

Jogelméleti Szemle 2018/3. szám

TARTALOM

Tanulmányok

Balázs Tamás: Furundžija ügy – a humanitárius jog sarokköve	2
Budaházi, Árpád – Fantoly, Zsanett: Development of Instrumental Credibility Examination of Testimonies	10
Egri-Kovács Krisztián: Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata.....	23
Gulyás Éva: Az etnikai tisztogatásokról	51
Hodula Máté: Az önvezető járművek és a büntetőjogi felelősség	68
M. Balázs Ágnes: A kisebbségek szervezeti döntéshozatalba való bevonásának modelljei a nemzetiségi szószólói és a nemzetiségi képviselői intézmény tükrében.....	79
Marsovszki Ádám: A közigazgatás története: Magyarától a Magyar programig	91
Paja Gábor: A sávosan progresszív adórendszer elemzése az igazságosság jegyében	110
Pokol Béla: Az Európai Unió Bíróságának döntési mechanizmusáról	122
Révész Béla: Bibó István és az Igazságügy-minisztérium – 1938-1944.....	138
Szútor Vivien: A magzati élet védelme a géntechnológia korában.....	167
Ványi Éva – T. Nagy Judit: A települési önkormányzatok néhány sikertényezője	178

Lectio¹

Gönczi Katalin: A transzferkutatás a jogtörténetben: eredmények és perspektívák	197
Tóth J. Zoltán: A közigazgatási bíráskodás alkotmányossága Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai	206

Életrajz

Hamza Gábor: Márky Tamás (Tomas Marky), a római jog Brazíliában is jól ismert tanára és művelője	216
--	-----

¹ A „Lectio” rovatban közölt két írás a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2018. május 24–25-én megtartott, „A közigazgatási bíráskodás története: nemzetközi kitekintés” c. nemzetközi konferencián elhangott előadások írásos, tanulmány formában közölt változata.

Furundžija ügy – a humanitárius jog sarokköve

Az ICTY Furundžija ügyben alkalmazott interpretációja a humanitárius jogot illetően szignifikánsan hozzájárult a nemzetközi jog ezen területének fejlődéséhez – különösen is a háborús nemi erőszak témakörben.² Nem csupán az egyéni büntető jogi felelősséget kristályosította ki az ICTY az ügy kapcsán. Felvetődött több, a nemzetközi jog szempontjából meghatározó kérdés is, és a Törvényszék megállapításai a későbbiekben is hivatkozás tárgyává váltak és nagyban hozzájárultak az ICC ítélelhozatalának fejlődéséhez is.³ Az ügy két főbb mozzanatra osztható, magára az ítéletre és az azt követő fellebbezésre. Jelen tanulmány az ICTY működésének és az ügy szereplőinek, történeti háttérének bemutatása után az ítélet egyes részeinek elemzésére tesz kísérletet, majd az azokkal kapcsolatos vagy azok kapcsán született megállapításokat emeli ki. A záró rész a fellebbezés rövid elemzése után azzal próbálja igazolni az ügy jelentőségét, hogy rámutat annak utóéletére a nemzetközi jogi szintén.

A jogeset szereplőinek bemutatása (jogalanyiságuk, nemzetiségük/honosságuk):⁴ Anto Furundžija: 1969 júliusában született, a Bosznia-Hercegovina területén található Travnik településen. Később a Jokers nevű félkatonai csoport – speciális anti-terrorista egység vezetője. Az alakulat tagjai híresek voltak arról, hogy fekete pólót viseltek és különleges műveleteket végrehajtott egységként „kifinomult” módszereket és fegyvereket alkalmaztak.

Witness A: a Lašva folyó völgyében élő muszlim asszony, aki háborús nemi erőszak és kínzás áldozata lett.

Witness D: boszniai horvát katona, aki a *Witness A* családját segítette és a kihallgatás alatt gumibottal ütlegettek, kínzás áldozata lett. Mindemellett végig kellett néznie *Witness A* többszöri megerőszakolását.

Accused B: *Jokers* tag, aki a kihallgatás közben *Witness A*-t késsel fenyegette meg, és aki magát az erőszakot követte el ellene.

1992 júliusában a Herceg-Boszniai Horvát közösség független entitásnak kiáltotta ki magát és militarista egységei, a Horvát Védelmi Tanács (HVO) rögtön konfliktusba keveredett Bosznia-Hercegovina Köztársaságának Hadseregével (ABiH). A HVO többnyire muszlimok által lakott falvakat támadt a Lašva folyó völgyében és egyik különleges katonai egységének (*Jokers*) parancsnoka volt az akkor húszas éveiben járó Anto Furundžija. Az 1993. áprilisi Ahmići-i és Vitez-i összecsapásokat követően a HVO számos muszlim családot megfosztott otthonától és embertelen körülményeknek tett ki. Így került sor egy muszlim asszony (*Witness A*) és egy – a nő családjának segítő – boszniai horvát katona (*Witness D*) Nadioci-ban történő kihallgatására és kínzására is. Az asszonyt 1993 májusában a *Jokers* alakulat főhadiszállására, Bungalow-ba vitték és egy szobába vezették, ahol 40 katona várta, majd meztelenre vetkőztették. Miután Furundžija belépett a szobába, többek közt gyermekeiről kezdte faggatni a foglyot. (Gyermekeit azzal gyanúsították, hogy az ABiH katonái.) A kihallgatás alatt az egyik *Jokers* tag a nőhöz kést szorított, azzal fenyegetve meg,

¹ Doktorandusz, Budapesti Corvinus Egyetem.

² Wagner, M. The ICC and its Jurisdiction - Myths, Misperceptions and Realities. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 418.

³ Dörmann, K. War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court, with a Special Focus on the Negotiations on the Elements of Crimes. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 7, 341-407.

⁴ TRIAL Profiles: Anto Furundžija. (n.d.). Retrieved Nov 23, 2017, from <http://www.trial-ch.org/en/resources/trial-watch/trial-watch/profiles/profile/180/action/show/controller/Profile.html>

hogy ha megtagadja az együttműködést, akkor vagináját kimetszi. Furundžija nem találta kielégítőnek a válaszokat, így hagyta – és parancsnoki pozíciójában nem akadályozta meg, hogy jelenlétében az előbb késsel fenyegetőző *Jokers* tag többször megerőszakolja, szexuálisan zaklassa, és fizikai bántalmazást alkalmazzon *Witness A*-val szemben. Ezután az asszonyt átvezették abba a szobába, ahol a horvát katonát tartották fogva és Furundžija együtt kezdte vallatásukat, azzal vádolva őket, hogy az ABiH emberei. A horvát katona többször lett fizikálisan bántalmazva a kihallgatás során, miközben kénytelen volt végignézni, ahogy az asszonyt többször megerőszakolják, és arra kényszerítik, hogy orálisan elégítse ki az egyik őrt – majd mielőtt összeomlott volna a kimerültségben – nyalja tisztára péniszét. Furundžija ugyan nem volt közvetlen elkövetője a fenti bűncselekményeknek, de parancsnoki pozíciójában elmulasztotta megakadályozni, hogy a fenti események jelenlétében megtörténjenek.

Az ICTY (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia / Jugoszláv Nemzetközi Büntetőtörvényszék) az egykori Jugoszlávia területén az 1990-es években elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek felelősségre vonására és megbüntetésére jött létre. Az 1993-ban a 827. BT határozattal létrehozott Törvényszék az ENSZ egyik szerve volt, mely alapjaiban járult hozzá a nemzetközi humanitárius jogi szféra fejlődéséhez és egyúttal lehetőséget biztosított az áldozatok számára, hogy hangot adjanak mindazon borzalmaknak, melyeknek szemtanúi vagy elszenvedői voltak.⁵ A Hágában működő Törvényszék nem állandó bírói fórum volt, eseti (ad hoc) nemzetközi büntető törvényszék; területi és időbeli joghatósága volt (amely a volt Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság területén 1991. január 1-jétől elkövetett bűncselekményekre terjedt ki).⁶ Tárgyi joghatósága kiterjedt a Törvényszék Statútumában felsorolt bűncselekményekre: az 1949-es genfi egyezmények megsértésére, háborús bűncselekményekre, népirtásra és az emberiség elleni bűncselekményekre. Joghatósága párhuzamos és elsődleges volt: ugyanazokban az ügyekben nemzeti bíróságok is eljárhattak, ám az ICTY elvehette az ügyeket a nemzeti bíróságoktól. A Törvényszék egyébként kizárólag személyeket vonhatott felelősségre, intézményeket és kormányokat nem; és a legsúlyosabb kiszabható büntetés az életfogytig tartó szabadságvesztés volt. A Statútumban is megfogalmazott célok a következők: bűnösök megbüntetése és a további bűncselekményektől való elrettentés, megbékélés elősegítése a térségben, továbbá a bűnösséggel való szembesítés és a represszió. Mivel az ICTY egy ad hoc törvényszék volt, melyet egy meghatározott történelmi esemény elkövetői ellen hoztak létre, a befejezési stratégia értelmében a tavalyi évben (2017) lejárt mandátuma. A későbbi ügyekben való eljárásra és azok perorvoslatára felállítottak egy kiegészítő törvényszéket.

1995 novemberében Gabrielle Kirk McDonald bíró jogerősnek minősítette az Anto Furundžija elleni első vádiratot és kiadták az elfogató parancsot a férfi ellen. A genfi egyezmények súlyos megsértésével, továbbá háborús bűncselekmények vádjával az SFOR (Stabilization Force – NATO vezette többnemzetiségű béketámogató haderő Bosznia-Hercegovina területén) 1997 decemberében őrizetbe vette majd a Törvényszék elé állította Furundžiját.⁷ Hosszas huzavona után a Védelemmel, az Ügyészség 1998. június 2-án benyújtott módosított vádirata szerint, Anto Furundžija az ICTY Statútumának 3. cikke (violations of the laws or customs of war) alapján két vádpontban bűnös és emiatt a

⁵ ICTY - TPIY: About the ICTY. (n.d.). *ICTY - TPIY: About the ICTY*. Retrieved Nov 24, 2017, from <http://www.icty.org/sections/AbouttheICTY>

⁶ A területi és időbeli joghatóság nem zárt – ha ma követnek el ilyen bűncselekményt, akár azokkal kapcsolatban is eljárhat. Ez tette lehetővé például, hogy az ICTY eljárjon a koszovói albánokkal szemben elkövetett bűncselekmények kapcsán 1999-ben

⁷ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundžija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] paras 2-3

Törvényszéknek joghatósága van az ügyben eljárni: Torture (Count 13) & Outrages upon personal dignity including rape (Count 14).⁸

A Védelem azzal próbálta megakadályozni az eljárást, hogy a Törvényszék joghatóságának hiányára hivatkozott: szerintük a HVO-ABiH konfliktus nem minősült fegyveres konfliktusnak, következésképp az ICTY Statútuma alapján a Törvényszéknek nincs is joghatósága az ügy felett.⁹ A Védelem továbbá tagadta, hogy Furundžija jelen lett volna a nő megerőszakolásakor és állítása szerint akkor sem volt ott, mikor a horvát katonát kihallgatásakor kvázi összeverték. A Védelem azzal is érvel, hogy *Witness A* tanúvallomásában lévő állítólagos ellentmondások miatt az nem megbízható bizonyíték.¹⁰ Az Ügyészség szerint ugyanakkor a Törvényszék Statútumának 7(1) cikke értelmében Furundžija egyéni büntetőjogi felelőssége fennáll. Amennyiben kimutatható a szándék és hogy az illető viselkedése (melynek nem feltétlen kell fizikainak lenni) hozzájárult a bűncselekmény elkövetéséhez, úgy a büntetőjogi felelősség fennáll. A Törvényszék szerint Furundžija állítólagos bátorító magatartása és a történetek meg NEM akadályozása elegendő ahhoz, hogy felelősnek minősüljön.¹¹

Az 1949-es genfi egyezményekkel közös 3. cikk értelmében Furundžija kínzást követett el, hiszen fegyveres konfliktus során szándékosan okozott súlyos testi/lelki fájdalmat/szenvedést egy *non-kombattáns* asszonynak információszerzés és megfélemlítés céljából. Tette ezt hivatalos minőségben, szolgálatban lévő katonaként.¹² Az 1949-es genfi egyezmények 2. kiegészítő jegyzőkönyvének 4(2)(e)¹³ cikkét figyelembe véve a Tadić-ügyre hivatkozva a Törvényszék pedig kimondja, hogy az imént felsorolt bűncselekmények tilalma már a szokásjog részét képezi és Furundžija súlyosan vétett ezek tiszteletben NEM tartásával.

Ami a fegyveres konfliktus meglétét illeti, a Törvényszék a Tadić-ügyben meghatározott (annak joghatóságát megállapító) tesztet¹⁴ alkalmazza.¹⁵ Ez alapján az ICTY egyértelműen kijelenti a fegyveres konfliktus meglétét jelen ügyben. Következő lépésként a Törvényszék a feltételezett bűncselekmény-elkövetés és a fegyveres konfliktus közti kapcsolatot kell, hogy megállapítsa. Anto Furundžija a *Jokers* vezetője – ezt több tanú is megerősítette és a Védelem sem tagadja, de hangsúlyozza, hogy nem volt jelen *Witness A* kihallgatásakor. Ezt a Törvényszék nem fogadja el, mert *Witness A* tanúvallomását¹⁶ megbízható bizonyítéknak tartja. A Védelem által benyújtott dokumentumok szerint *Witness A* poszt-traumás stressz szindrómával (PTSD) kórházi kezelésben részesült. A Törvényszéknek meg kell állapítani, hogy ez valóban igaz-e és ha így van, akkor ennek lehet-e hatása *Witness A* emlékeire.¹⁷ Szakértők bevonásával, a Törvényszék megállapította: és kimondta, hogy *Witness A* tanúvallomása megbízható és elfogadható.¹⁸

Ami a kínzást illeti: azt az 1949-es genfi egyezmények (melyet Bosznia-Hercegovina is ratifikált) és a két kiegészítő jegyzőkönyve is kifejezetten tiltja; mi több, az SFRY (*Penal*

⁸ Ibid. para 38

⁹ Ibid. para 16

¹⁰ Ibid. paras 47-49

¹¹ „A person who planned, instigated, ordered, committed or otherwise aided and abetted in the planning, preparation or execution of a crime referred to in Articles 2 to 5 of the present Statute, shall be individually responsible for the crime.”

¹² Ibid. para 43

¹³ „Prohibits outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, rape, enforced prostitution and any form of indecent assault.”

¹⁴ „[A]n armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organised armed groups or between such groups within a State.”

¹⁵ ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] para 59

¹⁶ „PTSD does not render a person’s memory of traumatic events unworthy of belief.”

¹⁷ Ibid. para 95

¹⁸ Ibid. para 113

Code of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia) 142. cikke is kimondja, hogy a kínzás, mint háborús bűn helyileg is tiltott bűncselekménynek minősül.¹⁹ A Törvényszék kijelenti, hogy a kínzás tilalma szokásjogi szabállyá kristályosodott ki (nemzetközi szerződések, következetes és széleskörű állami gyakorlat, bírósági ítéletek: pl. Nicaragua-ügy), melynek megsértése büntetőjogi felelősséget keletkeztet és a humanitárius jog megsértésének, az egész emberiség ellen elkövetett bűncselekménynek minősül.²⁰ A kínzást elkövető személy tehát *hostis humanis generis*-nek minősül.²¹ Tovább fejtegetve a dolgot, a Törvényszék arra a megállapításra jut, hogy a nemzetközi humanitárius jogi szabályzás a kínzás elleni tilalmat abszolút jogként ismeri el: ellentmondást nem tűrő, *ius cogens* normaként, mely *erga omnes* kötelezettségeket keletkeztet. Következtetésképp, a tilalom még potenciális szabálysértések esetén is fennáll.²² A tilalom eddig legpontosabb definíciója az 1984-es *Kínzás Elleni Egyezmény* 1(1) cikkében található, melyet az ENSZ Közgyűlése is adoptált és megjelent az *Inter-American Convention*-ben vagy az ECtHR ítéleteiben is.²³

A Furundžija ügy kapcsán a Törvényszék külön részletezte²⁴ a fegyveres konfliktus kapcsán felmerülő kínzás „alkotóelemeit”, ezzel alkotva új fogalmat.²⁵ A történetek tükrében a Törvényszék megállapította, hogy Anto Furundžija jelen volt a sértettek kihallgatásakor és azzal a szándékkal vezényelte le a kihallgatást, hogy olyan információt próbált kicsikarni a sértettekől, melyekből a HVO, mint militarista egység profitálhatna. Az információszerzést pedig úgy vitelezte ki, hogy közben súlyos fizikai és mentális szenvedést okozott a sértetteknek. Mindezek tükrében, Furundžiját a Törvényszék kínzás tekintetében bűnösnek találta társ-tettesként mind *Witness A*, mind *Witness D* esetén.²⁶

Ami a nemi erőszakot illeti, azzal a Törvényszék külön témaként foglalkozott és mérőföldkö súlyú megállapításokat tett. Ugyan addig még nem volt olyan specifikus nemzetközi emberi jogi szabályozás a nemi erőszakot és egyéb súlyos szexuális zaklatásokat illetően, de az 1949-es genfi egyezmények és a két kiegészítő jegyzőkönyv alapján előbbiek kifejezetten vagy hallgatólagosan, de tiltva voltak háborús időszakban.²⁷ Ezen tilalmak megjelentek a nemzetközi szokásjogban is és az elkövetők büntetőjogi felelősségét vonták maguk után. A Törvényszék Statútumának 5. cikke a nemi erőszakot emberiség elleni bűnnek titulálja, mely súlyosan megsérti a genfi egyezményt és háborús bűncselekménynek minősül.²⁸ Az ICTY hosszasan értekezik arról, hogy az államok egyre bővítették a kínzás definícióját, amibe lassan belekerültek a szexuális zaklatással kapcsolatos cselekmények is. A Törvényszék végül a megállapításával²⁹ kvázi új fejezetet nyit a nemzetközi jogi szintéren.

¹⁹ Ibid. paras 134-136

²⁰ ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] paras 138-142

²¹ Janis, M. and Noyes, J., *International Law: Cases and Commentary* (3rd ed.), Prosecutor v. Furundžija, (2006)

²² ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] para 144

²³ Ibid. paras 160-161

²⁴ Ibid. para 162

²⁵ „The Trial Chamber considers that the elements of torture in an armed conflict require that torture: consists of the infliction, by act or omission, of severe pain or suffering, whether physical or mental; in addition this act or omission must be intentional; it must aim at obtaining information or a confession, or at punishing, intimidating, humiliating or coercing the victim or a third person, or at discriminating, on any ground, against the victim or a third person; it must be linked to an armed conflict; at least one of the persons involved in the torture process must be a public official or must at any rate act in a non-private capacity, e.g. as a de facto organ of a State or any other authority-wielding entity.”

²⁶ ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] paras 264-267

²⁷ Ibid. para 165

²⁸ Ibid. para 172

²⁹ „[...] the Trial Chamber finds that the following Nov be accepted as the objective elements of rape:

Fentieket figyelembe véve a Törvényszék kijelenti, hogy *Witness A* erőszak és szexuális zaklatás áldozata lett és mindez Furundžija jelenlétében, a kihallgatás alatt történt. S habár, Furundžija személyesen nem volt elkövető, ám jelenléte bátorító tényezőként értelmezhető és jelentős mértékben hozzájárult az elkövető tetteinek véghezviteléhez.³⁰ Ennek tükrében a Törvényszék bűnösnek találta Furundžiját.³¹

Következő lépésként, a Törvényszéknek a Statútuma 7(1) cikke alapján meg kell határoznia a bűnrészes fogalmát; és mivel erre nem létezik átfogó nemzetközi szabályzás, így a nemzetközi szokásjog alapján kell megállapítani a bűnrészes büntetőjogi felelősségét.³² A kérdés tehát az, hogy Furundžija állítólagos jelenléte elegendő-e ahhoz, hogy az *actus reus* és *mens rea* teljesüljön. *Actus reus* – bűnös tett & *mens rea* – bűnös tudat, a bűncselekmények fő fogalmi elemei, melyeknek meg kell valósulni ahhoz, hogy maga a bűncselekmény megvalósuljon.³³ Számos törvénykezést és joggyakorlatot végignézve a Törvényszék kimondja,³⁴ hogy beszélhetünk *actus reus*-ról és a bűnrészes büntetőjogi felelősségéről.³⁵ Ezt konklúziójában részletesen ki is fejti.³⁶ A *mens rea* bizonyítása nehéz kérdés, és igazi kihívást jelentett az ICTY számára.³⁷ Végül több korábbi ítéletet (*Einsatzgruppen-ügy, Zyklon B-ügy, Schonfeld-ügy, Hechingen Deportation-ügy, Tadić-ügy*) vizsgálva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bűnrészesnek nem is feltétlen kell tudnia a pontos bűncselekményről. Elég, ha csak annak tudatában van,³⁸ hogy bűncselekmény fog történni.³⁹ További fontos megállapítás született a kínzás elkövetése és a kínzásban való bűnrészesesség megkülönböztetése kapcsán. Ahhoz, hogy valakit elkövetői minőségben terhelje felelősség elég, ha csak a kínzás mögött meghúzódó cél elérésében részes és NEM szükséges, hogy közvetlen okozója és/vagy végrehajtója legyen a bűncselekménynek. Mivel az államok széles körben elítélik és tiltják a kínzást, ezért a Törvényszék külön felhívja a figyelmet, hogy ugyanolyan súlyú felelősség terheli a tényleges elkövetőket és a cél érdekében asszisztálókat egyaránt.⁴⁰

-
- a. the sexual penetration, however slight: of the vagina or anus of the victim by the penis of the perpetrator or any other object used by the perpetrator; or of the mouth of the victim by the penis of the perpetrator;

(ii) by coercion or force or threat of force against the victim or a third person.”

³⁰ Ibid. para 270

³¹ Ibid. para 275

„As an aider and abettor pursuant to war crimes charges of outrages upon personal dignity, including rape.”

³² ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] paras 190-191

³³ Sponte, S. A. (2007, November 14). Difference between Actus Reus and Mens Rea. Retrieved Nov 25, 2017, from <http://www.legalsource360.com/index.php/difference-between-actus-reus-and-mens-rea-criminal-justice-2-6306/>

³⁴ „Assistance can be either physical or in the form of moral support.”

³⁵ ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] para 229

³⁶ „[...] the actus reus of aiding and abetting in international criminal law requires actual assistance, encouragement, or moral support which has a substantial effect on the perpetration of the crime.”

³⁷ Két opció volt adott, melynek mentén elindulhatott a Törvényszék:

whether it is necessary for the accomplice to share the mens rea of the principal, or whether mere knowledge that his actions assist the perpetrator in the commission of the crime is sufficient to constitute mens rea in aiding and abetting the crime.

³⁸ "The mens rea required is the knowledge that these acts assist the commission of the offence."

³⁹ ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] paras 237-246

⁴⁰ Ibid. para 257

(i) to be guilty of torture as a perpetrator (or co-perpetrator), the accused must participate in an integral part of the torture and partake of the purpose behind the torture, that is the intent to obtain information or a confession, to punish or intimidate, humiliate, coerce or discriminate against the victim or a third person

Bár enyhítő körülményként vették figyelembe a vádlott fiatal életkorát, büntetlen előéletét és a tényt, hogy gyermekes családapa, de a Bíróság kimondta, hogy „a Furundžijára bizonyított tett a legnagyobb kegyetlenséggel és barbársággal elkövetett bűn volt”.⁴¹ A muszlim asszony ellen elkövetett erőszak és szexuális zaklatás nyilvános volta, hogy a *Jokers* tagjai a nyitott ajtó mögül leskelődtek és végignézték, végigmulatták a történeteket még inkább hozzájárult az asszony súlyos fizikai és mentális fájdalmához. Nem beszélve a nyilvános megszégyenítésről, mely hozzáadódott személyes méltóságának és szexuális integritásának megcsorbításához. Bár Furundžija maga nem személyesen elkövetője a nemi erőszaknak, de azzal, hogy folytatta a kihallgatást és semmit nem tett a bűncselekmények elkövetésének megakadályozására, alapvetően járult hozzá azok elkövetéséhez. Fentiek miatt, a Törvényszék 10 + 8 év szabadságvesztésre ítélte Anto Furundžiját.⁴² Az ítélet ellen fellebbezést⁴³ nyújtott be Furundžija, melyben megannyi dologra hivatkozott.⁴⁴ A Fellebbviteli Bíróság egyhangú ítéletben utasította el a fellebbezés összes pontját, ezzel együtt az egész fellebbezést magát és egyúttal megerősítette a korábbi ítéletet.

„Az ítélet mérföldkő abból a szempontból, hogy a bírók definiálták a kínzás fogalmát, és kitágították a nemi erőszak jelentését a nemzetközi törvényekben.”⁴⁵ És valóban, az ügy kapcsán tett elvi jelentőségű megállapítások összefoglalva tehát a következők voltak:

A PTSD-ben (poszt-traumás stressz szindróma) szenvedő személyek lehetnek megbízható tanúk, fenti tünet-együttes nem befolyásolja az emlékezetet.

A kínzás fogalmát tovább bővíti a Törvényszék a nemzetközi humanitárius jogban, kimondja, hogy az mostanra *ius cogens* normává vált, amely ellentmondást nem tűrő, abszolút joga mindenkinek.⁴⁶

Az ügy igazán különleges jelentősége abban áll, hogy a bíróság most először mondta ki és tekintette a nemi erőszakot és egyéb súlyos szexuális zaklatásokat is háborús bűnöknek. Azt is kijelentette a Törvényszék, hogy a nemi erőszak a kínzással egyenlő súlyú bűncselekménynek feleltethető meg a nemzetközi jogban. Az eddig létező nemi erőszak definíciókat (ICTR – Akayesu ügy, ICTY – Celebici ügy) kiterjesztette.⁴⁷

(ii) to be guilty of torture as an aider or abettor, the accused must assist in some way which has a substantial effect on the perpetration of the crime and with knowledge that torture is taking place

⁴¹ Elutasították a bosnyák háborús bűnös fellebbezését. (n.d.). *ORIGO*. Retrieved Nov 23, 2017, from <http://www.origo.hu/nagyvilag/20000721elutasitottak.html>

⁴² ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Trial Chamber Judgement, (Dec. 10, 1998). <http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/tjug/en/fur-tj981210e.pdf> [2017.11.22.] page 112

⁴³ ICTY: Furundžija (IT-95-17/1) "Lašva Valley". Appeals Chamber Judgement Summary, (Jul. 21, 2000) http://www.icty.org/x/cases/Furundzija/acjug/en/000721_Furundzija_summary_en.pdf [2017.11.26.]

