következtetést vont le, hogy a két 30 napos határidő párhuzamosan folyik; a lemondott miniszterelnök ügyvezetőként tevékenykedik, a köztársasági elnök és a parlamenti pártok pedig ugyanezen időszak alatt az utód kiválasztásával foglalkoznak. Ugyanakkor Bragyova azt a felfogást sem vetette el, hogy a lemondási időről szóló törvényi rendelkezés alkotmányellenes, s így értelmezése csak e tény megállapítására terjedhet ki.<sup>57</sup>

A másik alkotmányjogi kérdés a lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány viszonyának tisztázására irányult. Az egyik álláspont, melyet főként kormánypárti politikusok képviseltek, nem látta akadályát annak, hogy ilyen indítványt az önként távozó kormányfővel szemben is benyújtsanak, mások viszont azt hangoztatták, hogy a már lemondott miniszterelnök esetében nem lehet a bizalmatlanságot kinyilvánítani. Az előbbi felfogás hívei a 30 napos határidőre is hivatkoztak, úgy érvelve, hogy annak lejártáig a lemondás még nem hatályosul, s ezért a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának nincs jogi akadálya. Végülis e kérdésben a második álláspont kerekedett felül, s a 30 nap elteltével az elnök tett javaslatot az új kormányfő személyére. Mádl Ferenc e határidő lejártát követően azonnal döntött, s az MSZP rendkívüli kongresszusának határozatát figyelembe véve Gyurcsány Ferencet jelölte miniszterelnöknek, akit az országgyűlés a kormányprogram vitája után, szeptember 29-én e tisztségre meg is választott. Ezzel lezárult a kormányváltás elhúzódó folyamata, a felmerült alkotmányjogi problémák azonban változatlanul tisztázást igényeltek.

Mindkét kérdésben a vitát végülis az alkotmánybíróság döntése zárta le. A testület 55/2004. (XII.13.) AB határozatával az 1997. évi LXXIX. tv. vitatott szövegrészét alkotmányellenesnek nyilvánította, s azt a közzététel napjával megsemmisítette. A határozat indokolásában az alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy az alaptörvény nem enged olyan következtetést, amely szerint lemondását követően a miniszterelnök, illetőleg a kormány teljes jogkörrel hivatalban marad, mint ahogy a megszűnés más esetei is azonnal érvényesülnek. Ezen

---

<sup>57</sup> Részletesebben lásd BRAGYOVA András, *Mikor szűnik meg a miniszterelnök megbízatása?* Népszava, 2004. augusztus 30., 15.

értelmezés alapján a testület úgy találta, hogy a 30 napos határidő, különválasztva a lemondás időpontját annak hatályosulásától, ellentétben áll az ügyvezető miniszterelnökről, illetőleg a korlátozott jogkörű kormányról szóló alaptörvényi rendelkezésekkel, és sérti a megbízatás megszűnésének azonnaliságára vonatkozó alkotmányos előírásokat is.

Az alkotmánybíróság e gondolatmenet nyomán a lemondott miniszterelnökkel szemben bizalmatlansági indítvány benyújtását fogalmilag kizártnak nyilvánította. Érvelése azon alapult, hogy az alkotmány kizárólag a miniszterelnök, s nem az ügyvezető kormányfő esetében biztosítja e jogintézmény alkalmazását. A testület szerint bizalmatlansági indítványt, a nyelvtani értelmezésen túlmenően, azért sem nyújthatnak be az ügyvezető miniszterelnökkel szemben, mert e státus feltételezi, hogy a kormány megbízatása megszűnt, így azt nem lehet még egyszer kikényszeríteni. Ugyanakkor az alkotmánybíróság elismerte, hogy a lemondási határidő intézménye olyan jogi helyzetet teremtett, amely elvileg nem zárja ki, hogy a megbízatás megszűnésének új oka merüljön fel.

Döntésének indokolásában a testület azt is kifejtette, hogy a megbízatás megszűnésére vonatkozó alaptörvényi rendelkezések zárt rendszert alkotnak, melyek a kormányzati stabilitás alkotmányos értékét fejezik ki. E megközelítés alapján a megsemmisítő határozat nem írt elő jogalkotási kötelezettséget, az egyes megszűnési okok egymáshoz való viszonyának rendezése azonban mégis új szabályozást igényelt. Ezt a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai, és az államtitkárok jogállásáról idén májusban elfogadott törvény valósította meg, amely hatályon kívül helyezte az 1997. évi LXXIX. tv.-t.

A 2006. évi LVII. tv. új elemként mindenekelőtt a bizalmatlansági indítvány tárgyalásának módját határozza meg. Ilyen javaslat benyújtását bármely képviselő kezdeményezheti, s az annak bejelentését követő három munkanapig, valamint a bizalmatlansági indítvány előterjesztésétől a szavazás lezárultáig a kormány, illetőleg a miniszterelnök nem mondhat le; e korlátozás időtartama azonban nem haladhatja meg a 15 napot. E rendelkezés egy olyan joghézagot számol fel, amely eddig lehetőséget biztosított arra, hogy az indítvány benyújtását követően a kormány távozzon, s ügyvezetőként még legalább egy (a lemondási időt figyelembe véve pedig akár két) hónapig is hivatalban maradjon. Ily módon nemcsak a lemondott miniszterelnökkel szemben nem nyújthatnak be bizalmatlansági indítványt, hanem, az intézmény alkotmányjogi védelme érdekében, ennek fordítottja is kizárt. A kormányfő nem távozhat önként, ha ilyen javaslat előterjesztését kezdeményezik, illetőleg azt benyújtják. Pontosította az új törvény a lemondás folyamatának szabályozását is, kimondva, hogy a kormányfő a köztársasági elnökhöz intézett

írásbeli nyilatkozatával mondhat le megbízatásáról, mely a benyújtással válik hatályossá. Az eljárás egyszerűsítése során a törvény azt is előírja, hogy a távozásról az államfő tájékoztatja az országgyűlést, s ez a mechanizmus érvényesül akkor is, ha a kormány a bizalmi szavazás elvesztése miatt kényszerül lemondásra.

Az új törvény a miniszterelnök jelölésének szabályait is valamelyest módosítja. A választások utáni kormányalakítás folyamatának felgyorsítása érdekében előírja, hogy amennyiben a kabinet megbízatása az új országgyűlés megalakulása miatt szűnik meg, a köztársasági elnök még ezen az ülésnapon javaslatot tesz a kormányfő személyére. Ilyenkor az államfőnek a jelölés előkészítésére a választások végeredményének megállapításától számított 30 napos időszak áll rendelkezésére.

E változások, a kormányfői összeférhetetlenség megállapításának és az ügyvezető miniszterelnöki státus megszűnésének szabályozásával együtt, azt a célt szolgálják, hogy a hatályos alkotmányos keretek között a parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményei valóban koherens, zárt rendszert alkossanak. Természetesen a 2006. évi LVII. tv. nem oldhatja meg azokat a jogi problémákat, amelyek az alaptörvény szakmai hiányosságaiból származnak. Ezeket csak egy átfogó alkotmányrevízió, vagy egy új alkotmány elfogadása küszöbölheti ki, mely a jelenleginél pontosabban rendezi az államfő szerepét a kormányalakítás folyamatában és a házfelosztás feltételeit is újrafogalmazza. A parlamentáris kormányzati rendszer hatékony működése azonban elsődlegesen nem a szabályozás minőségétől függ, hanem attól, hogy a meghatározó politikai szereplők legitim partnernek tekintik-e ellenfeleiket; ennek hiányát semmilyen normatív rend nem tudja pótolni.

465 / 2006