⁴⁴ Ibid.

a Törvényszék megtagadta a tisztességes eljáráshoz való jogot, mely így sérti az ICTY Statútumát

a bizonyítékok nem voltak elegendőek az elmarasztaló ítélet meghozatalához

elfogult bíró ítelt, akit ki kellett volna zárni az ítélkezésből

a Védelmet befolyásolta, hogy a Törvényszék olyan téves bizonyítékokra támaszkodott, amelyek nem jelentek meg a vádiratban és az Ügyészség sem azonosította őket előzetesen a Felperes elleni vádaként

az ítélet szükségtelenül szigorú volt

⁴⁵ Elutasították a bosnyák háborús bűnös fellebbezését. (n.d.). *ORIGO*. Retrieved Nov 23, 2017, from <http://www.origo.hu/nagyvilag/20000721elutasitottak.html>

⁴⁶ ICTY - TPIY: Furundžija Case: The Judgement of the Trial Chamber Anto Furundžija found guilty on both charges and sentenced to 10 years in prison. (n.d.). *ICTY - TPIY: Furundžija Case*. Retrieved Nov 25, 2017, from <http://www.icty.org/sid/7609>

„The intentional infliction, by act or omission, of severe pain or suffering, whether physical or mental, for the purpose of obtaining information or a confession or of punishing, intimidating, humiliating or coercing the victim or a third person, or of discriminating on any ground against the victim or a third person. For such an act to constitute torture, one of the parties thereto must be a public official or must, at any rate, act in a non-private capacity, e.g. as a de facto organ of a State or any other authority wielding entity.”

⁴⁷ „The sexual penetration, however slight, either of the vagina or anus of the victim by the penis of the perpetrator, or any other object used by the perpetrator, or of the mouth of the victim by the penis of the

Ami a Törvényszék Statútumának 7(1) cikke alapján az egyéni büntetőjogi felelősséget illeti, a bűnrészesség kapcsán szintén elvi jelentőségű megállapításokat tett az ICTY. Kimondta, hogy az *actus reas* bűnrészesség akkor állapítható meg, ha a „practical assistance”, a bátorítás, vagy a morális támogatás alapjaiban járul hozzá a bűncselekmény elkövetéséhez. A *mens rea* kapcsán pedig azt hangsúlyozta a Törvényszék, hogy az már elegendő a büntetőjogi felelősség megállapításához, ha az illető tudatában van, hogy tetteivel hozzájárul a bűncselekmény elkövetéséhez.⁴⁸ A vádlott a kínzás elkövetésében társ-tetteseként felel, amennyiben integráns részese annak elkövetésének és/vagy az amögött meghúzódó szándéknak (i.e. információszerzési szándék, büntetés, megalázás, áldozat vagy harmadik személy elleni diszkrimináció).

Az ICTY jogalkotása jelentős mértékben hozzájárult például a Nemzetközi Büntető Bíróság ítélkezési gyakorlatához is. A Furundžija ügy utóéletének egyik kiemelkedő aspektusa, hogy az ICC Statútumába analóg módon épült be az ügyben kikristályosított nemi erőszak definíciója.⁴⁹ Azzal, hogy *ius cogens* normává emelték az kínzás tilalmát, biztosították azt, hogy semmi felé nemzetközi cselekedet, legyen az akár szerződésben rögzített jog vagy szokásjog része, nem legitimálhatja a használatát. Másrészt, a fogalom kiterjesztésével betöltötték azt az űrt, ami esetleg addig létezhetett a kínzás definíciójával kapcsolatban.⁵⁰ Így kerülhetett tisztázásra az a régóta vitatott kérdés is, hogy a bűncselekmény megállapításnak feltétele-e, hogy hivatali minőségben eljáró személy kövesse el, vagy annak utasítására történjen a törvényszegés. A Furundžija-ügy kapcsán mondta ki a bíróság, hogy „legalább egy hivatalos személy vagy olyan személy közreműködése szükséges, aki nem magánszemélyként, hanem például egy de facto állami szerv tagjaként jár el”.⁵¹ Szintén az ügy utóélete, hogy egyszersmind nem csupán az ember fizikális integritásának megsértéseként tekintetnek a kínzásra, de olyan hatások okozójának is, mely az emberi akaratnak és az egyedülálló személyiségének lerombolására és megalázására hivatott.⁵² A kínzás témájánál maradvá pedig, csakugyan a Furundžija ügynek köszönhető, hogy azon mulasztások, melyek hozzájárulnak az áldozott súlyos szenvedéséhez kínzásnak minősülnek és büntetőjogi felelősséget keletkeztetnek. Furundžija egyértelműen tényleges kontrollt gyakorolt a *Jokers* alakulat fölött és valószínűleg egyetlen paranccsal megakadályozhatta volna, hogy embere elkövesse tetteit a muszlim asszony ellen.⁵³ Bár nem elvi jelentőségű, de a Győri Ítéltábla elé terjesztett egyik 2013-as ügyben is hivatkozás tárgyát képezi a Furundžija ügy kapcsán tett azon megállapítás, mely szerint a vádlott alapvető joga, hogy ügyét egy független és pártatlan bíróság bírálja el. Ez a tisztességes eljárás szerves részét alkotó, általánosan elismert jog.⁵⁴

perpetrator, where such penetration is effected by coercion or force or threat of force against the victim or a third person.”

⁴⁸ Law School Case Briefs | Hints | Tactics. (n.d.). : *Prosecutor v. Furundžija case brief*. Retrieved Nov 25, 2017, from <http://www.lawschoolcasebriefs.net/2011/11/prosecutor-v-Furundžija-case-brief.html>

⁴⁹ Recent additions to the website of International Humanitarian Law / International Criminal Law. (n.d.). *T.M.C. Asser Instituut*. Retrieved Nov 25, 2017, from http://www.asser.nl/default.aspx?site_id=9&level1=13336&level2=13375&level3=13477

⁵⁰ Silverburg, S. R. (2011). *International law contemporary issues and future developments*. Boulder [Colo.: Westview Press. pp.396-398

⁵¹ Kovács, L., & Sánta, F. (2010). A kínzás büntette a nemzetközi büntetőjogban. . Retrieved Nov 21, 2017, from www.mjsz.uni-miskolc.hu/201002/4_kovacs-santa.pdf

⁵² Marzen, C. G. THE FURUNDŽIJA JUDGMENT AND ITS CONTINUED VITALITY IN INTERNATIONAL LAW. *Creighton Law Review*, 43, 505-527.

⁵³ Marzen, C. G. THE FURUNDŽIJA JUDGMENT AND ITS CONTINUED VITALITY IN INTERNATIONAL LAW. *Creighton Law Review*, 43, 505-527.

⁵⁴ Győri Ítéltábla. Retrieved Nov 25, 2017, from <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C983D6D28DD657A5C1257ADA005248DF?OpenDocument>

A nemzetközi jogfejlesztéssel kapcsolatban is született megállapítás a Furundžija ügy kapcsán.⁵⁵ ⁵⁶ Marzen szerint a Furundžija ügyben lefektetett 'standard'-ek elérték az Egyesült Államok bíróságait is és ott egyre szélesebb joghatóságot biztosítanak a bűnrészesség feletti ítélezésben.⁵⁷ ⁵⁸

⁵⁵ Aldo Z., B. THE DIRECT AND INDIRECT APPROACHES TO PRECEDENT IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS AND TRIBUNALS. *Melbourne Journal of International Law*, 14, 608-642.

⁵⁶ Shahabuddeen bíró mondta azt, hogy egy adott irányelv értelmezésekor és alkalmazásakor a nemzetközi bíróságok és Törvényszékek „see value in consulting the experience of other judicial bodies with a view to enlightening itself as to how the principle is to be applied in the particular circumstances before it”.

⁵⁷ Marzen, C. G. THE FURUNDŽIJA JUDGMENT AND ITS CONTINUED VITALITY IN INTERNATIONAL LAW. *Creighton Law Review*, 43, 505-527.

⁵⁸ „The Furundžija decision has helped move the international community toward the light of justice and out of a darkness of a time when torturers could escape prosecution and accountability for their grave crimes - and truly stands as one of the landmark international judicial decisions of this generation.”

Development of Instrumental Credibility Examination of Testimonies³

History of instrumental credibility examination of testimonies reaches back to the 19th century when the first steps were taken to create an instrument suitable for lie detection. The past one and a half century was all about polygraph, the very first instrument created, and about the ongoing modernization of the applicable examination methods, nevertheless, in the past decades polygraph examination seems to lose its exclusivity, due to the appearance of other devices proving that polygraph is not the only and exclusive method of credibility examination of testimonies, moreover, it's worth to give consideration to new inventions and to the development of other devices. The aim of this study is to introduce the development path of instrumental credibility examination of testimonies, furthermore, to explore the development potential of the polygraph and other devices already introduced in Hungary.

I. Modern age and the instrumental credibility examination

Being rather coincidental, the reliability of traditional law's lie detection measures seems quite weak from today's perspective, but by the 19th century the need for the reification of lie detection on the base of instrumental measures was identified. Various measures of lie detection were known to the ancient world, yet, the results were rather unpredictable. Of course, there was a chance to identify the offender, but since the measures were not reliable, they might have concluded in an innocent person's guiltiness or resulted in the fact that the actual offender succeeded to avoid adjudication due to the malfunctions of the system. In this era such observations as dryness of the mouth of someone threatened by identification (for example, rice test lie detection or the measures ordeal bean, whereas at the end of the interrogation they examined whether the powdered rice or the beans stayed dry⁴) were the grounds of lie detection, while later in the medieval world, God, as the final ordeal was expected to protect the non-guilty and express such shadow in various water or iron tests, finally, via tilt.⁵ From the 13th century torture techniques were found to be the best method to identify guilt or prove someone's innocence.⁶

By the 19th century, lie detection techniques of either mystic of torture means were gone, giving space to the antecedents of the polygraph. One of the pioneers, French cardiovascular physiologist Étienne-Jules Marey attempted to create an instrument suitable

¹ Senior lecturer (National University of Public Service Faculty of Law Enforcement, Institute of Criminal Sciences, Department of Criminal Procedure Law), (budahazi.arpad@uni-nke.hu)

² Professor and head of department (National University of Public Service Faculty of Law Enforcement, Institute of Criminal Sciences, Department of Criminal Procedure Law), (fantoly.zsanett@uni-nke.hu)

³ The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 titled „Public Service Development Establishing Good Governance” in the Ludovika Research Group.

⁴ Árpád Budaházi: Polygraph Examinations. Blessing or Curse. Lap Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2015. p. 12

⁵ Béli Gábor: Magyar jogtörténet. A tradicionális jog [Gábor Béli: The history of Hungarian law. Traditional law]. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999, p. 272

⁶ Hanson F. Allan: Testing testing. Social consequences of the examined life. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, USA, 1993. p. 40

for lie detection.⁷ In his research, he's examined blood circulation and later he's created an instrument measuring the pulse. The mechanical device he called sphygmograph connected a capsule measuring pressure (a rubber pipe) to a stylus detecting the periodical changes of arterial pressure, tracing an ink line transforming the motion on a piece of paper in the shape of a curve. The results of the examination were concluded in a register, recording the rapidity, strength and uniformity of the arterial pulse.⁸ He also used the device to examine the change of respiration.⁹ Charles Verdin's (1882) lie detection device was also measuring the arterial pulse¹⁰, and in 1893, Rudolf Rothe has also invented a device examining blood pressure, pulse and respiration.¹¹

Turin's physician Lombroso determined deception correlations of a testimony by monitoring changes of blood pressure, the volume of organs and physiological changes.¹² In his early researches, Lombroso aimed to detect criminal offenses by using a hydro-sphygmograph. Basically, his device was a blood pressure measuring instrument, but later in 1893, he adapted Marley's sphygmograph and completed his first lie detecting device.¹³ During one of his surveys using the device, he could determine that the suspect did not commit the twenty-thousand Franks railway robbery, but he stole passports and other documents. Hearing the questions related to the latter actions the suspect's blood pressure started to drop, assuming that he might have conducted the criminal offenses.¹⁴ Lombroso's device called the plethysmograph can be considered as the antecedent of the polygraph.¹⁵ The researches of the Italian physiologist, Mosso led him to the conclusion that the treat of identification causes the raise of pulse.¹⁶ He has invented a device he called 'scientific cradle'. He used a large bowl placed on diagonal axes, allowing the possibility to examine the balance state of the person. The subject was laid on the cradle and was stimulated by threatening narratives explored during the analysis of his past records, resulting the cradle's traversing in the direction of the head.¹⁷ According to Mosso's deductions, the fear from being identified causes the blood rushing to the brain.¹⁸

Italian psychologist, Benussi has examined respiration.¹⁹ According to his findings the fear from being detected results in change of respiration.²⁰ In 1914, Benussi based his

⁷ Mark E. Silverman: Etienne-Jules Marey: 19th Century Cardiovascular Physiologist and Inventor of Cinematography. *Clinical Cardiology*, Vol. 19., 1996/4. p. 339

⁸ BSZKI Poligráfós Vizsgáló Osztály: A poligráf rövid története [BSZKI Polygraph Research Department: Short history of the polygraph] <http://www.bszki.hu/page.php?556> (downloaded: 19.09.2016)

⁹ Mark E. Silverman: Etienne-Jules Marey: 19th Century Cardiovascular Physiologist and Inventor of Cinematography. *Clinical Cardiology*, Vol. 19., 1996/4. p. 339

¹⁰ Geoffrey C. Bunn: *The Truth Machine: A Social History of the Lie Detector*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2012. p. 71

¹¹ Rudolf Rothe: *Specialitäten physiologischer Apparate: Preliminary catalog*. Prága, 1893. p. 11.

¹² Agárdi Tamás – Kármán Gabriella: A hazugságvizsgálóról más szemmel [Tamás, Agárdi – Gabriella, Kármán: Lie detection from another angle]. *Journal of Internal Affairs*, Vol. 47, 1999/10. p. 92

¹³ BSZKI Poligráfós Vizsgáló Osztály: A poligráf rövid története [BSZKI Polygraph Research Department: Short history of the polygraph]. <http://www.bszki.hu/page.php?556> (downloaded: 19.09.2016)

¹⁴ James Allan Matte: *Forensic Psychophysiology Using the Polygraph. Scientific Truth verification –Lie Detection*. J.A.M. Publications, Williamsville, New York, USA, 1996. p. 13

¹⁵ Philip Ash: *A History of Honesty Testing*. In. John W. Jones ed.: *Preemployment Honesty Testing: Current Research and Future Directions*. Quorum Books, New York-Westport, Connecticut-London, 1991. p. 3

¹⁶ James Allan Matte: *Forensic Psychophysiology Using the Polygraph. Scientific Truth verification –Lie Detection*. J.A.M. Publications, Williamsville, New York, USA, 1996. p. 12

¹⁷ Sziárdó István: A pszichofiziológiai (poligráf) vizsgálat és eredményeinek felhasználási lehetősége az élet elleni bűncselekmények felderítésében [István Sziárdó: Psychophysiology (polygraph) examination and the possibilities of using its results in investigating criminal offenses against life] *Tansegédlet. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1990. p. 8*

¹⁸ Nathan J. Gordon: *Essentials of Polygraph and Polygraph Testing*. CRC Press, Boca Raton, 2017. p. 8

¹⁹ Donald Krapohl - Pamela Shaw: *Fundamentals of Polygraph Practice*. Academic Press. San Diego, 2015. p. 12

experiments on the grounds that the analysis of the duration of breathing in and out might be proper to detect deception. Researchers have already found that the emotional state effects the respiratory patterns, however, no significant experiments were concluded until 1914. Benussi have created a fictive witness situation, whereas the subject had to play the role of the witness before an imaginary court. A card was handed to him with alphabetic and numeric characters. The subject had to make true or false statements on the content of the card. The person paying the role of the judge asked if the inscription of the card contained letters or numbers, and finally, the witness had to read the content of the card. If his task was to lie, he had to give false answers, but he had to present his lie as if it was true. The judge participating in the experiment was only to determine whether the witness was telling the truth, only on the grounds of the witness's behaviour, nevertheless, the person supervising the experiment based his opinion on the graphic representation of the subject's respiration. He proved that the cycles of breathing in and out show significant alterations in case of false statements. Harold Burt, Landis and Gulette reproduced and reasserted this experiment several times, and they came to the same conclusions with Benussi's early analyses.²¹

American psychiatrist, Münsterberg has joined the development of the device. He reckoned that the analysis of the measurable physiological changes of the human body – such as pulse, blood circulation, skin resistance and respiration – may assume whether the suspect has conducted the criminal offence or not.²² In 1908, English heart specialist James Mackenzie has created the ink polygraph²³, analysing the reactions of cardio-vascular patients, the pulse and blood pressure.²⁴

II. The birth of the modern polygraph

The device we may really call a polygraph was born in 1921 (although historians mostly define its antecedents as polygraphs, it is only Larson's polygraph that was actually an appropriate device for lie detection). Californian police officer and med student of the University of California, Berkeley, John Larson has fully developed the first modern polygraph that could simultaneously provide readings on blood pressure, pulse and respiration.²⁵ Larson, often referred as the father of the polygraph has is also credited to develop the test of relevant and irrelevant questions.²⁶ He'd ask relevant and irrelevant question from the subject during the polygraph examination, allowing only 'yes' or 'no' answers. The relevant question was objecting the conduct of the criminal offense, querying whether the subject has committed the offense. On the contrary, irrelevant questions were not related to the criminal act. The subject's bodily reactions reflecting to the relevant questions allowed him to assume the guiltiness of the subject. In the spring of 1921, Larson has tried the

²⁰ John Galianos: Brief History of the Polygraph http://home.total.net/~galcar/html/brief_history_of_the_polygraph.html (downloaded: 16.09.2016)

²¹ Szijártó István: A pszichofiziológiai (poligráf) vizsgálat és eredményeinek felhasználási lehetősége az élet elleni bűncselekmények felderítésében [István Szijártó: Psychophysiology (polygraph) examination and the possibilities of using its results in investigating criminal offenses against life] Tansegédlet. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1990. pp. 7-8

²² John L. Andreassi: Psychophysiology. Human behaviour and physiological response. Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, New Jersey, USA, 2007. p. 509

²³ Fred E. Inbau: The First Polygraph. Journal of Criminal Law and Criminology 1953/5, Vol. 43. p. 681.

²⁴ Kerekes Tamás: A poligráf használatának története fényképeken [Tamás Kerekes: Photographic history of the polygraph]. <https://prezi.com/pde5-6t1lf-z/a-poligrafos-vizsgalatok-tortenete-kepekben/> (downloaded: 20.02.2018)

²⁵ Polygraph/Lie Detector FAQs. International League of Polygraph Examiners http://www.theilpe.com/faq_eng.html (downloaded: 16.02.2018)

²⁶ David E. Newton: DNA Evidence and Forensic Science. Infobase Learning. New York, 2008. p. 102

polygraph on Berkeley Police Chief, Vollmer and also on the officers. Results of the analyses have convinced Vollmer on the enormous potential of Larson's device. Not much later, he could use the instrument in action, detecting the offender of the theft series committed at the University of California.²⁷ He was able to identify the thief out of thirty-eight female college students.²⁸ In the very same year, the polygraph has been used in a San Francisco operation, searching for a missing priest suspected to be killed. In a few days, a local baker has found a body on the seashore, proved to be the missing priest. The witness has shown fascinated interest in the finder's fee. However, the authorities decided to use the polygraph in order to determine, whether the witness had anything to do with the murder, and the device proved a lie. Results were introduced to the interrogated witness who finally confessed the crime.²⁹

The forth channel, recording the skins electric resistance was the innovation of Keeler's modern device, very similar to today's polygraph. In 1939, Keeler has connected a galvanograph to the device measuring blood pressure, pulse and respiration. Such instrument was suitable for systematic detection of psychogalvanic reactions. Research on the electrodermal activity has already started in the 19th century. Experiments on bioelectric phenomenon led by Féré started in 1888, proving that human skin shows electric resistance. A weak current electronic installation was connected to the subject forearm, including a galvanometer in the current allowing the measurement of electrodermal activity. According to Jackues-Arsène d'Arsonval's hypothesis the skin's resistance is caused by the stimulus of certain glands.³⁰ Tarchanoff has connected two randomly chosen areas of the skin with the galvanometer.³¹ Organoleptic stimulus or activating the brain generates recordable changes in such small currents.³² Sticker has discovered galvanometrically detectable reactions by stimulating the brain in 1897. According to his findings, a change of galvanic electrodermal activity can be detected if the subject is asked questions or is shown images that generate emotional effects (stimulate the emotional responses).³³ In 1907 Veragouth has jointly used this with Jung's verbal association test³⁴, and ten years later Marston has used this method during lie detection examinations. In 1915, psychology student Marston started to analyse systolic blood pressure symptoms, as the sign of deceptive answers.³⁵ Marston's device was completed in 1914, measuring galvanic electrodermal activity that can also be caused by the perspiration of the subject's palm. The method was used at the interrogation of spies during

²⁷ Jim Fisher: The Polygraph Wars. <http://jimfisher.edinboro.edu/forensics/polywar1.html> (downloaded: 16.02.2018)

²⁸ Don Grubin – Lars Madsen: Lie detection and the polygraph: A historical review. *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, June 2005/2, Vol. 16. p. 360.

²⁹ Szlavikovics István Gábor: A poligráf alkalmazásának lehetőségei és korlátai [István Gábor Szlavikovics: Possibilities and boundaries of the polygraph]. In: DRINÓCZI Tímea (ed.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum*, Pécs, 2006. p. 321

³⁰ Szijártó István: A pszichofiziológiai (poligráf) vizsgálat és eredményeinek felhasználási lehetősége az élet elleni bűncselekmények felderítésében [István Szijártó: Psychophysiology (polygraph) examination and the possibilities of using its results in investigating criminal offenses against life] Tansegédlet. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1990. pp. 10-11

³¹ Jan Widacki: Discoverers of the Galvanic Skin Response. In: *European Polygraph* 2015/4. Vol. 9. pp. 213-214.

³² Szijártó István: A pszichofiziológiai (poligráf) vizsgálat és eredményeinek felhasználási lehetősége az élet elleni bűncselekmények felderítésében [István Szijártó: Psychophysiology (polygraph) examination and the possibilities of using its results in investigating criminal offenses against life] Tansegédlet. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1990. p. 10

³³ Nathan J. Gordon: *Essentials of Polygraph and Polygraph Testing*. CRC Press, Boca Raton, 2017. p. 11.

³⁴ [Christopher D. GREEN](http://psychclassics.yorku.ca/Jung/Association/lecture1.htm): Classics in the History of Psychology. <http://psychclassics.yorku.ca/Jung/Association/lecture1.htm> (downloaded: 16.02.2018)

³⁵ Henry T. Greely – Judy Illes: Neuroscie-Based Lie Detection. *The Urgent Need for Regulation*. *American Journal of Law Medicine*, 2007/2-3. Vol. 33. pp. 385-386

World War I.³⁶ C. M. Wilson has developed a device for the proper examination of galvanic reactions at Northwestern University's criminalistics laboratory in 1935. Keeler was doing research in the same laboratory as well.³⁷ The fact that the American intelligence commonly used this method at the POW camps of Western-Germany at the end of World War II. was a significant contribution to the widespread of Keeler's polygraph.³⁸ In 1948 Keeler established the world's first polygraph academy in Chicago, where numerous representatives of later prominent polygraph experts could learn the knack of handling the examination.³⁹ Further development of the polygraph's querying techniques concentrating exclusively on the variation of relevant and irrelevant questions is another one of Keeler's breakthroughs. He invented the card test, during which the subject had to choose one card and he would identify the card picked by the subject by using the polygraph.⁴⁰ The card test demonstrated and convinced the examinee that he can be identified.⁴¹ Keeler has successfully used polygraph in several cases, for example, he'd examine suspect Virgil Kirkland amongst others, whereas the results of examination confirmed that he'd killed his sweetheart Arlene Draves.⁴² He'd also use the device in Joseph Walker's case, a murderer of an eighteen year old girl.⁴³ Keeler's fame has further developed by his examinations of American army soldiers accused by conduction criminal offenses after World War II.⁴⁴, and as the result of his tests a couple dozens of suspect were acquitted.⁴⁵ For Keeler's polygraph, it is now generally accepted, that in order that an instrument may be employed as a polygraph, it must possess a minimum of three units each measuring distinct biological parameters – a pneumograph (a unit measuring the volume changes of respiration), a sphygmograph (a unit measuring the changes of blood pressure) and a GBR (a unit measuring the electric resistance or conductivity of human skin).⁴⁶

In 1945, Reid has added another channel to Keeler's four-channel polygraph, so the device was able to measure muscle activity as well. Reid has created a special armchair that could sense and measure the motions of the subject's arms and legs. However, he discovered that voluntary muscle activities may effect the figures measured.⁴⁷ Reid has further developed Keeler's questioning techniques and established the (modified) general question test in 1947,

³⁶ Par Anders Granhag – Leif A. Strömwall: The Detection of Deceit. In: Richard N. Kocsis (Ed.): Applied Criminal Psychology: A Guide to Forensic Behavioral Sciences. Charles C Thomas Publisher. Springfield, 2009. p. 110

³⁷ Jennifer Devroye: The rise and fall of the American Institute of Criminal Law and Criminology. The Journal of Criminal Law & Crimonology, 2010/1. Volume 100. p. 30

³⁸ A. M. Larin: Polygraph and personal rights in criminal procedures, Magyar Jog (Hungarian Law), Vol. 29, issue 4, April, 1982, p. 354

³⁹ Andryi Volyk: History of the Polygraph. <http://www.argo-a.com.ua/eng/history.html> (downloaded: 20.02.2018)

⁴⁰ Ken Alder: The Lie Detectors. <http://www.kenalder.com/lie detectors/portrait.htm> (downloaded 16.02.2018.)

⁴¹ Ken Alder: America's Two Gadgets Of Bombs and Polygraph. The University of Chicago Press on behalf of The History of Science Society Isis 2007/1. Vol. 98. p. 127.

⁴² Kirkland loses 'lie detector'. The Pittsburgh Press, 1931/325. Volume 47. 21 May 1931. p. 3

⁴³ Kerekes Tamás: A poligráf használatának története fényképeken [Tamás Kerekes: Photographic history of the polygraph]. <https://prezi.com/pde5-6t1lf-z/a-poligrafos-vizsgalatok-tortenete-kepekben/> (downloaded: 20.02.2018)

⁴⁴ BSZKI Poligráfós Vizsgáló Osztály: A poligráf rövid története [BSZKI Polygraph Research Department: Short history of the polygraph]. <http://www.bszki.hu/page.php?556> (downloaded: 19.09.2016)

⁴⁵ Árpád Budaházi: Conditions and Requirements of Polygraph Examination. European Polygraph 2012/3 (21) p. 162

⁴⁶ Agárdi Tamás – Kármán Gabriella: A hazugságvizsgálatról más szemmel [Tamás Agárdi – Gabriella Kármán: Lie detection from another angle]. Belügyi Szemle, Vol. 47, 1999/10. p. 92

⁴⁷ John Galianos: Brief History of the Polygraph http://home.total.net/~galcar/html/brief_history_of_the_polygraph.html (downloaded: 16.02.2018)

a breakthrough in the methodology of polygraph examinations.⁴⁸ Reid placed a so-called control (comparison) question in between the sequence of previously varied relevant and irrelevant test format, exploring the examinee's past, whereas not denying undesirable for the subject, therefore he is expected to deny the conduct of the given offense (for example, have you stolen anything during your previous employment?). The expectation is that innocent examinees's bodily reactions will be stronger to control (comparison) questions than to critical (relevant) questions, consequently, it is unlikely that he's conducted the offense subject to the polygraph. Nevertheless, there is a risk that poorly drawn-up control questions will not have any effect on the examinee, thus he will react to the critical question related to the conduct of the offense more strongly, even if he is not the actual offender.⁴⁹ Such anomalies may occur if examinee otherwise admitting occasional consumption is asked whether he's involved in trading (otherwise denied by the subject).⁵⁰ Should the polygraph examiner be wrong to assume that the examinee is not only a consumer but also a drug dealer and asks the wrong control question, the examinee may give more intense reaction to the question on the robbery than the control question on trading drugs. This may easily lead us to the conclusion that the otherwise innocent examinee is the offender. Consequently, it is priority that the polygraph examiner should ask the proper control questions.

III. Polygraph developments in the second half of the 2th century

In 1959, David Lykken established the Guilty Knowledge Test (GKT).⁵¹ The initial of the test is the assumption that there are elements of the criminal offense only the perpetrator may be aware of. The sequence of questions contain both critical and neutral questions, for example, in case the investigating authority is aware of the fact that the victim has been poisoned, such killing method shall be subject to critical questions, while other possible ways of taking life such as strangling, shooting or stabbing the victim shall be mentioned amongst neutral questions. The sequence of test questions is applicable if the examinee denies to have committed the offense or denies to have any knowledge on the killing method. The fact that the subject reacts to strangling as the way of murdering the victim may presume that that the perpetrator is being examined. It can be further confirmed by the results of the general questions test, if the examinee reacts to the question whether he is the perpetrator of the criminal offense or not. Both the general questions test and the GTK sequences are universally used methods of polygraph examinations. Possible risk factor to the Guilty Knowledge Test is represented by the following example, the examinee does not react to the question referring to poisoning for did not commit the criminal offense, but he conceals the information that the victim has been poisoned learned from his associates from the investigating authorities (thus knowing the killing method from someone else makes him react to critical questions).

⁴⁸ William G. Iacono: Encouraging the use of the Guilty Knowledge Test (GKT): what the GKT has to offer law enforcement. In: Bruno Verschuere – Gershon Ben-Shakhar – Ewout Meijer (Eds.): Memory detection: Theory and application of the Concealed Information Test. Cambridge University Press. Cambridge, 2011. p. 13

⁴⁹Árpád Budaházi: Testing Procedure of the Polygraph Examination. *Studia Iurisprudentia* 2015/1. <https://studia.law.ubbcluj.ro/articole/2015> (downloaded: 22.02.2018)

⁵⁰ David T. Lykken: The GSR in the Detection of Guilt. *Journal of Applied Psychology* 1959/6. Vol. 3. p. 385

⁵¹ James Allan Matté, *Forensic Psychophysiology Using the Polygraph: Scientific Truth Verification – Lie Detection*. J.A.M. Publications, Williamsville - New York, 1996. p. 420

With regards to its present practice⁵², we must further recognise Celeve Backster's numerical analysis⁵³, first introduced in the 1960-ies, using numerical scores as polygraph units to define if the examinee genuinely denies to have committed the criminal act or having any information on the case. Joseph F. Kubis, researcher of Fordham University, New York, was first to use computer applications examining the polygraph results at the end of the 1970-ies. Kubis expected objectivity from computerised polygraph analysis.⁵⁴ It was the beginning of the change of eras when the path of inventions has taken analogue polygraph measures to become digital devices. Starting in the early 1980-ies, John C. Kircher's and David C. Raskin's surveys on computerised polygraph have led to the development of the Computer Assisted Polygraph System at the University of Utah by 1988, including the first algorithm used for evaluating psychological data collected for diagnostic purposes. By 1992, polygraph has officially stepped into a new era, the era of computers, whereas modern digital technology replaced the analogue devices⁵⁵. Lafayette polygraph system has topped the markets from the beginning⁵⁶, we may further state that no significant changes in the system can be reckoned since 1992, of course, the modernisation of the device and the related software is continuous, however, more considerable changes characterised the previous decades.

IV. Methodical changes of the polygraph examinations

Besides the device, the analytical methodology has also gone through a major development. Closed responses (yes / no) have remained fundamental until today, but the examination methods have changed significantly. At the early stages, tests containing relevant and irrelevant questions were common, even Larson's polygraph examination of 1921 used relevant and irrelevant questions, but upon Reid's innovation in 1947 the control questions were included in the test sequences, making the system of general question test the ground of polygraph investigation, resulting in a much more efficient analysis. Lykken's Guilty Knowledge Test of 1959 has further increased the efficiency of the method, allowing the identification of the perpetrator when using the polygraph to detect whether the examinee has any information on the circumstances of the committed criminal offense only possibly known by the perpetrator, also assisting the investigators to obtain further information previously unknown by the authorities. For example, on the location of the missing body, whereas the polygraph examiner detected the geographical location where the body was buried upon the bodily reactions of the examinee. Thanks to Keeler's researches, the card test became part of the methodology from the 1920-ies, however, it is somehow forced back, even in Hungarian practice, to the benefit of a longer interview preceding the investigation. Furthermore, control questions were replaced by comparison questions in the general question test, parallel to the entering of the score method assuring the objectivity of the examination, as it also reached Hungary in the past few years. Polygraph examinations grew mature and became a well-established method in the past more-than-one century, nevertheless, the innovations will continue for technological development. It is enough to refer to technological innovations of

⁵² Don Grubin – Lars Madsen: Lie detection and the polygraph: A historical review. *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, June 2005/2, Vol. 16. p. 361

⁵³ James Allan Matté: *Forensic Psychophysiology Using the Polygraph: Scientific Truth Verification – Lie Detection*. J.A.M. Publications, Williamsville - New York, 1996. p. 420

⁵⁴ Ken Alder: *The Lie Detectors*. <http://www.kenalder.com/lie detectors/portrait.htm> (downloaded: 16.02.2018)

⁵⁵ Kerekes Tamás: A poligráf használatának története fényképeken [Tamás Kerekes: Photographic history of the polygraph]. <https://prezi.com/pde5-6t1lf-z/a-poligrafos-vizsgalatok-tortenete-kepekben/> (downloaded: 20.02.2018)

⁵⁶ Farkas László: A tudományos grafológia néhány területe [László Farkas: Some areas of scientific graphology]. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, IV. 2005. p. 243

medical equipment in the 19th and 20th centuries, to the researches and observations on the physiological changes of the human body, leading to modern lie detection devices such as the modern polygraph on the one hand, while the challenges of combating terrorism or organised crime require further development of questioning techniques, for example, for it's necessary to define the types of questions that can successfully be asked in order to identify a person who can be associated with a terrorist or an organised criminal group, or detecting a suspect trying to infiltrate into a governmental institution. There's no doubt that such assessment tests used for filtering go far beyond general criminal procedures, yet, they do require continuous development likely to the polygraph measures used in criminal proceedings. Presumably, the device will not go through considerable changes, similarly, the system of questioning techniques will not change significantly either, since the polygraph method is approved and well established today.

V. Introduction of graphometer as the alternative of the polygraph in Hungary

Primarily used by the intelligence, polygraph was introduced in Hungary in the 1970-ies, however, it has been used in open criminal procedures by the 1980-ies. The method was already known and commonly used when forensic expert of graphology László Szidnai and computer engineer András Kiss have developed graphometer in 1994.⁵⁷ Graphometer is a computer supported graphology based method developed parallel to the worldwide introduction of computerised polygraph. However, contrary to the polygraph, the graphometer does not measure physiological changes, for it is connected to a digitalised tablet and a special pen, capable of recording pressure figures of the moment and forwarding such data for further processing to a computer. The examiner of the graphometer collects information on the vibration of the pen, the speed and amplitude of the motions. During the maximum twenty-five minute examination, the device records 125 positions of the pin of the pen on the tablet and above it up to a certain height per second, furthermore, it records 600 measured data per second on the pressure of the pin of the pen in a fine resolution determined in grams.⁵⁸ This is considerably more information than anything expected from the measures of classic graphology at the present, that is why co-authors Tamás Agárdi and Gabriella Kármán believe that notwithstanding to the measures and achievements of classic graphology enabling authorities to detect general or – in case of certain question – situational deception of the examinee, ‘computerised graphology increase the precision of the method’.⁵⁹ Computers help to increase and fasten the number of precisely specified and measurable parameters of writing.⁶⁰

Fundamentally, the graphometer analyses the level of the specific experience, whereas the experience can already be pictured through the micro-motoric motions in the air before actually writing the answers to the questions, it can also appear and be detected in between motions, that is if contradictory to the written pictogram, can be understood as the sign of deception. Contrary to the polygraph, the subject does not give a ‘yes’ or ‘no’ answer to the questions asked, but draws a pictogram of a circle or triangle, namely, first a triangle, than when the question is asked for the second time (control examination) draws a circle on the

⁵⁷ Farkas László: A tudományos grafológia néhány területe [László Farkas: Some areas of scientific graphology]. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, IV. 2005. pp. 244-245

⁵⁸ Agárdi Tamás – Kármán Gabriella: A hazugságvizsgálatról más szemmel [Tamás Agárdi – Gabriella Kármán: Lie detection from another angle]. Belügyi Szemle, Vol. 47, 1999/10. p. 93

⁵⁹ Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika jövőbeli fejlesztési lehetőségei, kihívásai [Csaba Fenyvesi: Future development potential and challenges of criminalistics]. Pro Futuro, 2013/2 p. 53

⁶⁰ Ferentzi Tünde: Tökéletes hazugságvizsgáló? [Tünde Ferentzi: Perfect lie detector?] Zsaru Rendőrségi Magazin, 2011/12, p. 23

piece of paper place above the digital tablet.⁶¹ At different levels of experience the actual experience means that the examinee was actually present at the given event and his memories, his brain control immediately project this fact from the territories of his unconscious through the motion he made in the air. During the ‘lived-by’ experience the examinee projects the pictures of a memory, detectable after the numeric phase and prior to the pictogram recording the exact, conscious answer. Should he mark a period or comma after the number, such sign can be detected in the surroundings of the period or comma sign in the motion carried out in the air. If there is no sign in this stage, it indicates that most probably he does not have a lively experience. In case of a true, ‘lived-by’ experiment, his memory projects a conscious answer, upon which the examinee marks his answer of conscious deception in the form of a visible and stressful pictogram, or he is trying to escape from his experience earned in an undesired situation. At this stage, it possible that the examinee was present at the location or at the given situation, yet, he did not actively participate in the action, he only ‘witnessed’ the criminal offense. According to the examiner, the actively experienced, the ‘lived-by’, and even the ‘lived-through’ experiences can be differentiated using the graphometer.⁶²

Prevalence and awareness of the graphometer is far from polygraph’s visibility. The lack of its foreign practice is another obstacle to widen its acknowledgement. Contrary to polygraph, since the results of validation experiments are still not summarized, this method is not validated yet, the applicability or non-applicability of the method entirely relies on professional experience. Nevertheless, we must speak about experience, since graphometer has played a significant role in a couple hundreds of criminal cases, and experiences proved that it stood up to the requirements of sound credibility examination, hence it could not only identify the perpetrator but likely to polygraph examinations, it could also induce admission statements. Without any serious developments the parameters of the special pen, the digital surface and the software remained steady, nevertheless, there are some minor modifications regarding the methodology of the analysis. However, we do not expect any considerable modernisation of the graphometric lie detection examination.

VI. Layered Voice Analysis

Layered voice analysis (henceforth LVA) has been developed by the Israeli company Nemesysco in 1997. The device provides analysis on a voice segment level, determining whether the speech segment was at low risk or high risk of being deceptive.⁶³ Vocal cords channel traces of brain activity, and LVA is capable of picturing changes of the voice minute by minute, it detects and classifies the anomalies and alterations in terms of stress, excitement, confusion, deception and other relevant emotional states. Fundamentally, the method is based on the presumption that lying is a result of a deep logical process executed in the brain with the particular intention of deception. LVA is capable of detecting the associated intention behind deception and lies.⁶⁴ Focusing on the development of the method, we must first

⁶¹ Farkas László: A grafométer az írásanalitika alaplészere [László Farkas: Graphometer, fundamental instrument of writing analysis] <https://www.irasanalitika.com/ujdonsagok/grafometeres-hazugsagvizsgalat> (downloaded: 21.02.2018)

⁶² William J. MAYEW – Mohan VENKATACHALAM: The Power of Voice. Managerial Affective States and Future Firm Performance. Journal of Finance Forthcoming, January 20, 2011. p. 10

⁶³ ANIMA Polygraph’s organisational and human security risk analyst technology <http://www.polygraph.hu/hangelemzes-szervezeti-human-biztonsag-kockazatelemzo-technologia.html> (downloaded: 22.02.2018)

⁶⁴ Budaházi Árpád: Poligráf. Mészeres vallomásellenőrzés a bűnügyekben [Árpád Budaházi: Polygraph. Instrumental credibility examination of testimonies in criminal cases]. NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2014. p. 226

concentrate on modernisation, namely on software developments, since technically there is only a microphone is attached to the LVA voice analysing system. On the path of its development, we must note that the method has reached the areas of law enforcement from its original grounds of human protection and human resources, whereas experts confirmed its benefits in criminal proceedings at the interrogation of witnesses, for example, to define which one of the witnesses possess the most relevant information on the conduct of the criminal act. However, it may mislead the investigation if the witness unwillingly adds fictional sequences of his own imagination into his testimony, and represents the story as if it actually happened. Should the method be suitable for choosing the appropriate witnesses, it could make the investigation much faster and efficient. Furthermore, the device is expected mark the moment when the subject '*can be broken*' during the interrogation in order to make a confession. Experts also believe that the device is suitable to evaluate the state of the investigation and to determine whether the investigating authorities should wait for further relevant and sincere data.

Apart from other devices, it is the benefit of LVA that it does not require neutral surroundings, and the number of persons present at the examination is also irrelevant. While closed questions and closed answers ('yes', 'no') define the polygraph credibility examination, also the computer graphometer and the graphometric analysis, there are no such restrictions at the voice analysis, therefore, it's allowed to speak coherently, also, there are no restrictions related the person controlling the conversation, thus even the member of the authority may query the subject. Consequently, LVA is more likely to be related to interrogation than any other instrumental method.⁶⁵ However, it is a problem that LVA cannot be considered as a sufficiently validated method, nevertheless, the fact that LVA is being used in several countries is definitely an advantage compared to the graphometer's practice, however, even in foreign countries its significance falls well short of the polygraph's publicity.⁶⁶

Examining the relations of LVA and polygraph we may find that LVA might be capable to narrow the range of persons where further exploration of polygraph examination is needed, thus the method identifies the sequences in the examinee's statement that assume deception. In such cases the cause of a lie might be examined by the polygraph. However, there is risk that the questions taken at the LVA analysis narrow the possibilities of using the polygraph, since the questions may suggest information related to the case that might make it impossible to compile the question series of the Guilty Knowledge Test (take note that it may apply to the graphometer analysis prevailing polygraph examination). Should the examinee state that he is aware of the fact that the victim has been poisoned, the sequences related to the way of murder can not be applied.

LVA method has both an online and an offline version. For example, the online version might be suitable for the orientation of the interrogation (however, it is impossible in Hungary, since it is not used during interrogation). In case of the offline version, the proceeding expert analyses the conversation and summarizes the results retrospectively.

⁶⁵Budaházi Árpád: Poligráf. Műszeres vallomásellenőrzés a bűnügyekben [Árpád Budaházi: Polygraph. Instrumental credibility examination of testimonies in criminal cases]. NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2014. p. 226

⁶⁶Árpád Budaházi – Zsanett Fantoly: Instrumental Credibility Examination of Testimonies in the New Criminal Procedural Code. Jogelméleti Szemle 2017/4. p. 14

VII. Brain fingerprinting

We might see brain fingerprinting as the future method of credibility examinations. Fundamentally, the method relies on the fact that human brain stores memories, and the events of exaggerated stress – like conducting a criminal offense – are fixed stronger in the memory. Lawrence A. Farwell has discovered a ‘MERMER’ frequency in the brain, one of the elements of the greater brain frequency known as P300. According to Eszter Póczos ‘much more accurate results can be achieved in the field of mapping brain activities with the help of the new brain frequency.’⁶⁷ EEG (electroencephalogram) sensors are used in the analysis to detect the electric brain functions of the subject generated by various external stimulus. In case of a MERMER response the examiner concludes that the information connected to the effect is stored in the subject’s memory. On the contrary, irrelevant stimulus does not result in a MERMER response.⁶⁸ In other words, the method of brain fingerprinting is similar to the approach of Guilty Knowledge Test, however, instead of questions it uses pictures, and the question is whether the examinee recognises the critical picture or not. The premiss of brain fingerprinting used during a criminal procedure is that only the perpetrator’s brain would produce a MERMER response, since he is the only person with detailed information on the criminal offense. On the other hand, the person who really does not know anything about the conditions of the criminal act, since did not conduct such action will not produce any MERMER response.⁶⁹

Being under development is definitely the handicap of the method, its introduction takes time, moreover, further validation tests are required besides the fact that the method itself needs to be further adjusted. Farwell has only used brain fingerprinting method in three criminal cases in the US. Out of these three cases, it was only Terry Harrington’s criminal suit where it was referred before the court. However, the court has established its position on the admissibility and acceptability of brain fingerprinting as an evidence in this particular case. Iowa District Court denied the appeal on legal grounds in 2000 and stated that brain fingerprinting has an evidentiary nature, since its scientific fundamentals are beyond doubt. However, Harrington has filed an appeal against Iowa District Court’s decision in 2001, and the Supreme Court of Iowa granted Harrington a new trial.⁷⁰ Although the Supreme Court if Iowa was undoubtedly aware of Farwell’s expert opinion based on brain fingerprinting, the breach of Brady doctrine has brought remedy to Harrington, namely, the defendant was not confronted with the state attorney’s chief witness since he has withdrawn his testimony, after gaining knowledge about the results of brain fingerprinting concluded on the defendant. In the lights of the new evidence and with regards to the fact that the witness testifying in the first degree case has withdrawn his testimony, there was no ground of conviction, so Harrington was released in 2003 without re-trial, vacating his conviction and sentence. He’s received a remedy of USD 12 Million for the years he’ has spent in jail.⁷¹

⁶⁷ Póczos Eszter: A hazugságvizsgálat jövőképe [Eszter Póczos: Future vision of lie detection]. *Belügyi Szemle*, 2006/5. p. 102

⁶⁸ <http://www.larryfarwell.com/Chemistry-dr-larry-farwell-brain-fingerprinting-dr-lawrence-farwell.html> (downloaded 22.02.2018)

⁶⁹ Sarah E. Stoller – Paul Root Wolpe, *Emerging Neurotechnologies for Lie Detection and the Fifth Amendment*. *American Journal of Law Medicine*, 2007/2-3. Boston University School of Law. p. 362

⁷⁰ *Harrington v. State*, 659. N.W.2nd 509 (Iowa 2003)

⁷¹ Farwell: Brain Fingerprinting Ruled Admissible in Court. Innocent Man Freed After 24 Years in Prison. <http://www.larryfarwell.com/Harrington-Summary-dr-larry-farwell-brain-fingerprinting-dr-lawrence-farwell.html> (downloaded 22.02.2018)

The method was used in 1999 in James B. Grinder's case during the investigation. Finally, the procedure was closed with a plea deal.⁷² During the investigation, Grinder was shown the murder weapon, specific methods of killing the victim, the object the perpetrator used to bind the victim's hands, the crime scene and the belongings of the victim found not far from the location of the offense after discovering the criminal act. According to the results of the brain fingerprinting test all this information was stored and present in Grinder's brain.⁷³ Aware of the conclusions of the analysis Grinder was facing certain conviction and a death sentence. He pled guilty to rape and murder of the victim, and he agreed to conclude a plea deal, and in exchange - instead of death penalty - he agreed to a life sentence without parole. He is currently serving his lifelong penalty and he is recklessly filing requests for clemency. Uniquely, in this case Grinder did not only confess murdering victim Julie Helton, but after the brain fingerprinting examination he gave detailed confession to the murder of three more young girls.⁷⁴

The court proceeding in Jimmy Ray Slaughter's criminal case ruled that brain fingerprinting was not admissible as evidence. Convict Jimmy Ray Slaughter facing a death sentence have plead for new trial referring to the test result of brain fingerprinting and other evidence at the Court of Criminal Appeals of Oklahoma in 2004. The appellant did not only refer to the beneficial results of brain fingerprinting, but also referred to the exempting results of DNS analysis and further evidence proving his innocence. The court denied the appeal of the convict on the death row, referring to issue of brain fingerprinting as well, denying its admissibility in criminal procedures. According to the ruling, there was not enough information on the new method that would allow its admissibility as evidence.⁷⁵ With regards to development, brain fingerprinting is a young technology of considerable potential used by for example, the FBI and CIA in the US, however, it has not much account in criminal procedures yet.

VIII. Concluding remarks

Besides the polygraph, both LVA and graphometer is suitable for human risk analysis and assessment, and admission tests, moreover, their admissible in criminal procedures, during the investigation as well. However, polygraph is the only adequately validated method, consequently its publicity and acknowledgement is broader that of other techniques. However, its maturity also implies that there is less need for its further development, and the same applies for the likely mature graphometer, however, the latter's development has seized earlier. With the coming into effect of the new criminal procedural code (Act XC. of 2017) Layered Voice Analysis will possibly gain more grounds in criminal cases (since the new Act generally allows the admission of instrumental credibility examination breaking up the former exclusivity of the polygraph), thus practice will prove the expectations related to this method. Admission of brain fingerprinting in criminal procedures will take longer, however, it does

⁷²Dr Farwell conducts a Brain Fingerprinting test on serial killer J. B. Grinder. <http://www.larryfarwell.com/Grinder-Summary-dr-larry-farwell-brain-fingerprinting-dr-lawrence-farwell.html> (downloaded 22.02.2018)

⁷³ Clive Williams: Scanner for terrorism – brain fingerprinting offers new hope for anti-terrorism fight. <http://www.smh.com.au/comment/scanning-for-terrorism--brain-fingerprinting-offers-new-hope-in-antiterrorism-fight-20160106-gm08k1.html> (downloaded 22.02.2018)

⁷⁴ Farwell: Brain Fingerprinting Test Helps to Bring a serial Killer to Justice. www.reddict.com [downloaded 27.01.2018]

⁷⁵ Tom Paulson: 'Brain Fingerprinting' Touted as Truth Meter. <http://www.larryfarwell.com/Seattle-PI-dr-larry-farwell-brain-fingerprinting-dr-lawrence-farwell.html> (downloaded 22.02.2018)

has the potential to become a popular credibility examination technique. Of course, these are only presumptions, nevertheless, it is obvious that law enforcement shall not remain without instrumental measures. Overlooking the past century we may find that proper usage and management definitely assist the authorities participating in criminal procedures.

Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolata

I. Bevezetés

Legutóbbi írásomban az alkotmánybíráskodás kialakulásával foglalkoztam. Kísérletet tettem az alkotmánybíráskodás fogalmának meghatározására. Az alkotmánybíráskodás antikvitáskori előzményeinek bemutatását követően az alkotmánybíráskodás körében kialakult modelleket vázoltam.² Jelen tanulmányomban az alkotmánybíráskodás és a demokrácia közötti kapcsolat feltérképezésre törekszem. Tanulmányom bevezetéseként a demokrácia fogalmának vázlatos áttekintésére teszek kísérletet, ezt követően a jogállapot megvalósítására törekvő polgári társadalommal foglalkozom. A polgári társadalom a legteljesebb formában a demokratikus jogállamban teljesedik ki. Ebből következően a jogállamiság, joguralom kérdéskörét érdemes áttekinteni. A joguralom, jogállamiság témakörének áttekintését követően halaszthatatlanul felvetődik azon kérdés megválaszolására vonatkozó igény, hogy az alkotmányos korlátok érvényesítését milyen állami szervnek, és milyen módon kell megvalósítani. A történeti példák áttekintését követően megállapítható, hogy az alkotmányos korlátok érvényesítését a bíróságokra szokás rábízni, abból az okból következően, hogy a jogszabályokat elsősorban a bíróságok jogosultak értelmezni. Az alkotmányos korlátok és a bíróságok kapcsolatának elemzésekor magától értetődik az alkotmánybíráskodás témakörének áttekintése. Az alkotmánybíráskodás és a demokrácia közötti kapcsolat vizsgálatára irányuló szándékomat a kérdéskörrel kapcsolatos eltérő és egymással ellentétben álló álláspontok motiválják. Egyesek szerint a demokrácia és az alkotmánybíráskodás egymással összeférhetetlen, a két fogalom egymással kibékíthetetlen ellentétben áll. Az e felfogással szembeállítható álláspontot képviselők szerint az alkotmánybíráskodás a modern alkotmányos, demokratikus állam szükségképpeni fogalmi eleme, alkotmánybíráskodás nélkül nincs modern demokratikus állam. Az intervallum végleteit képező nézetek az alkotmánybíráskodás, a demokrácia és jogállamiság fogalmi közötti

¹ A szerző a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának abszolutóriumot szerzett hallgatója.

² Az alkotmánybíráskodás kialakulását lásd pl.: Mauro Cappelletti – William Cohen: Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995. Az alkotmánybíráskodás hatáskörök összefoglalásához lásd: TÉGLÁSI András: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 135-141. o. In: BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván: Összehasonlító alkotmányjog. Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 135-148. o.; Legény Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 236-273. o. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 211-280. o.; KUKORELLI István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 452-467. o.; TÓTH J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. Jogelméleti Szemle, 2016/1. szám, 121-138. o.; Uő: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepének változása 2012 után. Glossa Iuridica, Új folyam, IV. évfolyam, 2017/3-4. szám, 9-19. o.; Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2014; Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám, 224-238. o.; Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve MTA doktori értekezés. MTA TK Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016; Uő: Az alkotmánybíráskodás egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. In: Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012, 344-372. o.

kapcsolat vizsgálatára inspiráltak.³ A következőkben tehát az alkotmánybíróság és a demokrácia fogalmi közötti kapcsolat áttekintésére vállalkozom. Kiindulásképpen áttekintem a demokrácia fogalmát, illetőleg a demokráciafogalom jelentésváltozásait.

II. A demokrácia fogalmának áttekintése

A demokráciát sokan az ókori görögök definíciójával határozzák meg, amely szerint a demokrácia a nép (*démosz*) hatalmát (*krátosz*) jelenti. A szó szoros értelmében a demokrácia néphatalmat jelent. A demokrácia az a kormányzati rendszer, amelyben a döntéseket a közösség hozza meg. A népfogalom a *démosz* kifejezésből ered. A *démosz* az ókori görögöknél jelentette a polgárok összességét, sokaságot, többséget, de még a csöcseléket is. A Rousseau-i értelemben vett népfogalom is kizárólag a polgárokat foglalta magában.⁴ Maga a polisz fogalom egy városközösség, „egy állam nélküli város” volt.⁵ A demokrácia kifejezés eredetileg Hérodotosznál fordul elő, a *démosz* a polisz polgárait testesítette meg. A demokrácia alapvető jellemzője az *iszonómia*. Az *iszonómia* modern kifejezéssel élve az állampolgári jogegyenlőség rendjeként fogható fel. Az állampolgári jogegyenlőség a demokrácia alkotmányformában valósul meg.⁶ Emellett a demokrácia fogalom azon jelentése is fellelhető, hogy a demokrácia a modern alkotmányok intézményeiben ölt testet. Bragyova András is úgy vélekedik, hogy a demokrácia és az alkotmány között szoros kapcsolat áll fenn. Az egyenlőség az európai demokrácia fogalom elengedhetetlen alapja. Az egyenlőség fogalma vezet át a demokrácia fogalmától a demokrácia elméleteihez.⁷

Az *iszegória* az egyenlő gyűlést jelentette, amely magában foglalja a szólás szabadságát is. A szabadság mindenki számára egyenlő. Arisztotelész szerint a demokratikus uralom akkor valósul meg, ha a hivatali tisztségeket a középosztályból választják. Ahol a vagyon elosztásában nincs középosztály (egyesek vagyonosak, mások vagyontalanok), ott túlzó demokrácia vagy türannisz fejlődik ki.⁸ Arisztotelész szerint a túlzó demokrácia akkor fejlődik ki, amikor mindenki részt vesz a kormányzásban. A demokrácia átfordul önkényuralomba, mert a köznép a vagyonos réteg vagyonára számítva vezetőket keres, aki a vagyonból a nép részére visszaszámoltat. A népvezér zsarnokká válik. Arisztotelész szerint a középosztálynak kell részt vennie a hatalomgyakorlásában. Arisztotelész az érdek szerinti egyenlőséget juttatja érvényre. Arisztotelész számára a szabadság a mértékadó eszme, amelynek feltétele a vezetők váltakozása. A polgároknak egyformán kell részesedniük a

³ E fogalmak kapcsolatához magyarul lásd pl.: Tóth J. Zoltán: Alkotmányjog. In: Sztárayné Kézdy Éva (szerk.): Jogi alapismeretek. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013, 103-157. o.; illetve uő: A népszuverenitás és az alkotmánybíráskodás viszonya a hatalommegosztás szempontjából. In: Tóth J. Zoltán – Ouk Varinic: Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXIV. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018, 9-140. o.

⁴ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 135. o.

⁵ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 115. o. és 124-125. o.

⁶ Államelmélet I. szerkesztette: Takács Péter Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2007. 211. o. Az iszonómia alatt a jó rendet is értik. „[...] a demokrácia a törvények állama, amelyben mindenki írott jogokat birtokol, és ahol minden köztisztviselő számadással tartozik.” In.: Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és intézmények (szerkesztette: Bódig Máttyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 122. o. és Uo. 119. o. és Bragyova, András: Alkotmánybíráskodás és demokrácia In: Acta Universitatis Szegediensis acta juridica et politica, (49) 1-48. pp. 136. o. (1996) http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (2018. augusztus 20.) 155. o.

⁷ Bragyova, András: Alkotmánybíráskodás és demokrácia In: Acta Universitatis Szegediensis acta juridica et politica, (49) 1-48. pp. 136. o. (1996) http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (2018. augusztus 20.) és Uo. 141. o.

⁸ Arisztotelész: Politika Gondolat Kiadó, Budapest, 1969. 220-221. o.

polgárjogokban.⁹ Giovanni Sartori Bárá Eötvös József munkájában¹⁰ foglaltakhoz hasonlóan az egyenlőséget akként határozza meg, hogy mindenkit egyformán rendelnek alá az államnak. Sartori álláspontja szerint a szabadság az egyenlőség feltételét jelenti.¹¹ Az egyenlőség modern fogalma továbblép a közügyek intézésében való részvétel egyenlőségeként meghatározott antik meghatározáson. Az egyenlőség modern fogalma, az egalitarizmus szerint a másokat is érintő kérdésekben mindazoknak a szempontjait egyenlő mértékben kell figyelembe venni, akiket a döntés érint. A modern politikai gondolkodás az egalitarizmus eszméjére a népszuverenitás eszméjének és az önkormányzás eszméjének kidolgozásával válaszolt.¹²

Bihari Mihály értekezésében abból indul ki, hogy az érték a legelvontabb tudományos kategória, amely nehezen meghatározható. Legátfogóbban az értékek absztrakt követelményekként jelennek meg, amelyek rendszert alkotnak, és az egyes társadalmi alrendszerekhez kötődnek.¹³ A társadalmi alrendszer felvetődését megelőzően érdemes egy lépést visszalépni, és magát a társadalom fogalmát áttekinteni. Az embert a természettől fogva társas lénynek kell tekinteni. Eldöntetlen kérdés, hogy a társadalmon kívüli, úgynevezett természeti állapot létezik-e, vagy létezhetett-e. Thomas Hobbes szerint ez az állapot a mindenki harca mindenki ellen (*bellum omnes contra omnes*). Rousseau szerint ez az állapot „az emberiség aranykora”. A magány természetellenes, a száműzetést büntetési nemként is alkalmazták. A természettudományban akár az azonos nemű anyagoknál, akár a növény-, akár az állatvilágban megfigyelhető. A mexikói barlanglakó indiánokon kívül az ember minden korban csoportban élt. A csoportot a közös érdekek is összehozzák. Angyal Pál szerint „Az emberek ily felismert érdek által egybekapcsolt, közös célra együttes működést kifejtő, állandó rendezett és szervekkel bíró összessége a társadalom”. Az önként keletkező demokratikus társadalmakat a kölcsönös érdekek és az együttműködés tartja össze. A társadalmi fejlődés kezdeti szakaszában a monarchikus alakulat felel meg a társadalom igényeinek, amelyet az arisztokratikus forma követ. Az arisztokratikus forma demokratikussá alakul, amely despotikus formává alakulhat.¹⁴ Bihari Mihály álláspontja szerint az emberhez igazán méltó

⁹ Tóth J. Zoltán – Ouk Varinic: Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico Politicarum XXIV. Budapest, 2018. 9-15. o.

¹⁰ „Az egyenlőség, a mennyiben ezen elvnek az állam körében alkalmazásáról van szó, az államéletnek oly módjára szabályozása, mellynél fogva az egyes sem előjoggal nem bír, sem külön teherrel nem illetethetik. Mindenkinél egyenlő alávetetése vagy egyaránti függetlensége, mindnyájotoknak egyenlő jogosultsága az államhatalom gyakorlatában: ezt értjük a politikai egyenlőség alatt”. In.: Bárá Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra Első kötet. Révai Testvérek Irodalmi Intézet R.-T. Budapest, MDCCCCII (helyesen MCMII), 35-36. o.

¹¹ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 118. o. és Uo. 146. o. és Uo. 157. o.

¹² Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények szerkesztette: Bódig Mátyás és Gyórfi Tamás Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Budapest, 2002. 60-61. o.

¹³ A szociális világ képződményeit a rendszerfogalommal szokták jellemezni, amelyhez az általános rendszerelmélet fogalmait használják fel. A legáltalánosabb rendszer fogalom szerint a társadalmi érintkezéseiben, akár a kommunikációban is rendszer alakul ki oly módon, hogy határvonal rajzolódik ki, amelyen túli tényezők a kommunikáció szempontjából figyelmen kívül maradnak. A legáltalánosabb rendszerfogalomtól pontosabb, részletesebb meghatározásnak minősül a szociális rendszer fogalma, amely három rendszer szintre tagolódik. Az első az interakciós vagy egyszerű szociális rendszer (a kommunikációs valamilyen témaköré csoportosul), a második szint a szervezeti rendszerek szintje (a rendszer rögzíti a szervezeten belül kommunikálható témákat), végül a harmadik, a legátfogóbb szint a társadalom szintje (biztosítja az egyszerű szociális rendszer és a szervezeti rendszer közötti kommunikációt). A társadalom rendszerszintje differenciálódik specializálódott alrendszerekre. A történelmi fejlődés során kialakultak az egyes alapfunkciókra vonatkozó fogalmi készletek, amelyek hétköznapi és professzionális, szakértői szinten is művelhetőek. Egy-egy professzionális alrendszer egy-egy bináris kód vagy univerzális értékuál jellemez. A professzionális alrendszer azonosítható a társadalmi alrendszer fogalmával is. In.: Bihari Mihály- Pokol Béla: Politológia Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998. III. fejezet: A modern társadalmak szerkezete 30-34. o.

¹⁴ Dr. Ráth Sándor: Jogbölcselet dr. Angyal Pál egyetemi professzor előadásai nyomán Kézirat Gyanánt III. Kiadás, Pécs, 1918. 66. o. és Uo. 60-91. o.

hatalomszervezés és érték a hatalom demokratikus rendszere.¹⁵ Az értékek viselkedésszabályozók, mérceként, közösséget egyesítő ismérvként szolgálnak. Az értékek hordozói a társadalmi közösségek. Alapvető értékeként határozták meg az emberi életet, a szabadságot, az egyenlőséget. A további értékek az alapvető értékekből származtathatóak, úgynevezett szekunder értékek. A demokráciában elsődleges politikai érték a politikai szabadság, az egyenlőség, az igazságosság, a humanizmus, a béke, a természetes emberi környezet. A politikai szabadság legfontosabb megnyilvánulásai közé tartozik az egyének egymás közötti viszonya, az egyének viszonya a közösséghez, a politikai közösségek egymáshoz való viszonya, a politikai közösségek viszonya az egyénekhez és az állami központi és a helyi központi hatalom szervezeteihez, a politikai szervezetek viszonya az intézményesült állami hatalom szervezeteihez. A sort végezetül az államok egymáshoz való viszonya zárja. A politikai szabadság lényegét akként lehet összefoglalni, hogy a társadalom egyénei és szervezetei részt vehetnek a társadalmi folyamatok politikai jellegű irányításában. A fogalmát röviden úgy lehet megadni, hogy az az egyenlők és az egyenlően szabadok szabadságát jelenti.

A demokratikus politikai rendszer másik alapértéke az egyenlőség. A politikai egyenlőség a szabadok egyenlőségét jelenti. Bármelyik érték túlsúlyba kerülése vagy korlátozottságának megszűnése eltorzítja a demokráciát. Az egyenlőség nélküli szabadság önkényuralmat idéz elő, a szabadság nélküli egyenlőség pedig kollektív diktatúrát eredményez. Az egyenlőség a gazdasági tulajdonosi egyenlőséget, politikai és állampolgári egyenlőséget, jogi (törvény és bíróság előtti) egyenlőséget, kulturális, oktatási, nemzeti-etnikai egyenlőséget, vallási-felekezeti egyenlőséget és az államok egyenlőségét foglalja magában. Az egyenlőség alanyai a politikai szabadság alanyaival megegyezők. A politikai egyenlőség a többség és a kisebbség jogainak védelmét is magában foglalja. Az alkotmányos korlátokra azért van szükség, hogy a társadalom kisebbségének vagy egyes egyéneinek bizonyos érdekei a többség döntései révén se legyenek beáldozhatóak.¹⁶ Bódig Mátyás szerint a morális egyenlőség hozzájárul ahhoz, hogy a politikai közösség létrejöjjön.¹⁷ A társadalom politikai rendszerének alapértéke a demokratikus hatalomgyakorlás. A szabadság, az egyenlőség és a demokrácia egymás érvényesülését is meghatározó politikai értékek. Bihari Mihály tehát a demokrácia fogalmát röviden a következőképpen határozza meg: „*A demokráciát ezért úgy is definiálhatjuk, mint a szabadság és a politikai egyenlőség együttes érvényesülését biztosító hatalmi berendezkedést*”.¹⁸

Megítélésem szerint az alapvető értékek hasonlóságot mutatnak az alapvető jogok vagy alapjogok vonatkozásában felépített rendszerrel. A politikai értékek az alapvető társadalmi értékekből vezethetők le. Az alapjogok rendszerében az „általános személyiségi jog” fogalommal illetve az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot, amelyet egyben anyajognak is tekintett. Az alapjogok ily módon felépített rendszerét szokás aktivista alapjogász jogkonceptióval illetni.¹⁹ A személyiségi jogból, mint eredendően Locke, Hobbes és Rousseau társadalomfilozófiájára visszavezethető, a konkrét személyt mint tulajdonost védő jogból a XIX. századi német jogtudomány által kidolgozott általános személyiségi jog vált.

¹⁵ Bihari Mihály: Politikai rendszer és demokrácia Második, átdolgozott kiadás. Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Politikatudományi Tanszékcsoport, Budapest, 1989. Előszó a második kiadáshoz.

¹⁶ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Mátyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 150. o.

¹⁷ Uo. 126. o.

¹⁸ Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998. 148. o. és X. fejezet írta Bihari Mihály A politikai értékek 137-158. o.

¹⁹ Pokol Béla: Jogbölcseleti vizsgálódások Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998. 12-24. o.

Sólyom László szerint a romanisták által kidolgozott személyiségi jog teljességgel megfelelt a jogképességnek, de másra nem volt alkalmas. A személy absztrakt fogalommal válása a polgári társadalomnak megfelelő állam kiépülése során oly módon jelenik meg, hogy az alkotmányokban a magánjogi természetű szabadságjogok mellett a politikai szabadságokat is kodifikálják.²⁰ Bihari Mihály úgy vélekedik, hogy az igazságosság is politikai értéknek minősül, amelynek mércéje a hatalom demokratikus berendezkedése és a hatalom jogszerűsége. Balogh István akként foglal állást, hogy az igazságosságról szóló elméleteknek elő kell segíteniük a politikai közmegegyezésen alapuló cselekvést. Az újabb igazságosságelméletek elsődlegesen a jóléti állam legitimációs válságaira adott válaszkísérleteknek minősültek a jóléti államokban. A nyolcvanas évek végétől jellemző a jóléti intézményekre, a jóléti államra vonatkozó általános felfogás lényeges megváltoztatása. Az egyéni szabadság beszűkülése vált meghatározóvá, amely a politikai berendezkedés és a politikai legitimációs válságát idézte elő, amely kihívás elé állította a tudományos gondolkodást.²¹

További politikai értéket képez a humanizmus, amelyben az ember minősül értéknek. Ugyancsak politikai értéknek minősül a béke is. A politikai szabadság és a demokrácia érvényesítéséhez származékos politikai értékek is szükségesek, amelyeket a következők szerint szokás összegezni: a politikai életben való részvétel szabadsága, az irányítók, a vezetők, a képviselők felválthatósága, politikai nyilvánosság (sajtószabadság) és nyilvános politizálás, a politikai közösségek szerveződésének biztosítása, a közösségek önkormányzati elv alapján való működésének elve. Az állami szuverenitás, a hatalommegosztás, a politikai sokféleség tolerálása, a politikai szolidaritás is a származtatott politikai értékek körébe tartozik.

A társadalom értékvilága plurális szerkezetű. A pluralizmus (a latin plurális – többes számra visszavezethető) politikaelméletként is használt kategória. Politikai értelemben megkülönböztethető az érdekluralizmus (csoportérdekek legitim politikai kifejeződése a politikai rendszerben), a politikai hatalom pluralizmusa (ezt a főhatalomnak a hatalomért versengő csoportok közötti megosztottsága és az együttműködő hatalmi ágak kölcsönös kontrollja jellemzi).²² Az államot a politikai intézmények rendszereként is azonosítják. A politikai intézmények rendelkeznek azzal a képességgel, hogy az állampolgárok gyakorlati indokainak érvényességére hatással legyenek. Az állam e képességét az „autoritás” fogalmával jellemzik. Nem minden autoritással rendelkező intézmény minősül politikai intézménynek: a politikai intézményhez hozzátartozik a kényszeralkalmazás lehetőségének igénye. Az autoritás a szabadságon alapszik. Az állam hatalmát csak és kizárólag a szabadságra tekintettel felállított korlátok között lehet gyakorolni. A szabadság fogalma akként is meghatározható, hogy az embernek döntési jogosultsága van a cselekvés és a nem cselekvés között. A szabadság jelentheti az egyedi cselekvés szabadságát is. A szabadság fogalmán belül megkülönböztethető az erkölcsi (ezen belül a helyes és a helytelen különböztethető meg) és a politikai szabadság. Attól, hogy a politikai szabadság nem áll fenn, az önmagában még nem jelenti a szabadság hiányát. A szabadság hiánya az erkölcsi meggyőződéssel szembenálló életformát is jelenthet. A szabadság köznapi értelemben véve azt jelenti, hogy az ember megteheti azt, amihez kedve van. A politikai szabadság meghatározásakor a korlátok kapnak kiemelt jelentőséget. A politikai szabadság meghatározása nem oldható meg oly módon, hogy nincsenek korlátok. A szabadságot John Locke a szabadságjogokra alapította, John Stuart Mill a szabadságot az állam által a

²⁰ Sólyom László: A személyiségi jogok elmélete Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983. Előszó és Uo. 223-227. és Uo. 249-252. o.

²¹ Balogh István: Igazságosság és politika Politikai Filozófia Sorozat L'Harmattan Kiadó, 2006. Előszó 11. o. és Uo. 351-353. o.

²² Bihari Mihály- Pokol Béla: Politológia Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998. 156. o. és Uo. 159-181. o.

szabadság korlátozására felhozható érvekben állapította meg. Az állam korlátokat és eszközrendszereket teremthet, amelyek elősegíthetik a szabadság érvényesülését. Az állam és a szabadság közötti kapcsolat az alkotmány aspektusából a hatalommegosztásban jelölhető meg.

Az autoritatív intézményeknek a szabadságot a nem igazolt önkényes hatalommal szemben kell megvédeniük. A politikai hatalom két feltétel teljesülésétől függ: egyrészt a hatalomhoz autoritásigény társul, másrészt a cselekvés akadályainak leküzdéséhez más emberek is mozgósíthatóak. A politikai hatalom a közhatalom gyakorlásával áll kapcsolatban. Az autoritás arra vonatkozó jogosultság, hogy indokot szolgáltatassanak mások cselekvésének meghatározására, amelyet a politikai filozófiában engedelmességi kötelezettségnek neveznek, amely a politikai kötelezettséggel azonos. A politikai kötelezettség modern elméleteiben gyakran érvelnek úgy, hogy a kötelezettségek az állampolgárookra, valamint a politikai intézményekre irányulnak. Elképzelhető olyan állam nélküli kötelezettség, amely anélkül lát el politikai funkciókat, hogy a közösségben lenne autoritással rendelkező személy. A cselekvést mindig az indokok mérlegelése határozza meg. Az autoritás többet jelent az erőtöbbletre támaszkodó hatalomgyakorlásnál, az az igazolt kényszerhatalommal azonosítható.

Habermas szerint egy politikai rend igazolásának a sikeressége attól függ, hogy elfogadásához milyen meggyőző erővel rendelkező indokokat tudnak felhozni. A narratív igazolás elmélete szerint az uralkodó személyét a közvetlen isteni leszármazás igazolja. Az ontológiai igazolás az emberi világot az univerzum egészébe helyezve magyarázza. Az autoritás elmélete szerint az államnak igazolt indokok alapján kell eljárnia. Egy adott cselekvésnek elegendő indoka lehet az a tény, hogy az autoritás írja elő, amely adott esetben beleegyezés hiányában is kötelező. Minden állam igényt tart az autoritásra. Az állam a legitimitással szándékozik igazolni autoritásigényét. Az állam abban az esetben minősül legitimnek, ha az igazolás sikerrel jár. A kifejezés a XII. táblás törvényre vezethető vissza, amelyben az a törvényes öröklés megnevezésére szolgált. Machiavelli elválasztotta egymástól a politikai hatalom megszerzésének törvényességét és a hatalom megtartásának hatékony módszerét.²³ Az ókorban vallott meggyőződés szerint a hatalom növekedése a szabadságot is növeli. A hatalmat úgy is meg lehet határozni, hogy másokra hatást tudunk gyakorolni, illetve másokat céljaink szolgálatába tudunk állítani. A hatalom jelenthet védelmet is. A hatalom egyik legátfogóbb elve az érdek, amelynek az a hátulütője, hogy komplex közösségekben eltérő és egymással szembenálló érdekek is létezhetnek. A hatalom hierarchikus viszonyt is kialakíthat. Balogh István szerint az egymással ellentétben álló érdekek közötti megegyezés kizárólag a kialakult vitát lezáró döntés eredményeként jöhet létre.²⁴

A hatalommegosztás Bódig Mátyás szerint hatalomszervezési elvként határozható meg. A hatalmat kizárólag a hatalom korlátozhatja. A szabadságot és a hatalmat a törvény kapcsolja össze. A szabadságot a törvény határozza meg. Egyes megítélések szerint a szabadságot a törvényi teszi lehetővé. A törvények funkciója abban áll, hogy intézményes keretekbe illessze a szabadság és a hatalom összefüggéseit. A törvények rögzítik a jogok és kötelezettségek tartalmát. A morális tartalmat a törvény egy fajtája, az alkotmány rögzíti. Az antik görög és római gondolkodásban a törvényt szövetségként határozták meg. A középkorban a törvényfogalmat a Biblia határozta meg, amely a fejlődés során a korlátlan

²³ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és intézmények (szerkesztette: Bódig Mátyás és Gyórfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 40-63. o.

²⁴ Balogh István Igazságosság és politika Politikai Filozófia L'Harmattan Kiadó, 2006. Előszó 10. o.

uralkodói szuverenitás elméletéhez igazodott.²⁵ Tamás András is úgy vélekedik, hogy a modern állam alapeszméje a szabadság és az egyenlőség.²⁶

A polisz világában jelenlévő néptömeg legutoljára a francia forradalom időszakában jelent meg ténylegesen.²⁷ A polisz kis méretű város volt, amelyben közvetlen, a modern értelemben vett állam nélküli demokrácia állt fenn. Az antik világ nem ismerte a személyiség fogalmát, amely a Kant elméletével befejeződő fejlődés eredményeként jelent meg.²⁸ Az ókori közösségben az egyénnel szembeni gyanakvás volt a jellemző, a száműzetés nem büntetési nemnek, hanem elővigyázatosságnak számított. Az egyének hasznát és értékét a poliszhoz mérték. Az egyén magánszférájának fejlődési folyamata a görög *idion* kifejezésre és ennek latin megfelelőjére, a *privatus* szóra vezethető vissza. Az ókori görögök a személyiség tiszteletét és védelmét, ennek megfelelően a szabadságot nem értelmezték. Az egyén szabadsága a hatalomban, a közösségben való részvételben jelent meg.²⁹ Az athéni demokrácia állandósította a poliszon belüli politikai feszültségeket. A római gondolkodásban a demokrácia fogalma csöcselékuralomként jelent meg.³⁰ A modern államban is az egyéni akarás érvényességének határát jelöli ki az állam és a jogrend.³¹

A nép fogalma azonban a történelmi fejlődés során nem egyezett meg, és manapság sem egyezik meg a mindenki fogalmával. A nép és a mindenki fogalma között különbség több millió embert is jelenthet (adott esetben a nép fogalmába nem tartoznak bele a cselekvőképtelen emberek, bűncselekményt elkövetett személyek).³² Az olasz *status* szó azt a társadalmi rendet jelenítette meg, amelybe az ember beleszületik. A *Stato* szó Machiavelli A fejedelem című művében jelenik meg.³³ Giovanni Sartori a fogalom meghatározása körében rámutat arra, hogy az sem közömbös, hogy a nép fogalmát egyes számban vagy többes számban használják-e. E körben kiemeli, hogy az angol gondolkodásban az emberek elkülönült tagokból álló sokaságot jelentettek. Sartori szerint a többségi elv nem az ókori görögökig vezethető vissza, hanem John Locke elméletéig.³⁵ A XVII. század végéig a választást az egyhangúság szentesítette. John Locke munkásságában a többség szabályozza és ellenőrzi az alkotmányos rendszert. A feudális rendszert azért váltották le, hogy a születési arisztokrácia helyett a választási arisztokrácia jöjjön létre.³⁶

A felvilágosodás során bekövetkező fordulatnak köszönhető azon felismerés, hogy a kényszerítő hatalomra vonatkozó felhatalmazás kizárólag a néptől származhat, az államnak kizárólag a nép adhat alkotmányt.³⁷ Samuel P. Huntington álláspontja szerint a demokrácia a nyugati keresztény kulturális és gazdasági fejlődés során alakult ki. A demokráciát a nyugati

²⁵ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és intézmények (szerkesztette: Bódig Mátyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bóbor Kiadó, Miskolc, 2002. 119. o. Uo. 9. o. és Uo. 10-39. o.

²⁶ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete Szent István Társulat, Budapest, 1997. előzetes kiadás 144. o.

²⁷ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 24. o.

²⁸ Uo. 120. o. és Pokol Béla: Középkori és újkori jogtudomány Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008 156. o.

²⁹ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 120-121. o.

³⁰ Államelmélet I. szerkesztette: Takács Péter Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2007. 211-212. o.

³¹ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete Szent István Társulat, Budapest, 1997. előzetes kiadás 150. o.

³² Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 20-23. o.

³³ Uo. 116-117. o.

³⁴ Az „állam” modern fogalmának megjelenéséhez, és ebben Machiavelli szerepének értékeléséhez lásd: Paczolay Péter: Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése. Korona Kiadó, Budapest, 1998.

³⁵ Locke elméletéhez lásd: John Locke: Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. Locke elméletének összefoglalásához vö. pl.: Tóth J. Zoltán – Nagy Péter: A hatalmi ágak elválasztása modern elméletének kialakulása: a locke-i hatalommegosztási tan születése. Jogelméleti Szemle, 2017/4. szám, 134-142. o.

³⁶ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 81. o.

³⁷ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Mátyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Miskolc, 2002. 122. o.

civilizáció formájának tekinti, amely nem birodalomban, hanem föderációkban, konföderációkban testesül meg. Huntington szerint a IX. századig vezethetőek vissza a képviselői szervek társadalmi rétegek érdekképviselői szerveiből történő formálódásának gyökerei.³⁸ Az újkori demokrácia kialakulásához vezető folyamat mozgatója, amely folyamat a XVIII. században kezdődött és a XIX. században zárult le, a politikai hatalomgyakorlás igazolása volt. Ha a polgárok közösséget alkotnak, akkor a közösséget illeti meg az a jog, hogy önmagát kormányozza.

A népszuverenitás elve szerint a kormányzásra való felhatalmazás a közösségtől ered. A modern demokráciában az önkormányzati és a részvételi elv összekapcsolódik.³⁹ A részvételi elv két formában jelenhet meg. Az egyik formája a döntési eljárásban megjelenő szavazati jog, a másik formája a vétójog, amely során döntés kizárólag abban a formában jöhet létre, ha egyetlen érintett sem ellenzi.⁴⁰ A részvétel követelménye azt jelenti, hogy az ember nem zárható ki a közösség életéből. A szavazati jog és a vétójog mellett megkülönböztethető az indítványozási jog is. Az indítványozási jogosultság eljárási jogosultságot is magában foglal, amely szerint a döntéshozó szerveknek kötelessége az indítványra vonatkozó döntéshozatali eljárás lefolytatása. A modern demokráciákban az általános vétójogot kizárják, helyette a véleménynyilvánítás szabadságát ismerik el.

A többségi döntés a következő intézményi formákban jelenik meg a modern demokráciákban: a törvényhozó testületekbe és az önkormányzatokba történő képviselőválasztás, a falugyűléseken történő közvetlen ügyintézésre való jogosultság, az államfő megválasztáshoz való jog, valamint a népszavazáson való részvételi és szavazati jogosultság. A többségi döntés méltányos eljárási feltételeket biztosít. A demokratikus döntések igazolása feltételezi az alapvető jogok tiszteletben tartását.⁴¹ A modern politikai államban a polgári társadalom jelenik meg. A polgári társadalmat mint a XVIII. és XIX. század eszmevilágának kategóriáját negatív meghatározással akként lehet meghatározni, hogy nem rendi állam, amelyet a rendi társadalom tagadása, a privát- és a közszféra (szabad individuumok társulása) elkülönülése, a népszuverenitás és az emberi jogok megvalósulása⁴² jellemez.⁴³

³⁸ Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása Európa Kiadó, Budapest, 2008. 26.; 72. és 103. o.

³⁹ Államelmélet I. szerkesztette: Takács Péter Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2007. 214-215. o.

⁴⁰ Uo. 223. o.

⁴¹ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Mátyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Miskolc, 2002. 128-134. o.

⁴² Születése a modern államiság kialakulásához és működéséhez kapcsolódik. A bürokratikus és centralizált rendszerre épülő modern állammal szembeni ellensúlyok és korlátok kiépítése során jött létre. Az emberi jogok védelme a kormányzat működésének korlátja. A polgárok jogai jelölik ki azt a kört, amelyet a kormányzat hatalma nem sérthet meg. Immanuel Kant meghatározásában az egyén (az emberi természetből fakadó racionális akarattal és erkölcsi felelősséggel bíró lény, autonóm tényező) jogainak léte külső tényezőktől független, ennek alapján az emberi jogok magából az emberi létezésből fakadnak. Az emberi jogok elsősorban a common law jogi hagyományt létrehozó angol, az egyedi bírói jogvédelem által formálódó jogfejlődés során létrejött dokumentumaiban (Magna Charta, Petition of Rights, Habeas Corpus Act, Bill of Rights) jelentek meg. Az emberi jogok másik forrása a vallásszabadsággal kapcsolatban nemzeti dokumentumok (királyi és parlamenti határozatok, mint például az augsburgi vallásbékét (cuius regio eius religio elve) kihirdető 1555-ben meghozott birodalmi gyűlési határozat). Az emberi jogok elsődlegesen a New York-i Declaration of Rights (1765), a philadelphiai Declaration of Rights, (1774) a Függetlenségi Nyilatkozat (1776) és az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata megnevezésű okiratokban összegződtek. A nemzetközi jog két évszázados fejlődése során az emberi jogokkal kapcsolatba hozható nemzetközi dokumentumokat fogadtak el, (Bécsi Kongresszus záróokmánya a rabszolga-kereskedelem megszüntetéséről, a sebesült katonák helyzetéről szóló 1864-ben elfogadott genfi egyezmény, Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya a kisebbségvédelem körében, ENSZ Közgyűlése által elfogadott dokumentumok (Emberi Jogok Egyetemleges Nyilatkozata, Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) az emberi jogok nemzetközi jogi védelmét alakították ki. Fekete Balázs:

A klasszikus politikai filozófia nézete szerint a demokrácia a közjó megvalósulásának eszköze. A nép közügyek intézésében történő részvételével kapcsolatban két szempont áll egymással szemben. Amennyiben széles körben nyílik lehetőség a döntésekben való részvételre, abban az esetben előfordulhat döntésképtelenség is, illetőleg szakszerűtlen döntések meghozatalára kerülhet sor. A másik szempont a részvétel oly mértékben történő biztosítása, hogy az önkormányzás ne váljon tartalmatlanná. A demokráciákban általános vétőjog többnyire nem fordul elő.⁴⁴ A közügy fogalma eljárási értelemben véve a helyes, alkotmányos eljárás meghatározására szolgáló hatásköri normákat is magában foglalja.⁴⁵ A közjónak azonban nincs egységes definíciója. A közjó követéséhez az egyéneknek a törvénybe foglalt általános akaratot kell követniük. A klasszikus elmélet feltételezte, hogy a közakarat és az egyéni állampolgár elmélete egybeesik. Schumpeter elméletében az egyéni állampolgár preferenciája jelenik meg a közjó fogalmaként.⁴⁶ A demokrácia a választás, amely verseny. Az alkotmányos közgazdaságtan a közjó fogalmát feltételezi (az egyéni preferenciák egységesek), és a fogalmat a demokrácia fogalmával összekapcsolja: a társadalom tagjai megállapodnak a cselekvési szabályokban, amelyet alkotmánynak neveznek. A közjót az alkotmány testesíti meg; az alkotmányos demokrácia a közjó megvalósításának tartalma.⁴⁷ A demokratikus politikai berendezkedés esetén a jogok és kötelezettségek elveiben és az elveket érvényesítő intézmények létrehozásában közmegegyezés szükséges.⁴⁸ Drinóczi Tímea meghatározásában az alkotmányos demokrácia fogalma alatt a demokrácia modern, jogállami formáját értik, olyan hatalmi berendezkedést, amely az alkotmányjogi intézményrendszer keretein belül érvényesül.

Az alkotmány határozza meg a népuralom gyakorlásának módját. Alkotmányos demokrácia kizárólag abban az esetben valósulhat meg, amennyiben a hatalomgyakorlást az alkotmányhoz kötik. Az alkotmányos demokrácia legfontosabb jellemzője a pluralizmus, amely az érdekeket akarattá formálja.⁴⁹ Pócza Kálmán szerint Schumpeter elmélete minősül a demokráciaelméletek minimalista koncepciójának. Az alkotmányok legfőbb feladata az önkény megakadályozása.⁵⁰ A közösség tagjai az általános akarat irányítása alatt a közösség elkülöníthetetlen részeként egyesülnek.⁵¹ A közismerten elfogadott meghatározás a demokráciát a többség uralmával és a többség érdekeinek érvényesülésével azonosítja. Sartorihoz hasonlóan a demokráciát az államhatalom gyakorlásának módjaként vagy államformaként határozzák meg.

Emberi jogok története és elméleti kérdései In.: Emberi Jogi Enciklopédia szerkesztette: Lamm Vanda HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2018. 179-189. o.

⁴³ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete Szent István Társulat, Budapest, 1997. előzetes kiadás 151. o.

⁴⁴ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Mátyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 127. o.

⁴⁵ Bragyova András: Alkotmánybíráskodás és demokrácia In.: Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, (49) 1-48. pp. 135-159. (1996) 145. o. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (2018. augusztus 20.)

⁴⁶ Scumpeter elméletéhez lásd pl.: Pokol Béla: A jog elmélete. Rjtjel Kiadó, Budapest, 2001, 412. o., illetve Györfi Tamás: Demokrácia. In: Takács Péter – H. Szilágyi István – Fekete Balázs: Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2012, 376-381. o.

⁴⁷ Gedeon Péter: Közjó és demokrácia Közgazdasági Szemle, LX. évf., 2013. december (1318–1332. o.)

⁴⁸ Balogh István : Igazságosság és politika Politikai Filozófia Sorozat L'Harmattan Kiadó, 2006. Előszó 10. o.

⁴⁹ Drinóczi Tímea: Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon Akadémiai doktori értekezés Pécs, 2015 12. o. http://real-d.mtak.hu/863/7/dc_1051_15_doktori_mu.pdf (2018. augusztus 30.)

⁵⁰ Pócza Kálmán: Alkotmánybíráskodás és demokráciaelmélet In.: Századvég Folyóirat 75. szám (2015/1. szám) 143 o. és Uo. 171. o. <https://szazadveg.hu/uploads/media/588f410aa5326/szazadveg-75-depolitizalodas.pdf> (2018. augusztus 30.)

⁵¹ Államelmélet I. szerkesztette: Takács Péter az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2007. 215. o.

A demokrácia a közakarat és a népszuverenitás érvényesülését eredményezi.⁵² Bibó István szerint a „[d]emokrácia: a nép uralma, közelebbről egy olyan politikai rendszer, amelyben a nép, vagyis az átlagemberek összessége abban a helyzetben van, hogy vezetőit meg tudja válogatni, ellen tudja őrizni, és ha kell, el tudja kergetni.” A demokrácia felszabadulást jelent az isteni, születési, vagy egyéb hatalmasságok lélektani nyomása alól. A demokrácia lényege, hogy a vezetők hatalma a nép beleegyezésén alapszik. A demokráciák kialakulását forradalom előzi meg (például a feudális társadalmi rendszer megtörésére kialakult forradalmak). A nemzetek kialakulása az európai közösségnek egyik legjelentősebb folyamata. A nemzetek kialakulásának folyamatából a modern nemzetek kialakulása bír különös jelentőséggel. Nyugat-Európában a XV-XVII. századra alakult ki a modern állam. A francia forradalom következménye a közösségi érzelmek demokratizálódása. A forradalmi demokrácia és a demokrácia is az ember szabadságát hirdeti meg, amelyet egy adott közösségben valósít meg. A demokratikus közösségben testesül meg a demokratikus közösségi érzés. Az arisztokrácia és a papság mellett a harmadik rend, a nép is birtokba veszi a királyok és a nemesek országát. A demokrácia az alkotó, dolgozó ember győzelmét jelenti az arisztokratikus ember felett.⁵³ A mai demokratikus államok alkotmányos demokráciának minősülnek; a demokrácia alatt – ma már – minden esetben alkotmányos demokrácia értendő. A demokrácia hívei magától értetődőnek tekintik, hogy a demokrácia az alkotmányosság kereteibe illeszkedik. A modern alkotmányosság⁵⁴ fogalmának szükséges része a demokrácia.⁵⁵

A negatív meghatározások (a demokrácia nem tirannizmus, despotizmus, diktatúra, abszolutizmus, autoritarizmus, totalitarizmus és autokrácia) Sartori megítélése szerint megosztónak minősülnek. Megítélésem szerint abban az esetben, ha a szerző valamennyi felsorolt fogalmat meghatározza, feltérképezhetőek a demokrácia fogalmi ismérvei. Sartori az abszolutizmust tárgyalja részletesebben. Az abszolutizmus Jean Bodin elméletében⁵⁶ jelenik meg, továbbá Thomas Hobbes tekinthető annak elméleti megalapozójaként.⁵⁷ Az abszolutizmussal már korábbi tanulmányokban magam is foglalkoztam, ezért erre jelen tanulmányban nem térek ki.⁵⁸ Az autoritarizmus Sartori nézete szerint a szabadság ellentétének tekinthető. A totalitarizmust a náciizmussal és a sztálinizmussal azonosítja.⁵⁹ A totalitarizmus politikai, szociológiai, illetőleg politikatörténeti fogalom. A totalitarizmus nem

⁵² Jogi Lexikon Főszerkesztő: Lamm Vanda Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, Budapest, 2009. 154. o.

⁵³ Bibó István: Válogatott tanulmányok 1945-1949 Magvető Kiadó, Budapest, 1986. második kötet 50.o. és Uo. 187-191. o.

⁵⁴ Az alkotmányosság formai értelemben az alkotmány gyakorlatban való megvalósulását jelenti. Tartalmi szempontból azon követelményt jelenti, hogy az abszolutizmust a jogállam váltsa fel. Az alkotmányosság elveiként a népszuverenitás, az államhatalmi ágak megosztásának elve, a törvény uralmának és primátusának elve, a jogegyenlőség elve, az alapjogok garantálásának elve, a politikai garanciák (végrehajtó hatalom parlament általi ellenőrzése, önkormányzati szervek törvényességi ellenőrzése, a végrehajtható hatalom ellenőrzése, a kormányzásnak és a közigazgatásnak a bírói ellenőrzése) határozza meg. In.: Jogi Lexikon Átdolgozott és bővített kiadás Complex Wolters Kluwer csoport Főszerkesztő: Lamm Vanda Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, Budapest, 2009. 34-35. o.

⁵⁵ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Máttyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 120. o. és Uo. 125. o. és Bragyova András: Alkotmánybíráskodás és demokrácia In.: Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, (49) 1-48. pp. 135-159. (1996) 141. o. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (2018. augusztus 20.)

⁵⁶ Vö.: Jean Bodin: Az államról. Válogatás. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987.

⁵⁷ Hobbes elméletének kifejtését lásd: Thomas Hobbes, Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma. Első kötet. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1999

⁵⁸ Egri-Kovács Krisztián: Állam és a szuverenitás kapcsolata. Acta Iuvenum Caroliensia III. Budapest, 2012, 51-69. o.

⁵⁹ Giovanni Sartori: Demokrácia, Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 101-103. o.

bízik abban, hogy legitimációs folyamatban meg tudnák szerezni a tömeges támogatást. A totalitarizmus a társadalom átalakítására vonatkozó elképzeléssel párosul, amelyet totalitárius ideológiának neveznek. A totalitarizmust a despotizmustól az határolja el, hogy a despotizmus nem irányul a törvényes rend megteremtésére, de még közös célok érvényre juttatására sem. Az abszolút szuverenitás nem támogatja a zsarnoki módszerek alkalmazását, a politikai hatalom nem bánhat korlátlanul az emberek életével és vagyonával. A totalitarizmust a politikai racionalizmus egyik típusának is tekintik. Totalitárius berendezkedésről ott lehet beszélni, ahol a közhatalmi intézmények cselekvése nincs normatív korlátok közé szorítva. A totalitarizmus összefonódik a tömegek megjelenésével. A totalitarizmus elveti a joguralmat, ennél fogva a demokrácia ellentétévé válik.⁶⁰ A demokrácia modern értelemben véve a közösségi együttélés formájaként határozható meg. A meghatározás megalkotói szerint a demokrácia létrejöttének előfeltételét képezi a szabadság és egyenlőség érvényesülése, a hatalommegosztás és a népszuverenitás megvalósulása. Képviselési, közvetett és közvetlen demokrácia különböztethető meg.⁶¹ Más megközelítés szerint a közvetett és a közvetlen demokrácia fogalmainak további két altípusra történő bontásával négy típus is megkülönböztethető.

A bizottsági demokrácia feleltethető meg a közvetlen demokráciának a legteljesebb mértékben. A közvetlen demokrácia másik altípusát képezi a referendumos demokrácia, amelyben a résztvevők előre előkészített kérdésekről tudnak döntést hozni. A harmadik típus a képviselési demokrácia, amelyben a részvételre jogosultak által kijelölt képviselők jogosultak döntést hozni, amely a modern parlamentáris rendszernek megfelelő. A negyedik típus az átruházott hatalom intézménye, amely során a résztvevők megbízást adnak a közügyek intézésére. Egyes megközelítések szerint a demokrácia biztosítja a legteljesebben az egyenlőség elvét, amelyet az általános választójog testesít meg a legjobban. Ennek kritikusai úgy vélekednek, hogy a demokrácia azért nem valósítja meg a legteljesebb mértékben az egyenlőség eszményét, mert az állampolgárok preferenciái pártok révén realizálódnak. A demokráciát a szabadság eszméjével azonosítók úgy vélekednek, hogy az alkotmányos demokrácia egymással versengő alapelvekre és értékekre épül. A demokrácia tehát az egyenlőség és a szabadság eszméje közötti kompromisszum.⁶²

Sartori elméletében a demokrácia fogalmának meghatározása a nép és a hatalom fogalmának összekapcsolásában áll. Hatalommal ténylegesen a hatalmat gyakorló rendelkezik.⁶³ Tamás András a demokráciát röviden úgy határozza meg, hogy azon államforma, amely a szabadság eszméjének megfelel. A szabadság elvének biztosítéka a tulajdon és a szerződés elismerése és védelme a jog és a jogszolgáltatás által. A személyiség tisztán jogi kifejezése a személyiségi jog.⁶⁴ Az ókori görög meghatározástól a demokrácia összetettebb kérdés. A szó szerinti meghatározás nem határozza meg a demokrácia működését. A demokrácia legtömörebb meghatározás szerint néphatalom a nép felett. Ebben az esetben a demokrácia ellenőrzésére nagyobb hangsúly kerül, mint a hatalom átruházására. Akkor valósul meg a demokrácia, amennyiben a kormányzók felelősséggel tartoznak a kormányzottaknak.⁶⁵ A demokráciában a nép részben kormányzó, részben pedig kormányzott. A nép abban az esetben kormányoz, amennyiben a választáson leadja a szavazatát. Ennek

⁶⁰ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények szerkesztette: Bódig Mátyás és Györfi Tamás Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 289-307. o.

⁶¹ Jogi Lexikon Főszerkesztő: Lamm Vanda Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft, Budapest, 2009. 154. o.

⁶² Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Mátyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Budapest, 2002. 128. o. és Uo. 141-150. o.

⁶³ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 26-27. o.

⁶⁴ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete Szent István Társulat, Budapest, 1997. előzetes kiadás 146. o.

⁶⁵ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 27-29.o. és 152-153. o.

alapján a választás fogalma a közvéleménynek megfelelő kormány létrehozására szolgáló eszközként határozható meg.⁶⁶

A szavazatok mandátumokra váltására arányos és többségi rendszert, a szavazás módjára az egyéni és a listás választási rendszereket szokás megkülönböztetni. A listás választási rendszereken belül megkülönböztethető a kötött vagy a szabad listás rendszer. Szabadlistás rendszerben a szavazat akár több párt között is megosztható. A többségi választási rendszerek jellemzője, hogy a győztes egyéni jelöltek mindent megszereznek, ezzel szemben az arányos rendszerekben a nyereség megoszlik a pártlisták között. Az arányos választási rendszer terhére róják, hogy az előre meghatározott képviseleti szervbe, parlamentbe történő bejutási küszöböt el nem érő pártok a képviseleti szervben nem jelennek meg. E pártok eltűnnek a rendszerben, ezzel együtt elvesznek az ezen pártokra jutott szavazatok is. Az arányos rendszerek többmandátumos választókerületet igényelnek. A többségi választási rendszer a győztesek egyértelmű kiválasztására irányul. A vegyes választási rendszer a két rendszer kombinációjaként jelenik meg. A választási rendszerekben megkülönböztethető az egyfordulós vagy kétfordulós választási rendszer. A kétfordulós választási rendszerekben a választóknak kétszeri szavazat leadására is lehetőségük van. A kétfordulós választási rendszer terhére róják, hogy kisméretű, csekély mandátumszámú választókerületben a kisebb pártok nem rendelkeznek annyi szavazattal, hogy a második fordulóba bejuthassanak, ezért eredménye aránytalan lesz.⁶⁷

Bragyova András a demokráciafogalmakat két típusba sorolja. A demokrácia fogalmi típusai nem azonosíthatóak a demokrácia típusaival. Az egyik típus a demokrácia valamilyen eljárásának, döntésnek minősül; ebben az értelemben a demokrácia eljárási rendet (személyekre vagy bármilyen alanyokra érvényes döntés létrehozására irányuló tevékenységet), érvényességet jelöl, amelyben az egyénekre kötelező döntéseket (jogi normákat) hoznak. Az eljárás is jogi normák, az eljárást szabályozó jogi normák szerint alakul. Ezek az eljárási normák, amelyek az eljárási demokrácia fogalmát alakítják ki, nem határozzák meg a döntés tartalmát. Az eljárási demokrácia fogalma Bragyova András szerint feltételezi, hogy az eljárási demokrácia szabályait nem demokratikusan fogadták el. A demokrácia eljárási fogalma olyan társadalmi rendnek minősül, amelyben a normákra vonatkozó döntések meghozatalában mindenki jogosult részt venni. A mindenki a démoszt, avagy a népet foglalja magába, amelyet a népszuverenitás elve és az abból következő alkotmányos normák határoznak meg.

Az alkotmányos demokráciában a képviseleti demokrácia a meghatározó. A képviseleti szerv is eljárás eredményeként jön létre. A szavazás a társadalmi választás eljárása, amelyben a társadalom minden tagja jogosult részt venni. Ebben az értelemben bármilyen döntés helyesnek bizonyul, amelyet az eljárási rend betartásával alkottak meg. Vitatott kérdésnek minősül, hogy előfordulhat-e olyan tárgykör, amelyben a többség (törvényhozás) nem jogosult döntést hozni. A törvényhozó hatalom korlátozott azokban az alkotmányos demokráciákban, amelyekben a törvényhozási tárgyakat az alkotmány határozza meg. Ebből következően tehát a brit parlament korlátlan minősül. Az eljárási demokrácia fogalmával nem fér össze korlátozás. További kérdésként merül fel, hogy a kisebbség védelmének beillesztése (pl. minősített többség, alkotmányozó hatalom) beiktatása elfogadható-e.

A demokrácia másik típusa az intézmények vagy a döntések tartalmára vagy azok helyességére irányul. E típust, amelyben a normákat helyességük vagy helytelenségük szerint mérik, a demokrácia szubsztantív fogalmának is nevezik. A normák helyességét vagy helytelenségét mindig valamely másik normához viszonyítva lehet meghatározni. Egy norma

⁶⁶ Uo. 52. o.

⁶⁷ Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 15-28. o.

egy már elfogadott norma szerint minősül helyesnek vagy helytelennek. A bírói döntés is egyszersmind magában foglalja a döntés meghozatalának folyamatát és magának a döntésnek a tartalmát is. A demokrácia e fogalma az empirikus demokrácia mércéje, amely nemcsak egy eljárási rendben, hanem negatív módon meghatározott alkotmányos értékekben, szabadságjogokban (amelyek azok, amelyek nem fogadhatóak el törvényhozói döntéseként) jelenik meg. A demokrácia fogalma biztosítja a kényszer minimumát és a szabadságok maximumát. Egyes meghatározások szerint a demokrácia és az emberi jogok egybeesnek. A két demokráciafogalom közös ismérve Bragyova András szerint abban áll, hogy a törvény érvényességét a politikai közösség tagjainak egyenkénti hozzájárulására szándékoznak visszaszámraztatni.⁶⁸

Pócza Kálmán a demokráciaelméletek csoportosítása során a pozitív demokráciaelméletek csoportjában sorolja azon elméleteket, amelyek egy adott szempontból vizsgálják a demokrácia működési mechanizmusait, a modern demokrácia működését mutatják be leíró jelleggel. E kategóriába sorolhatóak a döntéseméletek és a rendszerelméletek. Az empirikus demokráciaelméletek kategóriájába sorolhatóak azon elméletek, amelyek a demokráciákat egy adott szempontrendszer alapján értékelik. A normatív demokráciaelméletek értékválasztásokból kiindulva normatív állításokat igazolnak. Az ezen kategóriába tartozó empirikus indíttatású demokráciaelméletek arra a kérdésre szándékoznak választ adni, hogy a közösségi döntéseket érintő döntéshozatali eljárásokban mely személyek vegyenek részt, és azok a részvételt milyen módon tudják gyakorolni. A multidimenziós demokráciaelméletek a demokráciaelméletek normatív elvárásait a demokráciaelméletek minimum definíciójának megalkotása céljából egy modellbe integrálják, de a demokráciaelméletek ismérveiből nem hoznak létre közös ismérveket tartalmazó egységes definíciót.

Egyes álláspontok szerint a különféle demokráciaelméletek demokráciadimenziói együttesen vannak jelen, ebből következő e nézetek képviselői hat demokráciaelmélet típust alakítottak ki: liberális, konzociális, egalitárius, deliberatív, részvételi és majoritárius. A demokráciákban az egyes dimenziók egyszerre, de eltérő mértékben vannak jelen (van ahol például a többségi elv érvényesül nagyobb mértékben, más demokráciában ez az elv háttérbe szorul), ezért a demokráciadimenziók multidimenziós demokráciamoddellé formálódnak. Pócza Kálmán szerint e meggyőződés képezi az empirikus demokráciaelmélet kiindulópontját. A demokráciaelméletek olykor egymással ellentétben állnak.⁶⁹ Más szerzők a demokrácia típusoknál megkülönböztetik a francia, az angol és az amerikai demokráciát is. A francia típusú demokrácia a feudális rendszerrel való elszakadással jött létre. Az angol demokrácia létrejöttékor (a dicsőséges forradalom idején) a szabadságjogok helyreállítása vált meghatározóvá, míg az amerikai demokráciát a gyarmattartótól való elszakadás hozta létre. A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy a demokrácia sem egységes, a Szovjetunió megszűnéséig különbséget tettek keleti és nyugati demokrácia között.

Sartori szerint a demokrácia elsődleges jelentése az államforma, kormányforma. Demokrácia alatt társadalmi demokráciát (Tocqueville írásában az amerikai demokrácia a feltételek egyenlőségét jelenti), gazdasági demokráciát (munkahelyen és a munka szervezésében-irányításában kifejeződő demokrácia) is értenek. Sartori szerint a modern demokrácia a liberális demokrácia elmélete.⁷⁰ Megkülönböztethető választási és

⁶⁸ Bragyova András: Alkotmánybíráskodás és demokrácia In.: Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, (49) 1-48. pp. 135-159. (1996) 140.-150 o. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (2018. augusztus 20.) és Uo. 155. o.

⁶⁹ Pócza Kálmán: Alkotmánybíráskodás és demokráciaelmélet In.: Századvég Folyóirat 75. szám (2015/1. szám) 139-145 o. <https://szazadveg.hu/uploads/media/588f410aa5326/szazadveg-75-depolitizalodas.pdf> (2018. augusztus 30.)

⁷⁰ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 13-19. o. és 34-38. o.

népkepviseleti demokrácia, illetőleg közvetlen és népszavazásos demokrácia.⁷¹ A népképviseleti demokrácia a választási demokráciát is magában foglaló, a közvetett demokrácia olyan típusa, amelyben a démosz népképviselőket választ a kormányzás feladatainak ellátására. A közvetlen demokrácia képviselet nélküli demokráciának minősül, amelyben a népszavazás tekinthető a közvetlen demokrácia eszközének.⁷² Közvetlen demokráciáról addig lehet beszélni, amíg az abban résztvevők egyszerre jelen tudnak lenni. Sartori a közvetlen demokrácia eszközeként felveti a népszavazást, amely akár elektronikus úton is megvalósulhat.⁷³ A népszavazásos demokrácia deliberatív demokráciaként⁷⁴ is működhet, amelyben a döntések a polgárok preferenciái szerint születnek meg.⁷⁵ A demokratikus és a deliberatív döntéshozatal garanciáját jelenti az alapjogok érvényesíthetősége.⁷⁶

Jürgen Habermas a jogot és a jogalkotást a morális szférához közelítve a politikai törvényhozás helyett a civil szervezetek hatáskörébe szándékozik adni. A morált a jog emeli magatartási szabályok szintjére. A jog és az államhatalom összekapcsolódása a törvényhozás helyett a bírói döntésnél valósul meg. A jog akkor válik joggá, amikor a bíró az egyedi esetekre alkalmazza a törvényt.⁷⁷ Habermas arra a következtetésre jut, hogy az egyenlő személyek kényszermentes vitákban tudják nézeteiket egyeztetni, amelyet a jog területére a kommunikatív ész jogban és politikában történő felkutatásával, valamint a modern jog önértelmezésének és a modern jog társadalmi folyamatokkal történő összevetésének módszerével ültet át. A bíróságon folyamatban lévő peres eljárásokban a felek saját érdekeinek előterjesztéseiből tud az eljáró bíróság pártatlan és objektív ítéletet hozni. Habermas szerint a jog a politikával és a morállal kapcsolatban van.⁷⁸ A morális erkölcsi értékeket az egyének tudatosan, korlátok nélkül tudják alakítani. A személy szabadon választja meg azt a cselekedetet, amely az általa érvényesnek elfogadott normákkal azonos. Habermasnál a közerkölcs az igazságosság fogalmában jelenik meg; az igazságosság pedig az egyenlőség mércéjére szolgál, amely legfőképpen a diszkrimináció tilalmával, illetőleg a pozitív diszkriminációval jellemezhető. Az egyes törvények tartalma is morális elvekből vezethető le, a jog összekapcsolódik a morállal. Az absztrakt morált csak a jog tudja a magatartási szabályok szintjére emelni.⁷⁹ A jog az uralom- és a kényszermentes vita eszméjét testesíti meg. Önmagában a törvényesség nem képes a döntések részére legitimitást teremteni. A jogi normák a jogi közösségek önszerveződésére valók. A viták általában egy-egy konfliktus során alakulnak ki. Habermas szerint elvben a jogállam és a szociális állam demokrácia nélkül is létrejöhet, az állampolgárt az államtól védő jogok biztosíthatóak a politikai részvételi jogosultságok kiosztása nélkül is. Habermas a jogállam fogalmát is a diskurzuselvhez, a *rule of law* tartalmát pedig a kommunikatív hatalomhoz köti.

⁷¹ A demokrácia egyéb jelentéseit magyarul összefoglaló jelleggel vö.: Pócza Kálmán: Az alkotmánybíráskodás intézménye demokráciaelméleti szempontból. In: Berkes Lilla – Csink Lóránt: Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Pázmány Press, Budapest, 2015, 185-225. o.

⁷² Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 66. o.

⁷³ Uo. 69-72. o.

⁷⁴ A deliberatív demokrácia fogalmához lásd pl.: Balogh István: Igazságosság és politika. L'Harmattan Kiadó, 2007, 59-64. o.

⁷⁵ In.: Encyclopedia Britannica <https://www.britannica.com/topic/deliberative-democracy>

⁷⁶ Drinóczi Tímea: Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon Akadémiai doktori értekezés Pécs, 2015. 12. o. http://real-d.mtak.hu/863/7/dc_1051_15_doktori_mu.pdf (2018. augusztus 30.)

⁷⁷ Pokol Béla: Moráleméleti vizsgálódások A közmorál eltüntetésének kritikája Kairosz Kiadó, Budapest, 2010. 102-110.o. és 134-158.o.

⁷⁸ Felkai Gábor: Búcsú a szociológiától Jürgen Habermas új Jogelmélet-e Szociológiai Szemle 1994/1. 167-173. <http://www.szociologia.hu/dynamic/9401felkai.htm> (2018. augusztus 30.)

⁷⁹ Pokol Béla: Moráleméleti vizsgálódások A közmorál elméleti eltüntetésének kritikája Kairosz Kiadó Budapest, 2010. I. fejezet 9.-63.o.; Uo. 26. o.; IV. fejezet. 134. o.

A kommunikatív hatalom az állampolgárok közmegegyezést létrehozó vitáiból alakul ki, amely a jogra is hatással van. A kommunikációs viszonyokból jön létre a politikai hatalom. Egy jogrend olyan mértékben legitim, amilyen mértékben a kommunikáció révén biztosítja a polgárok magán- és állampolgári autonómiáját. E koncepció jelenti a jog procedurális felfogását. A deliberatív törvényhozás a törvények etikai valóságát, a részérdekeket és az univerzális igazságossági alapelveket is biztosítja. Habermas elméletében a jog legitimitása azon alapul, hogy a jogi személyek mint racionális diskurzusok résztvevői megvizsgálhatják-e, hogy egy vitatott norma minden lehetséges érintett részéről egyetértést fejez-e ki. A jogrendnek visszavezethetőnek kell lenni a kommunikatív cselekvésre, amely az érvényességet, a jogbiztonságot és a helyes döntéseket, valamint a jogállamiságot biztosítja. Habermas diszkurzív jogelmélete a liberálisok (a jogrend értelme az egyének jogainak pontos, a piac államtól történő elhatárolásán alapuló meghatározását feltételezi, a többség diktatúráját kell elkerülni, amelyet a fiktív természetjogon alapuló, minden más jogot megelőző emberi jogok biztosítanak) és a republikánusok (az egyéni jogai egy objektív rendet feltételeznek, amely a polgárok közjót biztosító állampolgári önszerveződésen alapuló egyenjogú együttélését jelenti) közös halmazában helyezhető el. A liberális felfogás a politikát is a pozíciókért történő harcként határozza meg, amelyben az értékek és az érdekek pluralizmusa a meghatározó, a politikai jogok pedig az egyének jogaival azonosak. A republikánus nézet szerint a politikai akaratképzés során a közmegegyezésre irányuló kommunikáció formálja közösséggé a társadalmat, a politikai jogok az egyének közös akaratban való részvételét biztosítják. A szavazatokért küzdő pártoknak el kell sajátítaniuk a deliberatív módszert, az erkölcsös közösség tanácskozáson alapuló határozathozatala a meghatározó. A politikai közösség jogának az általános érvényességű morális alapelveken kell alapulnia.

Habermas szakít a népszuverenitáson alapuló értelmezéssel. A decentralizált társadalomból kiindul, a politikai nyilvánosság által kiválasztott össztársadalmi problémákat dolgozza fel. Az önszerveződő társadalom a szubjektum nélküli, a vélemény- és akaratképzést biztosító kommunikációs formákban testesül meg. A népszuverenitás a demokratikus eljárást biztosító kommunikáció biztosítására redukálódik. A jogállamiságot az általánosan hozzáférhető, mindenki számára egyenlőséget garantáló kommunikáció során intézményesített akaratképzés teremti meg.⁸⁰ Balogh István szerint John Rawls a társadalmi intézmények vonatkozásában arra az álláspontra helyezkedik, hogy bármennyire is jól funkcionálnak és hatékonyak is a társadalmi intézmények, amennyiben nem minősülnek igazságosnak, abban az esetben fel kell számolni ezen intézményeket. A modern államban vizsgálták, hogy mely modern állami, politikai intézmények alkalmasak arra, hogy teljesüljenek az igazságosság elfogadott elvei. John Rawls az igazságosság újrafogalmazásában játszott meghatározó szerepet. Az igazságosság felfogható modern erkölcsi elvként, amelyet az egyének magukra és intézményeikre nézve elfogadnak kötelezőként.⁸¹ Pokol Béla szerint azonban a folyamatos civil szervezeti vitákban csak szűk értelmiségi csoportok tudnak részt venni.⁸² Ennek a folyamatnak az eredménye, hogy a törvényhozási demokrácia helyére egy elitmorál és ehhez kötött jogszolgáltatás kerül. A deliberatív demokrácia a tömegdemokrácia helyett szűk értelmiségi elituralmat és mediokráciát eredményez. A mediokrácia alatt érthető az eltorzult tömegmédiумok rendszere. A közvéleményt a médiatulajdonosok és a médiaértelmiség formálja.⁸³ E folyamathoz kötődik

⁸⁰ Felkai Gábor: Búcsú a szociológiától Jürgen Habermas új Jogelmélet-e In.: Szociológiai Szemle 1994/1. 167-173. o. <http://www.szociologia.hu/dynamic/9401felkai.htm> (2018. augusztus 30.)

⁸¹ Balogh István: Igazságosság és politika Politikai filozófia Sorozat L' Harmattan Kiadó, 2006. Előszó 9. o. és Uo. 353-357.o.

⁸² Pokol Béla: Moráleméleti vizsgálódások A közmorál elméleti eltüntetésének kritikája Kairosz Kiadó, Budapest, 2010. 135-136. o.

⁸³ Pokol Béla: Médiahatalom Windsor Kiadó, Budapest, 1995. 193-194. o.

az Amerikai Egyesült Államokból eredő természetjogi eszmére épülő emberjogi ideológia kialakulása.⁸⁴

A jogfogalom is nyilvánvalóan magában hordozza annak a kultúrának a jegyeit, amelyben a jogot megalkották. Oliver Wendell Holmes úgy vélekedik, hogy a jogot a bíróságok felől kell megközelíteni, a jog fogalma alatt a bírósági döntések érthetőek. A jogfogalom sokféle nézőpontból megközelíthető. A modern kori jogászok nyilvánvalóan az állami jogalkotó hatalom által létrehozott vagy elfogadott szabályokat fogadják el jognak.⁸⁵ Sartori és Pokol Béla álláspontjaival egyetértve megállapítható, hogy a népszavazásos demokrácia lehetőséget teremt a démosz manipulálására. Sartori rámutat arra, hogy amennyiben mindenki enciklopédikus tudással rendelkezne, abban az esetben sem vezetne a népszavazásos demokrácia eredményre.⁸⁶ Különbséget kell tenni a közvetlen kormányzás és az önkormányzás között. Sartori a képviselői demokráciát kormányzott politikai rendszerként határozza meg, illetőleg ezt a politikai rendszert tekinti demokráciának. A nép választási hatalma minősül tényleges hatalomnak. A demokrácia vertikális rendszer, és a versengés elmélete: a választók kiválasztják a döntéshozók személyét.⁸⁷ Egyes szerzők felhívják a figyelmet arra is, hogy a demokrácia egyik jelentős problémája a fogalom elburjánzása. A másik jelentős problémája a demokráciának, hogy sokan axiómaként tekintenek rá, annak ellenére, hogy a demokrácia nem tekinthető a legalapvetőbb politikai filozófiai fogalomnak.⁸⁸

Tamás András arra az álláspontra helyezkedik, hogy a modern állam politikai szerveződés alapján jön létre. A modern politikai állam által létrehozott rendet is a politikai szervek által megalkotott szervek alkalmazzák. A parlament népképviselői szerv, amelynek tagjai politikai aktussal, azaz választással szereznek mandátumot. A kormány ugyancsak politikai aktussal jön létre, általában a választásokon győztes párt jogosult kormányt alakítani. Az állami adminisztráció a kormányzás által vezetett. A bírói hatalom pedig az állami hatalom egyik kifejeződése. Az érvényes és hatályos jog mint általánosan kötelező magatartási szabály (a társadalmi rend alapvető szabályossága) a politikai szervek működését is köti. Ugyanakkor a jog is politikába ágyazottnak (a politikai uralom pedig egyszersmind jogilag legitimált uralomnak is) minősül. A jogi normák a politikai célok számára eszközül szolgálnak. Megítélésem szerint közmegegyezés tárgyat képezi, hogy az állami tevékenység, valamint az állami intézmények által alkalmazott kényszer kizárólag a demokrácia által legitimálható-e.⁸⁹

A jogot magatartási szabályok rendszereként szokás meghatározni. A jog egyesíti magában a normatív értékeket, a jogviszonyt mint társadalmi viszonyt, valamint a szervezeti vagy más néven államhatalmat.⁹⁰ A demokratikus államformának akarategyesítést kell végrehajtania a közösségben. E gondolat vonatkozásában került sor a demokrácia és a joguralom közötti összefüggés feltárására. Alexis de Tocqueville álláspontja szerint a demokratikus kormányzatok lényegéhez tartozik az abszolút többség uralma. A demokratikus autoritást a többségi elven meghozott döntés jeleníti meg.⁹¹ A társadalmi rend általában a tények és törvények egyesüléséből keletkezik. Az amerikai angolok társadalmi rendjét

⁸⁴ Pokol Béla: A jurisztokratikus állam felemelkedése In.: *iustum aequum salutare* Pázmány Working Papers 2017/1. 16-18. o. http://plwp.eu/docs/wp/2017/2017-01_Pokol.pdf (2018. május 27.)

⁸⁵ Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete* Napvilág Kiadó, Budapest, 1998. 23-26. o.

⁸⁶ Giovanni Sartori: *Demokrácia* Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 73. o.

⁸⁷ Uo. 74-79.o. és 89. o.

⁸⁸ *Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és intézmények szerk: Bódig Mátyás és Györfi Tamás Prudentia Iuris Sorozat 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.*

⁸⁹ *Államelmélet I. szerkesztette: Takács Péter Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2007. 210. o.*

⁹⁰ Szigeti Péter-Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete* Napvilág Kiadó, Budapest, 1998. 28. o. és Uo. 33. o.

⁹¹ *Államelmélet I. szerkesztette: Takács Péter Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2007.. 222-227. o.*

Tocqueville demokratikusnak tekintette. E társadalmi rend a legkülönösebb. Az emberek vagyoni és szellemi szintjük tekintetében egyenlőbbek, mint bármely más országban. A politikai berendezkedés alapvető tétele, hogy a politikai hatalomnak a néptől kell erednie. A politikában az egyenlőséget akként lehet biztosítani, hogy vagy minden állampolgárnak biztosítják a politikai jogokat, vagy egyik állampolgárnak sem. A közösség az emberek egyesülése útján jön létre. Az Amerikai Egyesült Államok demokratikus köztársaságnak minősül.⁹²

A demokrácia fogalmát akként is összegzik, hogy a demokrácia a törvényekkel biztosított szabadságot testesíti meg. A törvényekkel biztosított szabadság szempontjából pedig a joguralom terminológia bír kiemelkedő jelentőséggel. Bódig Mátyás szerint a joguralom és a demokrácia közötti szembenállásról szóló nézetek elterjedése a görög demokrácia gyakorlati kudarcára vezethető vissza. Az alkotmányos jogok, illetve a joguralom ahhoz szükségesek, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás a politikai közösségben megvalósuljon. Az alkotmány és annak értelmezése pedig eszköz az állam céljának, azaz a politikai közösség tagjainak jólétének eléréséhez. Amennyiben az alkotmány (vagy annak alkotmánybírói testület általi felülvizsgálatának rendszere) a politikai közösség jólétét nem biztosítja, abban az esetben az alkotmány és az annak felülvizsgálatára hivatott testület is megbukott.⁹³

III. A polgári társadalom kiteljesedése a demokratikus jogállamban

A modern demokráciák a joguralom keretei között működnek. A joguralom eszméjét az alkotmányosság juttatja érvényre, ezért a modern demokráciák egyben alkotmányos demokráciának is minősülnek. Az alkotmányosság gondolata azon gondolat felismerésén alapul, hogy a pozitív jog felett egy felsőbbrendű jognak kell léteznie, amely Aquinói Szent Tamás elméletében Isten parancsaiban összegződött, Hugo Grotius munkásságában az emberi természet általános törvényszerűségeiben jelenik meg, Sir Edward Coke elmélete pedig a *common law* szokásaihoz mérte a pozitív jogot. A marxista irányzat szerint a helyes jog az, amely a leginkább elősegíti az ember erőinek kibontakozását a társadalmi kötelekekben.⁹⁴ A modern alkotmányosság tehát a felsőbbrendű jogon alapszik.

Sartori szerint az alkotmányosság fogalmának meghatározásakor nincs értelme az ókori görög és római jogintézményekre hivatkozni. A görög kifejezés az alkotmányosságra a *politeia* kifejezést alkalmazta. A latin *constitutio* szónak nincs köze az alkotmányosság eszméjéhez. Az alkotmány eszméje eredendően a XVII. században Cromwell protektorátusa alatt jelent meg. Maga az alkotmány kifejezés a XVIII. században az amerikai alkotmány időszakában jelent meg. Sartori arra az álláspontra helyezkedik, hogy az alapvető vagy emberi jogokat nem szükséges az alkotmányokba felvenni. Az alkotmány lényegét a kormányzati szerkezetnek kell meghatározni. Az alapjogok a XIX. és a XX. században kerültek be az alkotmányokba. Sartori arra is felhívja a figyelmet, hogy a XX. században az alapvető jogok kategóriája jelentős mértékben kitért. Az alkotmányok a politikai hatalom gyakorlását korlátozzák. Az alkotmány hatalomszervezés. Az alkotmányokat ösztönzéseken és büntetéseken alapuló szerkezetekként kell megtervezni. Az alkotmányok azt szabják meg, hogy a normákat hogyan kell megalkotni, ellenőrzött hatalomgyakorlást biztosító eljárásokat

⁹² Alexis de Tocqueville: A demokrácia Amerikában Gondolat Kiadó, Budapest, 1983. 35. o.; Uo. 44-55. o. és Uo. 256. o.

⁹³ Pócsa Kálmán: Alkotmánybíró és demokráciaelmélet In.: Századvég Folyóirat 75. szám (2015/1. szám) 161. o. <https://szadveg.hu/uploads/media/588f410aa5326/szadveg-75-depolitizalodas.pdf> (2018. augusztus 30.)

⁹⁴ Szigeti Péter- Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete Napvilág Kiadó, Budapest, 1998. 19. o.

kell rögzíteniük.⁹⁵ Mindenekelőtt azonban a modern jogrendszerekben az alkotmányt a többi jogszabály fölé emelik.

A francia forradalom időszakában jelentek meg az alkotmányra vonatkozó követelmények, amely szerint az alkotmányban meg kell jelennie a hatalommegosztásnak, illetve az alkotmányban védeni kell az alapvető jogokat. Az alapvető jogok érvényesülésének garantálására 1803-ban az Amerikai Egyesült Államokban megszületett a bírói felülvizsgálat intézménye.⁹⁶ A mindenkori kormányzat politikai tekintélyét a törvényesség ereje határozza meg.⁹⁷ A döntéshozók által meghozott törvényeknek kell engedelmeskedni. Az ókori görög gondolkodásban jelent meg először a törvények démosz által történő megsemmisíthetőségének gondolata. A római császárság jogtudósai által kifejlesztett jogrendszer hozta létre a törvényi szabályozás által alakított, kodifikált jogot, amely a Napóleon császár nevéhez fűződő kodifikációig szokásjogi jogrendszerként funkcionált. Az angolszász jogterületen a *common law* szokásjogi rendszert váltotta fel a *rule of law*⁹⁸ jogrendszere. Az angolszász *rule of law* jogrendszerben jelenik meg a közhatalom „*fékek és ellensúlyok*” rendszerében történő ellenőrzésének gondolata. Rousseau elméletében a szentesített törvény által a szabadság törvény által uralt szabadsággá válik. Az ember azért válik szabaddá, mert a törvények kormányoznak. A *rule of law* a törvényhozók uralmává alakul, amely a törvények leértékelődését, a törvények rossz minőségét és a jogbiztonság csökkenését eredményezi.⁹⁹ A szabadság és a jog közötti összefüggés Montesquieu¹⁰⁰ munkájában akként jelenik meg, hogy a szabadság azért jön létre, mert az ember törvények uralma alatt áll.

A *rule of law*, a jog törvényszerű rendjét, a jog szabályosságát, a jog uralmát kimondó eszme az angol alkotmányosság alapja.¹⁰¹ Az angol politikai intézményeket egyszerre jellemezte a parlament meghatározó szerepe, valamint a jog uralma vagy fensőbbisége.¹⁰² Franz L. Neumann a *rule of law* és a jogállam eszméi között akként tesz különbséget, hogy a jogállam eszméje különválasztja egymástól a politikai struktúrát és a jogi szervezetrendszert. A jogi szervezetrendszer feladatát képezi a szabadság biztosítása. A *rule of law* a parlamentarizmus meghatározó szerepét vallja, növeli a bíró tekintélyét. A német felfogás liberális-konstitucionálisnak minősül, míg az angol demokratikus-konstitucionálisnak. A német jogcsaládban a jogtudomány kifejlődött, amely az angol jogcsaládban nem alakult ki. Az angol polgárság a parlamentben az akaratát törvénnyé tudta alakítani, ezzel szemben a német polgárság az abszolút állammal szemben a legtöbb szabadság biztosítására törekedett.¹⁰³

⁹⁵ Giovanni Sartori: Összehasonlító alkotmánymérnökség A kormányzati rendszereke struktúrái, ösztönzői, teljesítményei Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 226-234. o. és Uo. Előszó

⁹⁶ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Máttyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 119. o. és Uo. 126-139. o. és Uo. 141-142. o.

⁹⁷ Bibó István: Válogatott Tanulmányok 1945-1949. Magvető Kiadó, Budapest, 1986. Második kötet 7. o.

⁹⁸ A *rule of law* kifejezés Philemon Holland használta először a Livius *Rerum Romanarum ab Urbe condita libri* című művében. A fogalom mai jogrendszerekben használatos jelentését a XIX. századra nyerte el. In.: Joguralom és jogállam Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből Budapest, 1995. 17. o. 1. lábjegyzet.

⁹⁹ Giovanni Sartori: Demokrácia Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 130-142. o.

¹⁰⁰ „A szabadság az a jog, hogy mindenki megteheti azt, amit a törvények megengednek; és ha valamely állampolgár megtehetné azt, amit a törvények tiltanak, nem lenne többé szabad, mert erre másoknak is meglenne ugyanaz a lehetősége.” In.: Montesquieu: A törvények szelleméről Osiris Attraktor Kiadó, Budapest, 2000. 246. o.

¹⁰¹ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete Szent István Társulat, Budapest, 1997. o. 177.o.

¹⁰² Albert Venn Dicey: A jog uralma In.: Joguralom és Jogállam Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből (szerkesztette: Takács Péter) Budapest, 1995. 21.o.

¹⁰³ Felkai Gábor: Búcsú a szociológiától Jürgen Habermas új Jogelmélet-e In.: Szociológiai Szemle 1994/1. 167-173. o. <http://www.szociologia.hu/dynamic/9401felkai.htm> (2018. augusztus 30.)

Anglia politikai intézményeiben elsősorban a parlamentnek van meghatározó szerepe. A parlamenti szuverenitásnak Dicey szerint Angliában semmilyen korlátja nem áll fenn. Eredendően a király volt a jog forrása, amely a fejlődés során szuverenitássá formálódott. A törvényt olyan szabályként határozzák meg, amely bírói úton érvényesíthető.¹⁰⁴ A második jellemvonása az angol jognak, hogy azt a jog uralma jellemzi. A jog uralmán elsődlegesen az érthető, hogy senkit nem lehet büntetéssel szankcionálni mindaddig, amíg az ország rendes bíróságai a törvény útján meg nem állapították, hogy törvényt sértést követett el. Az alkotmányjog szabályai, amelyeket a kontinentális jogrendszerekben alkotmánykódexekben összegeznek és rögzítenek, az angolszász jogrendszerben a meghozott szabályokból következő rendelkezéseket jelenti. Az alapvető jogok (pl. a személyes szabadság) bírói döntések során jöttek létre, ezért az angol alkotmány is a bírói döntések formálódása során bontakozott ki. Az angol alkotmányban megtalálható jogelvek tehát nem a kodifikáció, hanem a bírói jogfejlesztő tevékenység eredményei. A precedensek révén a bírók állandó szabályokat fejlesztenek. Az angolokat kizárólag a jog kormányozza.¹⁰⁵

A római jogi hagyományban a jog (*ius*) fogalma az igazságossággal (*iustum*) kapcsolódott össze.¹⁰⁶ A római jogfogalom a közösség által igazságosnak tekintett szabályokat testesítette meg, szemben a mai jogfogalommal, amely a szuverén által kikényszerített általános szabályokat jelenti. Sartori szerint a jogalkotónak is a jog uralma alatt kell állnia, a jog uralmának az államon belül, a kormányzásban kell megjelenie. Az angol jogelméletben a jog az egyének jogaira vonatkozó bírósági döntésekből létrejött általánosításként jelenik meg. A John Austin és Hans Kelsen¹⁰⁷ jogelmélete alapján létrejött jogállam (*Rechtsstaat*)¹⁰⁸ formális jogállamfogalom, amely alkotmányos államot feltételez. E felfogással szemben Sartori arra az álláspontra helyezkedik, hogy az államszervezet bármilyen formája alkotmányként jelenhet meg, valamint a szuverén bármilyen parancsa joggá válhat. A pozitív jog ezáltal normákból álló kényszerrendként is meghatározható. A jog a politikailag fölérendelt vagy a szuverén által az alattvalók számára előírt jogként határozható meg. A jog meghatározható azon szabályok összességéeként is, amelyek egy szervezett közösségben a személyek magatartását kényszerítő szankcióval biztosítják.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Dicey A.V.: Bevezetés az angol alkotmányjogba Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Kiadása, 1902. 35-36. o.

¹⁰⁵ Uo. 56. o. és uo. 173.-194. o.

¹⁰⁶ A rómaiak a *ius* szót kétféle értelmében használták, egyszerre jelentette a jogszabályok összességét (a tárgyi jogot) és a jogosultságot (az alanyi jogot). Ulpianus szerint „*ius est ars boni et aequi* (D.1.1.1.1).” In.: Brósz-Pólay: Római jog Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1974. 63-64. o. A *ius* szó eredetileg a forum Romanum egy konkrét helyét jelentette, ahol a praetor törvénykezett. Földi András és Hamza Gábor: A római jog története és intézményei Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996. Hatodik átdolgozott és bővített kiadás, 27-28. o. Eredendően a római legrégebbi jogállapotban a személyek csak, mint az állam tagjaiként jöttek szóba. A *ius civile*, *ius proprium civitatis* valamely közösségnek a jogát jelentette. A *ius quiritium* a közjogtól elvált magánjogot jelentette kizárólag a római nemzetre vonatkozóan, míg a *ius civile* a római polgárokon kívül más nemzet polgárait is vonatkozott. A császárkorban írott jogra és íratlan jogra tagolódott. Az íratlan jog a szokásjogot foglalta magában. Az írott jog *ius* alatt a köztársaságkori jogászok által összefoglalt jogot és a császári törvényhozás által kiadott törvényeket, valamint a jogtudományt jelentette. Hofmann Pál: A római jog külszerű történelme és a római perjog története Heckenast Gusztáv Kiadása, Pest, 1866. 25.; 111-112. és 362-363. o. (A jog szó római jelentéseinek további vizsgálatához lásd: Hamza Gábor: Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszerek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.)

¹⁰⁷ Kelsen elméletéhez lásd pl.: Egri-Kovács Krisztián: Az alkotmánybíráskodás kialakulása. Jogelméleti Szemle, 2018/1. szám, 30-52. o.; Beyme, Klaus von: Alkotmánybíráskodás. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 114-124. o.; Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 9-31. o.

¹⁰⁸ A fogalmat legelsőként Karl Welcker használta, aki a zsarnokság és a demokrácia mellett létező államformát értett a kifejezés alatt. In.: Joguralom és jogállam Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből, (szerkesztette: Takács Péter) Budapest, 1995. 17. o. 1. lábjegyzet

¹⁰⁹ Szigeti Péter – Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete Napvilág Kiadó, Budapest, 1998. 25. o.

Tamás András szerint a szuverenitás eszméje szabadította fel az uralkodót a szakrális jogtól. Rámutat arra, hogy a német jogfelfogásban a jog fogalma elsődlegesen kodifikált jogot jelent. A hagyományos angol felfogás szerint a jog nem feltétlenül kodifikált jog. A *rule of law* (a jog alatti egyenlő szabadság procedurális szabályossága, az alkotmányos jogszabályoknak és törvényes jogi gyakorlatnak az egysége) eszméje során az alanyi jogot érintő döntések észszerű törvényessége a meghatározó, míg a jogállamiság eszméjében a szabályosság normatív kifejeződése játszik vezető szerepet.¹¹⁰ Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy az igazságtalan jogszabály is jogszabálynak minősül, amely a szabadság biztosítékeként felfogott jogot megkérdőjelezi; a törvények gyors változása pedig a kiszámíthatóságot ássa alá. A jog kizárólag a törvényhozás tárgya, a törvényhozást kizárólag a törvényhozók uralmának vetik alá. A jog pozitivistá felfogása így nem garantálja az alapvető jogokat, a törvényhozás nem nyújt semmilyen biztosítékot.¹¹¹

A demokrácia fogalma a modern alkotmányos államban arra vonatkozik, hogy a törvényeket milyen eljárások keretében alkossák meg, illetve hogyan válasszák ki azokat, akik megalkotják a törvényeket.¹¹² Sartorihoz hasonlóan Pokol Béla is arra a következtetésre jut, hogy a társadalmi fejlődés során az állam egyre nagyobb szerepet játszik a jogi normák megalkotásában. E fejlődési folyamat ugyanúgy jelen volt a római jog életében, mint a középkori és újkori jogfejlődésben, valamint az észak-amerikai XX. századi jogalkotás során. A jog absztrakttá válásának megismétlődése vélelmezhetően abban áll, hogy a Digestát teljes egészében elfelejtették. A Digesta újrafelfedezését követően hozták létre a glosszátorok, kommentátorok és jogi humanisták munkásságának köszönhetően a modern jogrendszerre jellemző, a kodifikáció során megjelenő és alkalmazandó jogdogmatikai fogalmakat. A jogdogmatikai fogalmakat a római jogászok hozták létre.¹¹³ A római jog eredetileg eseti döntésekből állt, amelyet a görög filozófia hatására regulákká formáltak a Krisztus előtti második század végétől. Cicero a kazuisztikus római jogot egységes rendszerben szándékozott összefoglalni, amely munkája az utókor számára nem maradt fenn.

A középkor nem kedvezett az államtudomány fejlődésének. A kereszténység azon okból fordult el az államtól, mert az állam csak a test országának minősült, szemben az egyházzal, amely a szellem országát testesítette meg. A klasszikus ókor államtanának emléke a középkorban nem maradt fenn. A keresztény gondolkodásban az állam (uralkodó) az isteni hatalom helytartójának, azaz a pápának volt alárendelve. Emellett a germánok sem művelték az államelméletet magas színvonalon. A római állameszme végül csak a középkori laikus világban talált megfelelő képviseletre. Az államtudományok újjáéledése a XVI. századtól következik be. Machiavelli szabadította fel a politika tudományát a teológia gyökere alól. Bluntschli úgy vélekedik, hogy Machiavelli politikai iratai nem minősülnek általános államtanak abból az okból következően, hogy Machiavelli nem volt tudományos szellem.

Később Jean Bodin kötötte össze a bölcsészetet a történelemmel és a jog- és állambölcselettel. Az állam fogalmát a családok többsége és közös javaik szuverén hatalom alatt létrehozott jogrendjeként határozta meg.¹¹⁴ A középkori jogfejlődésben a szokásjogot az 1700-as évek időszakában a központi államhatalom által alkotott jog váltotta fel. A kontinentális jogrendszerben René Descartes hatására alakult ki a közös ismérvek alapján létrehozott rendszergondolkodás. Samuel Pufendorf emelte ki a jogi rendelkezésekből az

¹¹⁰ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete Szent István Társulat Budapest, 1997. előzetes kiadás 142. o. és Uo. 178-183. o.

¹¹¹ Giovanni Sartori: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig In.: Joguralom és jogállam Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből (szerk: Takács Péter) Budapest, 1995. 240-246. o.

¹¹² Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Mátyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 119.o.

¹¹³ Bónis Péter: Az európai közös jog születése Rejtjel Kiadó, Budapest 27. o. és 30-31. o.

¹¹⁴ J. C. Bluntschli: Az általános államjog és a politikai története fordította: Acsádi Ignác. Első kötet Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, Budapest, 1875. 15. és Uo. 2-31.o.

átfogóbb elveket, Christian Wolf pedig logikai rendszerbe állította össze a magánjog és a jogi eljárások dogmatikai fogalmait. Az angolszász jogfejlődésben a precedensjogot a XX. század folyamán teljesíti ki a törvényhozó által megalkotott jog.¹¹⁵

A polgári társadalomnak politikai célja a jogállapot megvalósítása. Az angol polgári társadalom eszméje azonos az alkotmányos monarchiával, az amerikaié pedig az elnöki köztársaságban valósul meg. Egyesek szerint a polgári társadalom teljes mértékben csak a franciáknál valósult meg. A polgári társadalom olyan állapot, amelyben az emberi szabadság, az állampolgári egyenlőség és a jogbiztonság jogilag szabályozott, amely állapotot összességében jogállapotként lehet meghatározni. A jogállapot a legalitás és a moralitás egysége. A jogállapot tartalma a jogállam és az alkotmányosság eszméiben fejeződik ki. A jogállamiság a közhatalom jognak való alávetettségét jelenti, amely német terminológiával a *Rechtsstaat*, angol kifejezéssel a *rule of law* fogalommal határozható meg. A továbbiakban e két terminológia rövid ismertetésére vállalkozom.

IV. A jogállamiság és a joguralom fogalmainak áttekintése

Tamás András szerint a jogállamiság három minimális feltétellel rendelkezik: a tulajdon szabadsága, a szerződés szabadsága, valamint az állampolgárok egyenjogúsága. A jog fogalmáról vallott jogász, a szocializáció során kialakult gondolkodási technológia alapján meghatározott fogalom nem esik egybe a jog hétköznapi fogalmával. A jog társadalmi munkamegosztást feltételez, amely nem gyakorolható a jogász hivatás közreható nélkül. Ugyanakkor a jogász joggyakorlat és a jogról való gondolkodás nem válhat el egymástól. A jog fogalmát a jogtudósok, a jogelméleti szakemberek formálják. A jog mint terminológia egyszerre jelent jogi normát, döntést és jogviszonyt, tárgyi jogot és alanyi jogot, jogosultságot és kötelezettséget, eszmét és szervezetet, nyelvet és igazságot. A jogi változások a társadalmi változásokra is hatással vannak, ugyanakkor ez az állítás megfordítva is igaznak mondható. A jogtudomány a társadalomtudományba beágyazott. A jogbölcselet egyik fő feladata a jog mibenlétének meghatározása. A jogfilozófia az általános filozófiához képest a speciális ismerettárgyat, azaz a jogot vizsgálja. A XIX. század fő tendenciáit a természetjog, a jogpozitivizmus és a jogtörténeti irányzat határozta meg.¹¹⁶ Tamás András a következő tíz jogelvet jelöli meg, amellyel a jogállamiság fogalma meghatározható: 1. hierarchikusan felépített jogrendszer, amelynek csúcán az alkotmány áll, 2. a törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött, 3. a törvényalkotási tárgyakat törvényben kell rögzíteni, 4. a jogszabályoknak nem lehet visszaható hatályuk, 5. a jogrendszer biztosítja az alapvető emberi jogokat, 5. a kormányzás és a közigazgatás a törvényeknek alávetett, és jogot nem sérthet, 7. jogbiztonság, 8. az állampolgárok alanyai jogait a közigazgatási bíraskodás biztosítja, a 9. jogszolgáltatásban az egyént bizalmi elv illeti meg, az 10. az alkotmánybíraskodás biztosítja az alkotmányosság biztonságát.

A hatalmi ágak megosztásának elve a modern politikai állam eszméje. Jogállam pedig kizárólag a modern állam lehet.¹¹⁷ A jogállam és a demokrácia viszonyában a jogállamiság négy modellje különböztethető meg. Az első modell a liberális jogállam modellje, amelyben a magán- és a közszféra élesen elkülönül egymástól, a magánszféra a szabad verseny szerint szerveződik, a szabadság és az egyenlőség a jogban és a szuverenitásban fejeződik ki, a jog

¹¹⁵ Pokol Béla: A jog elmélete Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 207-211. o. Pokol Béla: Autentikus jogelmélet Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010. 120-133. o. Pokol Béla: Középkori és újkori jogtudomány Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008. 17-28. és 134-139. o.

¹¹⁶ Szigeti Péter – Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete Napvilág Kiadó, Budapest, 9-19. o. Uo. 23. o. és Uo. 33. o.

¹¹⁷ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete Szent István Társulat, Budapest, 1997. 167. o.

rendelkezik az állam felett. A második modell a szubsztantív jogállam modellje, amelyben a pozitív jog az anyagi jogi jogosító vagy kötelező magatartásszabályokból áll, az állam rendelkezik a jog felett. A harmadik modell a formális jogállam modellje, amely tagadja az anyagi jog eljárási joggal szembeni elsőbbségét. A jogot a szabályosan megalkotott és kihirdetett jogszabályokkal azonosítja. A negyedik modell a demokratikus (vagy szociális) jogállam modellje. E modellben megjelenik a demokrácia alkotmányos követelménye. A demokratikus jogállam a polgári társadalom teljes kifejlődése. A demokratikus jogállamban a közigazgatással szemben elvárásaként jelenik meg a szolgáltató állam koncepciója, amely feladatokat vállal az állampolgárok igényei kielégítésében. A demokratikus jogállam eszméje magában foglalja az újabb emberi jogokat is.¹¹⁸

A jogállam és a *rule of law* olyan eszmék, amelyekben a jog meghatározó jelentőséggel rendelkezik. A jogállamiság eszméjében a pozitív jog, a *rule of law* eszméjében az alanyi jog a meghatározó.¹¹⁹ A jog uralmát általában az emberek uralmával azonosítják. Ahol a jog uralkodik, ott nem fordulhat elő a zsarnokság. Takács Péter szerint a fogalom paradoxon, ugyanis a jogot is az emberek alkotják. Felvetődik a kérdés, hogy mi a biztosíték arra, hogy zsarnoki jogszabályokat nem alkotnak meg, illetőleg az állami szervek nem élnek vissza hatásköreik gyakorlása és feladataik teljesítése során. Takács Péter alaptételként rögzíti, hogy a szuverenitás nélkül nem lehet jogállamiságról beszélni. Ugyanakkor a jogállam a szuverenitás fogalmával ellentétben áll, mert a legfőbb hatalom korlátozása nehezen elfogadható. Egyesek a szuverenitás korlátozását természetjogi eszmékkal, mások a hatalommegosztás eszméjével igazolják. Ahhoz azonban, hogy a jogállam kizárja az emberek uralmának önkényét, szükséges, hogy a jogállamot természetjogi alapokon álló erővel ruházzák fel.¹²⁰ Takács Péter rámutat arra, hogy a jogállam kategorizálása (demokratikus jogállam, liberális jogállam, szocialista jogállam, keresztény jogállam, nemzetiszocialista jogállam) kiüresítheti a jogállam fogalmát. A jogállam fogalmának részét képező intézményeket, jogelveket és eljárásokat nem lehetséges tételesen felsorolni, és az intézmények nem tekinthetők kizárólagosnak. Takács Péter álláspontja szerint a jogállam fogalmát nem sikerült meghatározni.

A jogállam fogalma az államjoggal úgy állítható szembe, hogy az államjogban az állam rendelkezik a jog felett, míg a jogállamban a jog rendelkezik az állam felett.¹²¹ E tételből következik, hogy az államnak hatalma minden területén a kormányzati formától függetlenül fenn kell tartania a jogrendet. Az állampolgároknak pedig akár testületek és intézmények tagjaiként is egyenlő mértékben engedelmeskedniük kell az államnak.¹²² Carl Schmitt szerint a törvényhozó állam olyan államszervezet, amely általánosan előre meghatározott normát alkot, és amelyben a törvényhozót elválasztották a törvényt alkalmazó szervektől. A törvényeknek tehát érvényesülniük kell, az államhatalmat a törvényeknek

¹¹⁸ Uo. 167-176. o.

¹¹⁹ Uo. 183. o.

¹²⁰ A természetjogi gondolat a görög filozófia gondolkodásban jelent meg. Anakszimandrosz világméretű levezethető, hogy a világ egy jogrendszer alkot, amelyben a dolgok keletkezését és pusztulását az igazságosság korlátozza. E természetjogi felfogással szemben a szofisták akként foglaltak állást, hogy egyetlen természetes jog az erősebb joga. A pozitívizmus akkor győz a természeti joggal szemben, ha a sok gyenge sokaság győzedelmeskedik az erővel szemben. A jogpozitívizmus és a természetjogi irányzat a jog társadalomtörténet során folyamatosan újratermelődik. A XX. századi természetjogi rendszerben a pozitív jognak az alapvető jogoknak kell megfelelnie, amely a hatalomgyakorlás felső korlátja. A természetjogi iskola az i.e. V. századtól a XIX. századig uralkodott. A jogot már nem a tradíció vagy a vallásos meggyőződés ereje tartja fenn, hanem az ember által írásba foglalt alapvető jogok garantálják. In.: Szigeti Péter- Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete Napvilág Kiadó, Budapest, 1998. 35-41. o.

¹²¹ Joguralom és jogállam Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből szerkesztette: Takács Péter Budapest, 1995. Előszó 9-18. o.

¹²² Roberth Von Mohl: Jogállam In.: Joguralom és jogállamiság Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből Budapest, 1995. 33-37.o.

alávetett hatóságok gyakorolhatják, amely az állami hatalomgyakorlás általános legalitásán alapszik.¹²³ A törvényhozást ugyanakkor az önkényes kényszer elkerülése érdekében korlátozni kell, a törvényhozásnak elveknek kell megfelelnie.¹²⁴ E következtetés felveti a demokrácia és az alkotmánybírság közötti kapcsolat vizsgálatára vonatkozó igényt, ezért a következőkben e kapcsolat áttekintésére vállalkozom.

V. Az alkotmánybírság és a demokrácia közötti kapcsolatról

Az alkotmányos korlátok érvényesítését a bíróságok feladataként szokás meghatározni. A magasabb szinten elhelyezkedő jogszabály abban az esetben tudja az alacsonyabb szinten elhelyezkedő jogszabály korlátozását megvalósítani, ha létrejön egy szerv, amely az alacsonyabb szintű jogszabály megsemmisítésére jogosult. E feladatot bíróságra ruházták át azon okból következően, hogy a jogszabályok értelmezése a bíróságok feladata. A bírókat a politikától elszigetelik, másrészt a bíróságok érvelése alkalmasabb az alkotmányos érvek rendszerszinten történő alkalmazására. Az alkotmánybíráskodás a jogszabály értelmezésének egy speciális esete. Az alkotmány absztraktabb, mint a többi norma, ennél fogva más jogszabályokhoz képest több értelmezést tesz lehetővé. Az alkotmánybírság döntése során az alkotmány hézagait kitöltik. Az alkotmánybírság az alkotmány őre.¹²⁵

Korábbi tanulmányomban foglalkoztam az alkotmánybíráskodás fogalmával. Az alkotmánybíráskodás terminológiáját a korábbiakban meghatározottak szerint jelen tanulmányban is a következők szerint alkalmazom: *az alkotmánybíráskodás a jogszabályok, egyéb jogi normák és az egyedi jogalkalmazó szervek határozatai alkotmányosságának bírői elbírálása.*¹²⁶ Az alkotmánybírság fogalmán röviden tehát olyan bíróságot szokás érteni, amely az alkotmány alapján megsemmisítheti a jogrendszer bármely jogi normáját.¹²⁷ Az alkotmánybíráskodás feltételezi, hogy létezik egy alkotmánybírságot kötelező alkotmány, amelynek alapján az alkotmánybírság döntést hoz. Az alkotmány szükségképpen korlátozza a demokráciát. Bragyova András szerint az alkotmánybírságot nem lehet sommásan az alkotmány megvalósításának szerveként elfogadni. Ebben az esetben az alkotmánybíráskodást kizárólag abban az esetben lehet elfogadni, ha helyesen értelmezte az alkotmányt. Ez az érvelés azt is előzetesen feltételezi, hogy az alkotmány demokratikusabb, mint a törvényhozó hatalom, valamint az is eleve feltételezett, hogy az alkotmányt az alkotmánybírság minden más szervnél helyesebben ismeri meg és alkalmazza. Emellett még az a kérdés is felvetődik, hogy ki jogosult az értelmezés helyességéről dönteni a bíróságon kívül.¹²⁸

Az Alkotmánybírságot az alkotmánykonkretizálás szerveként is meg lehet határozni. Az alkotmánybírók ugyanis közvetlenül az állam legmagasabb döntési szintjét jelentik, az alkotmányozó hatalom alatt állnak, és az alkotmányt vagy alaptörvényt akár veszélyeztethetik

¹²³ Carl Schmitt: A törvényhozó állam A törvényhozó állam legalitásrendszere más államtípusokkal szemben In.: Joguralom és jogállamiság Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből Budapest, 1995. 53-59.o.

¹²⁴ Friedrich August von Hayek: Az egyéni szabadság biztosító In.: Joguralom és jogállamiság Antológia a Rule of law és a Rechtsstaat irodalmának köréből Budapest, 1995. 75-91.o.

¹²⁵ Államelmélet A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények (szerkesztette: Bódig Máttyás és Györfi Tamás) Prudentia Iuris 21. Bíbor Kiadó, Budapest, 2002. 156-159.o.

¹²⁶ Egri-Kovács Krisztián: Az alkotmánybíráskodás kialakulása Jogelméleti Szemle 2018/1. szám In.: http://jesz.ajk.elte.hu/2018_1.pdf (2018. augusztus 20.)

¹²⁷ Bragyova András: Alkotmánybíráskodás és demokrácia In.: Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica, (49) 1-48. pp. 135-159. (1996) 136. o. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6871/1/juridpol_049_135-159.pdf (2018. augusztus 20.)

¹²⁸ Uo. 139. o.

is azon hatáskörük gyakorlásával, hogy a törvényeket alkotmány- vagy alaptörvényellenesség jogcímén jogosultak megsemmisíteni. Ez az ellenőrizhetetlenség veti fel a „ki őrzi az őrzőket” kérdését. Pokol Béla tanulmányában e problémakör elemzésekor felvetette az „Alkotmánybíróság-figyelő Központ” létrehozására vonatkozó javaslatot. A testület feladatkörébe tartozna annak ellenőrzése, hogy az alkotmánybírósági döntések meghozatalakor az alkotmánybírók nem sértették-e meg az alaptörvény és az alkotmánybíróságról szóló törvény rendelkezéseinek nyelvtani értelmezését, másrészt a testület feladatát képezné az alkotmánybírósági határidők betartásának ellenőrzése. A nyelvtani értelmezés nyilvánvaló megsértése Pokol Béla szerint alkotmányvétséget jelent, amelyet a testület nyilvánosságra hozna. A testület jelentéseit az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága vitatna meg. Az alkotmánybíróság alaptörvényhez kötése, illetőleg „az őrzők őrzése” e módon válna biztosíthatóvá. Pokol Béla szerint a testület tagjai az összes jogi karról kiválasztott, az összes országgyűlési frakció javaslatával az államfő által kinevezett vezető oktatók lehetnének.¹²⁹ E kérdés vizsgálata Bragyova András tanulmányában sem minősül jelentéktelennek, ugyanis az alkotmánybíráskodás és a demokrácia viszonya függvénye az alkotmány és a demokrácia, másrészt az alkotmánybíráskodás és az alkotmány közötti viszonyoknak.¹³⁰

A demokráciát mind az alkotmánybíráskodás mellett, mind az alkotmánybíráskodás ellen fel lehet hozni. Sokak az alkotmánybíráskodásban a demokrácia ellensúlyát látják. Bragyova András ezzel kapcsolatban úgy vélekedik, hogy a bíróság sem, és így az alkotmánybíróság sem lehet demokratikus intézmény. A demokratikus bírói döntés értelmezhetetlen, amelynek oka abban áll, hogy egy demokratikus intézménynek a demokratikus akaratot kell megvalósítania. A bíróság azonban az alkalmazott jogrendszer érvényességéből, a jogszabályi jogértelmezésből, valamint az alkalmazott jogszabályból származtatja a legitimitását. Bragyova András feltételezi, hogy kapcsolat áll fenn az alkotmány és a demokrácia között, valamint úgy foglал állást, hogy az alkotmánybíráskodás és a demokrácia nem áll ellentétben egymással. Minimális értelemben alkotmányos demokráciában nem kizárt az alkotmánybíráskodás, maximális értelemben pedig az alkotmánybíráskodás az alkotmányos demokrácia szükségképpeni eleme. Az alkotmánybíráskodást a demokráciával ellentétbe állítók úgy szoktak érvelni, hogy az alkotmánybíróság a nép demokratikus törvényhozó és alkotmányozó hatalmát igazolatlanul gyakorolja azzal, hogy a törvényhozó döntését megsemmisíti, ezáltal az alkotmányos rendszer demokratikusságát jelentős mértékben korlátozza. A törvényhozó hatalom és az alkotmánybíróság közötti konfliktus tárgya az alkotmány értelmezése és alkalmazása, amely az alkotmánybíráskodás alkotmányos igazolásának legalapvetőbb alkotmányelméleti problémája. Az alkotmányos igazolás során az alkotmányértelmezésre és az alkotmányos normák igazolására irányuló alkotmányelmélet jut meghatározó szerephez. Az alkotmányértelmezés az egyik legfontosabb alkotmánybírósági tevékenység. A törvényhozó hatalom is származtatott hatalom azért, mert az alkotmányból vezethető le a hatásköre. Amennyiben a törvényhozó alkotmányellenes törvényt hozott, a törvény érvénytelen. Bragyova András arra is rámutat, hogy a parlamenti szuverenitás elmélete a törvényhozó hatalom alkotmányhoz való kötöttségének tagadására irányul, ennél fogva magától értetődően kizárja az alkotmánybíráskodást. Ennek az oka abban áll, hogy a törvényhozó hatalom maga is alkotmányozó hatalom. Bragyova András ezen érv cáfolata során úgy érvel, hogy az előző állítás elfogadása a törvényhozó hatalom feltétlen vagy a többi hatalmi ággal szemben történő elsőbbségének elismerését jelenti. Tulajdonképpen ebben az esetben az alkotmánybíráskodás

¹²⁹ Pokol Béla: Alkotmánybírósági törvényünk ellentmondásai és feszültségei (eszményiek és praktikusak In.: Jogelméleti Szemle 2018/1. szám Jogelméleti Szemle 2018/1. szám 174. – 176. o. http://jesz.ajk.elte.hu/2018_1.pdf (2018. augusztus 20.)

¹³⁰ Uo. 139. o.

a parlamenti törvényhozó hatalom szuverénné formálódása, azaz korlátozhatatlansága miatt értelmetlenné válik.¹³¹

Emellett a demokrácia és az alkotmány kapcsolatát és az alkotmány és az alkotmánybíráskodás viszonyát érdemes megvizsgálni. A demokrácia fogalmához hasonlóan Bragyova András az alkotmánybíráskodásnak ugyancsak két típusát különbözteti meg. Az egyik típus az eljárási alkotmánybíráskodás, a másik típus pedig a tartalmi vagy szubsztantív alkotmánybíráskodás. Az alkotmánybíráskodás a demokrácia korrekciójaként is igazolható. Igazolható az alkotmánybíráskodás a demokrácia szükségszerű korlátaival, a demokrácia ellensúlyozásával is. Ez utóbbi esetben az alkotmánybíráskodás a demokrácia ellentétéként is megjelenik. E felfogást vallók szerint a demokrácia egy ismérve, elve az állam vagy a társadalom intézményeinek és normáinak. Az alkotmánybíráskodás eljárási típusú igazolása úgy vélekedik, hogy az alkotmánybíróság abban az esetben jogosult a jogszabály megsemmisítésére, amennyiben a jogszabályt nem megfelelő eljárási rend szerint alkották meg, tehát a jogszabály közjogi érvénytelenségben szenved. Az alkotmánybíróság eljárási igazolása a demokrácia eljárási fogalmát feltételezi. Az eljárási demokrácia szükségképpen korlátozott, mert a demokratikus eljárás sem hoz minden esetben helyes döntést. A képviseleti demokráciákban a megválasztott képviseleti szerv korlátozott értelemben reprezentálja a politikai közösséget, illetőleg a választóknak csupán a jelöltekre vonatkozóan van választási jogosultságuk. Ettől a demokratikus döntés alkotmánybíróság általi megváltoztatása vagy megsemmisítése nem válik igazolhatatlanná. A demokratikus döntés a közjogi érvényességi garanciák teljes körű betartása esetén sem ad garanciát arra vonatkozóan, hogy a döntés igazságosnak vagy helyesnek bizonyul, ezért a demokratikus eljárás eredményeit is indokolt korlátozni és ellenőrizni. Az alkotmányos demokrácia nem elégedhet meg a demokrácia eljárási fogalmával, illetőleg nem mellőzhető a tartalmi demokráciafogalom sem. A tartalmi demokráciafogalom alkotmányos jogok alakjában jelenik meg, amely a többségi önkény korlátozásának követelményeként is érvényesül. Bragyova András rávilágít arra is, hogy a társadalmi szerződéselméletek eredményeként jelenik meg a demokratikus döntéshozatal eredményének korlátja.¹³² Az eljárási demokráciafogalom a törvényalkotás eljárási rendjét tekinti meghatározónak a törvény tartalmától függetlenül. Az alkotmánybíróság szubsztantív fogalmára vonatkozóan követelményként jelenik meg, hogy a törvény alkotmányos igazolhatóságának mércéjét előzetesen meg kell határozni. Az alkotmányos demokráciában léteznie kell olyan szervnek, amely a demokratikus eljárás eredményét ellenőrzi. Ez a szerv az alkotmánybíróság. Az alkotmánybíráskodás során érvényesülnie kell a törvény előtti egyenlőségnek (a törvény mindenkire egyaránt érvényes) és az alkotmányos egyenlőségnek, amely szerint a törvény akkor alkotható meg, ha a törvényben meghatározott magatartások a törvény által általánosan elfogadhatóak. A törvényhozó nem tehet a közösség tagjai között alkotmányos indokok nélkül különbséget.

Az előzőekben részletezett indokok alapján azon következtetés vonható le, hogy a demokrácia és az alkotmánybíróság terminológiák nem állnak ellentétben egymással. E megállapításon továbblépve érdemes részleteiben is megvizsgálni a demokrácia és az alkotmánybíróság kapcsolatát, valamint az alkotmánybíróságok modern demokráciákban betöltött szerepét. Pócza Kálmán szerint a magyar alkotmánybíráskodás gyakorlatának empirikus vizsgálata a magyar politikatudományi irodalom körében kibontakozóban van. Az alkotmánybíráskodást elsősorban filozófiai és jogtudományi aspektusból vizsgálták. Pócza Kálmán az alkotmánybíróságot a meghatározó demokráciaelméletek szemszögéből vizsgálja. Ehhez az alkotmánybíráskodás fogalmát is meg kell határozni, amely a demokráciához hasonlóan szintén nem egységes. Az alkotmánybíróságnál kérdés, hogy jogosult-e a testület végleges jelleggel megsemmisíteni a törvényhozó és a végrehajtó hatalom által megalkotott

¹³¹ Uo. 136-154. o.

¹³² Uo. 155. o.

jogszabályokat. Az alkotmánybíróságokat ezen ismérv alapján minősítik erős vagy gyenge alkotmánybíróságoknak. A gyenge alkotmánybíróságoknak nincs joguk megsemmisíteni a törvényt. Ezzel szemben alkotmánybíróságoknak minősülnek az olyan alkotmánybíróságok, amelyek végleges, felülbíráhatatlan jelleggel jogosultak a törvényt megsemmisíteni.

Pócza Kálmán a demokráciaelméleteket az alkotmánybíróságokhoz hozzárendelve hatféle demokráciaelméletet különböztet meg: liberális, konzociális, deliberatív, egalitárius, részvételi, többségi. A liberális felfogás arra koncentrál, hogy a többségi döntéshozatal döntéseivel szemben minél több vétójogot biztosítsanak, amely az erős alkotmánybíróságot alapozza meg. A liberális felfogás alaptétele, hogy a bírói felülvizsgálat korlátozza a leghatékonyabban a többség zsarnokságát. Ennek oka abban áll, hogy a bíróságokat indokolási kötelezettség terheli. A bírói ítéleteknek konzisztenseknek kell lenniük. Az alkotmánybíróság legitimitációját azon okokból is megfelelően kell megalapozni, mert az alkotmánybíróság döntései megfellebbezhetetlenek. Ezzel szemben felhosszítják, hogy az alkotmánybírósági döntések is ellentmondanak egymásnak. A konzociális felfogás arra az álláspontra helyezkedik, hogy a társadalomban meglévő releváns nagyobb érdekcsoportok mindegyike részt tudjon venni a döntéshozatali folyamatban. A konzociális demokráciát a plurális társadalom, a széles körű intézményi hatalommegosztás, az arányos választási rendszer, továbbá a többpártrendszer jellemzi. A konzociális demokrácia fontosnak tartja az erős alkotmánybíróság felállítását, amely a legjobban védi a kisebbségeket.

A deliberatív demokrácia a döntéshozatal módjára helyezi a hangsúlyt. Az alkotmánybíráskodással szemben kifogásolja, hogy a nyelvezete és az érvelésmódja kötött és formális. Ezzel szemben Habermas úgy foglalt állást, hogy az alkotmánybírásnak nem a döntés képezi a feladatát, hanem a törvényhozás felügyelete. A megsemmisítő döntésekben tartózkodni kell az absztrakt elvek lefektetésétől, mert az a későbbi döntések meghozatala során megköti az alkotmánybírók és a jogalkalmazók kezét. Egyesek szerint a különvélemények magában hordozzák annak a lehetőségét, hogy a későbbi jogfejlődés során a bíróság döntése megváltozhat. Az egalitárius demokráciaelmélet támogatói szerint a politikai szabadságjogok egyenlősége önmagában még nem biztosít egyenlőséget. A jövedelem, egészségügy egyenlő elosztása révén lehet csak az egyenlőséget megvalósítani. A megközelíthető egyenlőség biztosítására alkalmazható a pozitív megkülönböztetés vagy a kvóták intézménye. E felfogás szerint az alkotmány és a ráépülő alkotmánybíráskodás megvalósítja a legfőbb jót, amely a politikai közösség legfőbb célja. Ha e cél nem valósul meg, akkor nem működik jól az alkotmánybíróság.

A gyenge alkotmánybíráskodás jellemzője, hogy a törvényhozó felülríthatja az alkotmánybíróság döntéseit. Egyes megközelítések szerint a szociális jogok a gyenge alkotmánybíráskodással rendelkező államokban kényszeríthetőek ki a legteljesebb mértékben. A kikényszeríthetőség mértéke alapján gyenge és erős alapjogok különböztethetőek meg. A leggyengébb, azaz a deklaratorikus alapjogok szerepelnek ugyan az alkotmányban vagy alaptörvényben, de kikényszeríthetetlenek. A gyenge szubsztantív alapjogok kikényszeríthetőek, de az alkotmány a törvényhozó számára széles diszkrecionális jogot ad. Az erős szubsztantív szociális jogok pontosan körülírtak. Az alkotmánybíráskodás gyengesége vagy erőssége Pócza Kálmán szerint úgy befolyásolja az alapjogokat, hogy erős alkotmánybíróságok esetében az alapvető jogok érvényesítése az állam költségvetését jelentős mértékben megterheli. Ezzel szemben a gyenge alkotmánybíráskodás során jogorvoslati eljárásban érvényesíthető ugyan az alapjog, de a döntés a költségvetést kevésbé terheli meg. Az alapjogok és az alkotmánybíráskodás ily módon történő megkülönböztetése egalitárius szempontból történik. Más megközelítések szerint a jólét megvalósítása nem az alkotmánybíróság, hanem a törvényhozás és a kormányzat feladata.

A részvételi demokráciaelmélet álláspontja szerint alkotmányos kérdésekről az állam polgárainak közösen kell döntenie. Az alkotmánybíráskodás nem bíz a választópolgárok és

a választott képviselők képességeiben. Az alkotmánybíráskodás kritikusai szerint az állampolgárok maguk is tudnak döntést hozni alkotmányos kérdésekben, a döntést nem kell, és nem szabad arisztokratikus testületre bízni. Ugyanakkor egyes szerzők arra is felhívják a figyelmet, hogy kibékíthetetlen nézetkülönbségek alakulhatnak ki az állampolgárok között alapvető kérdésekben is. Ezzel szemben az amerikai konzervatív felfogás szerint az alkotmánytól minden kérdést távol kell tartani. Más megközelítések szerint az alkotmányos kérdések sem különböznek a hétköznapi kérdésektől. Valódi demokráciában minden alkotmányos kérdés vita tárgyává tehető. Az állampolgárok az alkotmányozási folyamat egyszerűsítésével alkotmánymódosítás vagy alkotmányozás során állampolgári gyűlések megtartásával bevonhatóak a döntéshozatali folyamatba.

A többségi akaratot előnyben részesítők a közvetlen demokráciával szemben a képviseleti formát részesítik előnyben, és a többségi választási rendszert preferálják. A döntéshozatal ez esetben a parlamenti többség kezében van. A deliberatív demokráciaelmélettel szemben a vita a parlamentben valósul meg. E felfogásban a hatalommegosztás is a kormányváltások által valósul meg. A többségi álláspont szerint nem lehet alkotmányosnak nevezni azon országok berendezkedését, amelyekben nem valósul meg a hatalmi ágak szétválasztása. Az alkotmánybíróságok tudják a legjobban megvédeni az egyéneket az állami és a többségi zsarnoksággal szemben, amelyet a demokratikus hagyomány tagad azon indokoknál fogva, hogy ne egy arisztokratikus testület kényszerítse rá a politikai közösség tagjaira a saját akaratát. Az alkotmánybíróságok szerepének megnövekedését és a bíróságok egyéni jogokat védő szerepét az alkotmányok jogvédő jellege hozta magával.

A bíróságok kritikusai akként vélekednek, hogy a jogrendszer koherenciájának megőrzése a törvényhozónak és az állampolgároknak is érdeke, ahogyan a bíróságoknak is. A bíróságok egy bíró hatására a saját precedenseiket is megváltoztatják. A törvényhozásnak és nem a bíróságoknak kell meghatározni az alapjogok mibenlétét. Az ezzel szemben érvelők úgy vélekednek, hogy a bírói felülvizsgálat intézménye alakíthatja ki azt a jogi kultúrát, amelyet a polgárok tiszteletben tartanak. Az amerikai kontextusban azért fontosak a bírósági döntések, mert egyedi esetekre koncentrálnak. Erre vonatkozóan leszögezik, hogy a bíróságok egy-egy ügy vonatkozásában nem állnak absztrakt szinten, amellyel szemben úgy érvelnek, hogy az alkotmánybíráskodás jelentős korlátokat állít a bíróságok elé. A bíróságok támogatói úgy érvelnek, hogy a bírói felülvizsgálat intézménye a döntéseket nagyobb mértékben alapozza meg racionális érvekkel, mint a törvényhozás. A törvényhozás intézményét támogatók úgy vélekednek, hogy az olyan törvényhozásokban, amelyekkel szemben nem biztosított a bírói felülvizsgálat intézménye, racionálisabb vitákat folytatnak. A bíróságok ritkán döntenek a törvényhozó akaratával szemben. A többségi döntés a bíróságokon is érvényesül.¹³³

VI. Összegzés

A demokrácia és az alkotmánybíráskodás közötti kapcsolat vizsgálatának összegzéseként megállapítható, hogy a demokrácia olyan kormányzati rendszer, amelyben a döntéseket a közösség jogosult meghozni. A hatalmat is demokratikusan, a szabadság és a politikai egyenlőség együttes érvényesítését biztosító hatalmi berendezkedésként kell

¹³³ Pócsa Kálmán: Alkotmánybíróság és demokráciaelmélet In.: Századvég Folyóirat 75. szám (2015/1. szám) Bevezető és 145-179. o. <https://szazadveg.hu/uploads/media/588f410aa5326/szazadveg-75-depolitizalodas.pdf> (2018. augusztus 30.)

megszervezni. A demokrácia két eredeti alapvető értéke, alapeszméje a szabadság és az egyenlőség, amelyből az állami szuverenitás, a hatalommegosztás, a politikai sokféleség tolerálása, és a politikai szolidaritás értékei származtathatóak. Az újkori demokrácia kialakulását a politikai hatalomgyakorlás igazolása motiválta. A népszuverenitás eszméje szerint a politikai közösség kormányzására való jogosultság is a közösségtől ered.

Konklúzióként rögzíthető, hogy a modern politikai szerveződés alapján létrejövő államban a polgári társadalom jelenik meg. A demokrácia a közösségi együttélés formájaként definiálható, a közakarat és a népszuverenitás érvényesülését eredményező olyan politikai rendszerként határozható meg, amelyben a nép jogosult megválasztani és ellenőrizni a vezetőit. Sommásan a demokrácia nem más, mint a törvényekkel biztosított szabadság.

A politikai közösségben a demokratikus hatalomgyakorlás az alkotmányos jogok és a joguralom vagy jogállamiság biztosításával teremthető meg. A polgári társadalom célja a jogállapot megvalósítása, amely a jogállam és az alkotmányosság eszméjével írható le. A joguralom vagy jogállamiság eszméjét az alkotmányosság juttatja érvényre; a modern demokráciák ezért egyben alkotmányos demokráciának is minősülnek. A modern alkotmányosság eszméje a felsőbbrendű jog eszméjén alapszik. A modern jogrendszerekben az alkotmány a jogszabályok fölé emelkedik. A demokratikus jogállam a polgári társadalom teljes kifejlődéseként értékelhető. A törvényhozást az önkényes hatalomgyakorlás érdekében korlátozni szükséges, az alkotmányos korlátok érvényesítése pedig szükségképpen a bíróságok feladata. Az alkotmánybíráskodás és az alkotmányértelmezés speciális jogértelmezési, alkotmánybírói tevékenység. Jelen tanulmány végkövetkeztéseként azon megállapítás rögzíthető, hogy a modern alkotmányos demokráciában léteznie kell olyan szervnek, amely a demokratikus eljárás eredményét ellenőrzi. E szerv nem más, mint az alkotmánybíró.

Az etnikai tisztogatásokról²

I. A kifejezés eredete és a fogalom jellege

Az etnikai tisztogatás kifejezés a délszláv nyelvekből ered – szerbül: *etničko čišćenje*, horvátul: *etničko čišćenje*, bosnyákul: *etničko čišćenje* –, s 1990 és 1992 között terjedt el a publicisztikában, amikor az egykori Jugoszlávia felbomlása kapcsán kirobbant polgárháborúk során minősíteni kellett államok, az államokhoz kötődő katonai egységek, paramilitáris szervezetek polgári lakossággal szemben elkövetett kegyetlenkedéseit, erőszakoskodásait, gyilkosságait, sőt – egy kicsit később – tömeggyilkosságait. Az állami erőszak e formáival olykor keveredtek bizonyos polgári csoportoknak a környezetükben élő másik etnikumhoz tartozó csoportokkal szembeni, az állami propaganda által felkorbácsolt indulatok hatása alatt elkövetett erőszakos cselekedetei (például utcai verekedések) is. Ilyenekre elsősorban Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Montenegró, valamint Horvátország, később pedig Koszovó és Macedónia területén került sor, részben az általában vett a civil lakossággal szemben, részben pedig a szemben álló „hadviselő fél” lakosságával szemben. Nem sokkal később alkalmazták a kifejezést a Bulgáriában, Albániában, Görögországban és Törökországban elkövetett erőszakoskodásokra, olykor történelmileg kiterjesztve, azaz visszatekintve is. A publicisztikai használatot követően a terminus viszonylag hamar elterjedt a tudományos elemzésekben – német, angol és francia változatban is (*ethnische Säuberung*, *ethnic cleansing*)³ –, s gyakran előfordult a nemzetközi szervezetek dokumentumaiban, például a különböző *rapporteur*ök jelentéseiben, a nemzetközi jog forrásának tekinthető egyezményekben azonban sem akkor, sem később nem kapott helyet.

Az évek előrehaladtával egyre szélesebb körben és egyre szélesebb jelentéssel használták, s az 1990-es évtized folyamán a politikai okból történt erőszakoskodások és a tömeggyilkosságok minden változatára ezzel kezdtek utalni. A stanfordi történész, Norman M. Naimark például *A gyűlölet lángjai. Etnikai tisztogatások a XX. században* című, nagy hatású könyvében (2001) az örmény népirtástól a Holokauszton és a szovjet deportálásokon át a háború utáni ki- és áttelepítésekig szinte mindent „belezsúfolt” a fogalomba, mielőtt elkezdte tárgyalni a jugoszláviai háborúk atrocitásait.⁴ Ugyanilyen értelemben használta és használja a fogalmat egy másik amerikai kutató, Michael Mann is *A demokrácia sötét oldala. Az etnikai tisztogatás magyarázata* című művében (2005), akinél – mint később visszatérek rá

¹Kutató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Államelméleti és Kormányzástani Intézet, gulyas.eva@uni-nke.hu

² Ez az írás a KÖFOP 2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült. A szerző doktorjelölt, kutató (NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar). E-mail-cím: Gulyas.Eva@uni-nke.hu.

³ A nyugati nyelvekbe való átfordítás során egy ideig volt némi bizonytalankodás, mert felbukkantak a homogenitásra utaló, a vallásháborúkig visszavezethető mellékjelentést őrző régi kifejezések is (*purification*, *Reinigung*), a franciában pedig (*la purification*, *épuration*, *nettoyage ethnique*) eleve változva használták azokat.

⁴ Naimark, Norman M.: *Fires of Hatred. Ethnic Cleansing in Twentieth-Century Europe*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2001., németül: Flammender Hass. *Ethnische Säuberung im 20. Jahrhundert*. München, C. H. Beck, 2004.

– az etnikai tisztogatás olyan széles jelentésű általános fogalom lett, hogy – a hétköznapi szóhasználatnál némileg ellentétben – magába foglalhatja még a genocídiumot is.⁵

Széles, de mégsem a genocídiumig kiterjesztett értelemben fogták fel a kifejezést egy 2000-ben tartott, *Etnikai tisztogatás a XX. századi Európában* című amerikai konferencián is, melynek több közép-európai és magyar résztvevője is volt.⁶ Az ennek kapcsán született kötet jellemzője épp az, hogy szinte valamennyi szerző egy olyan fogalomhoz igyekezett tartani magát, ami mindenféle etnikai alapon és etnikai célból elkövetett erőszakoskodást magába foglal, de a genocídiumot nem.

Elvileg hasonló állásponton van az osztrák jelenkor-történész, Philipp Ther is, aki *A nemzetállamok sötét oldala* (2011) című munkájában az etnikai tisztogatásban elsősorban a homogén etnikai terület erőszakos eszközökkel történő létrehozásának eszközét látja, mivel azonban a második világháború korszakát is bevonja az elemzés ívébe, nem tehet mást, mint hogy az akkor történeteket az etnikai tisztogatás „csúcspontjaként”, a Holokausztot pedig a zsidóknak a „hitleri impérium” területéről való „kiűzéseként” értelmezze.⁷ Vagyis a hagyományos megközelítés fő hangsúlyai ellenére a fogalmat a genocídium irányába mozdítja el.

A jelenség fogalmi szempontból egyre expanzívabb értelmezésére, mely tehát a szélsőséges állami erőszak-alkalmazás szinte minden formáját az etnikai tisztogatás kategóriájába sorolja, egyfajta ellenreakció volt az, hogy néhányan – épp ellenkezőleg – arra törekedtek, hogy határozottan megkülönböztessék az etnikai tisztogatást a genocídiumtól,⁸ vagy egyenesen a genocídium részének tekintették azt, legalábbis abban az értelemben, hogy az etnikai tisztogatást jelentő cselekedetek skálájának végpontjára a genocídiumot tették. Egy *Balkáni genocídiumok. Holokauszt és etnikai tisztogatás a XX. században* (2011) című könyvben⁹ például elsősorban népirtásokról lehet írni, amelyek nagy része etnikai tisztogatás volt, vagy legalábbis így kezdődött, s az erőszak később szélesedett genocídiummá. E fogalmi

⁵ Lásd Mann, Michael: *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*. New York, Cambridge University Press, 2005., németül: *Die dunkle Seite der Demokratie. Eine Theorie der ethnischen Säuberung*. Ford.: W. Roller. Hamburg, Hamburger Ed., 2007. Michael Mann elméletének bírálatát lásd ugyanott 11. és 274.

⁶ A konferenciára a pennsylvaniai Duquesne Egyetemen került sor 2000-ben; s az – mint főszerzője, Várdy Béla fogalmazott, „Németországon kívül egy nyugati országban először foglalkozott a világháborúk utáni etnikai tisztogatások történetével”; vö. Várdy Béla: *Etnikai tisztogatás az emberiség történelmében*. In: *Valóság*. 47. évf. 2004/3. szám, 35-45. A konferencia anyagát lásd *Ethnic Cleansing in Twentieth-Century Europe*. Szerk.: Várdy, Steven Béla – Tooley, T. Hunt – Várdy, Agnes Huszar. New York, Boulder/Columbia, 2003. A Nyugat-Európában és Amerikában tevékenykedő magyar származású kutatókon – Edward Chászár, Nándor Dreisziger, László Hámos, Nicolae Harsányi, Andrew Ludányi, Ágnes Várdy, Béla Várdy – túl Magyarországról Jeszenszky Géza, Stark Tamás, valamint a debreceni egyetem két történész-kutatója, Angi János, és Mazsu János vett részt a diskuszióban.

⁷ Ther, Philipp: *Die dunkle Seite der Nationalstaaten. „Ethnische Säuberungen” im modernen Europa*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2011., új kiadása: Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe 1325), 2013., angolul: *The Dark Side of Nation-States. Ethnic Cleansing in Modern Europe*. Berghahn Books, 2014. Ugyanezt a kompromisszumra törekvő, de végül is kettős megközelítést lásd még Schwartz Michael: *Ethnische „Säuberungen” in der Moderne. Globale Wechselwirkungen nationalistischer und rassistischer Gewaltpolitik im 19. und 20. Jahrhundert* (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 95). München, Oldenburg, 2013.

⁸ Lásd például Liebermann, Benjamin: *Ethnic Cleansing versus Genocide?* In: *The Oxford Handbook of Genocide Studies*. Szerk.: Bloxham, Donald – Moses, A. Dirk. Oxford University Press, 2012. 42-60.

⁹ Lásd Mojzes, Paul: *Balkan Genocides. Holocaust and Ethnic Cleansing in the Twentieth Century*. Lanham, Rowman & Littlefield, 2011.

kérdésekre¹⁰ még visszatérek, de már itt megjegyzem, hogy e fogalmi kettősség más területeken is jellemző.¹¹

A kifejezés tehát az 1990-es években terjedt el; az alapjául szolgáló nyelvi fordulatok azonban XIX. századi eredetűek. A szerb irodalmi nyelvben először Vuk Karadžić nyelvész és nyelvújító használta a „megtisztítás” értelmében a belgrádi törökök 1806-os lemészárlására. Kicsit később, 1846-ban a montenegrói érsek-fejedelem, II. *Petar Petrović-Njegoš* is használt hasonló kifejezéseket a *Gorski vijenac* (Hegyi koszorú) című eposzában, amikor arról írt – ugyancsak egy törökök elleni montenegrói tömeggyilkosság kapcsán –, hogy a balkáni keresztényeknek meg kellene szabadulni a muszlimoktól. A nyelvi előzmények a horvátoknál kicsit későbbiek. Amikor például az 1941-ben létrejött Független Horvát Állam (NDH: *Nezavisna Država Hrvatska*) törvényhozó testületének elnöke, Milovan Žanić a jasenovaci komplexum részét képező egyik koncentrációs tábor melletti új településen, Nova Gradiškán a horvát föld megtisztításáról (*čišćenje terena*) beszélt, a következőket mondta. „E földnek kizárólag a horvátok földjének kell lennie, és mivel mi, usztasák nem zsugoríthatjuk össze az országot, a földet kell megtisztítanunk a szerbektől. Nem csinálunk titkot ebből. Ez az államunk politikája, s amikor a gyakorlatban megvalósítjuk ezt, akkor azt tesszük, ami az usztasa elvekben már meg van írva.”¹² Hasonló kifejezéseket használtak a szerb csetnikiek is, sőt egy évtizeddel korábban egy egészen más régióban, ti. a Szovjetunióban az oroszok is, bár ők még inkább a „határok megtisztításáról” (*очистка граници*) beszéltek, amikor az 1930-as években állítólagos stratégiai megfontolások miatt a lengyelek tízezreit telepítették ki fehéroroszországi és ukrainai határzónákból. A „tisztaság” a német szóhasználatban is benne volt, amennyiben a nácik egy „tisza”, azaz a zsidóktól megtisztított (*judenrein*) Európa kialakítását tervezgették. A kifejezés felbukkant az 1960-as és 1970-es években is, amikor a szerb ortodox egyház e terminussal utalt arra, hogy a koszovói albánok elüldözik a szerbeket az ő ősi földjükről, Koszovóból. Ezt később átvette a szerb média is, amikor az 1980-as években etnikailag tiszta területekről (*етнички чисто подручје*) beszélt.¹³

Az elmúlt csaknem húsz-harminc év folyamán a kifejezés széles körben elfogadottá vált és meghonosodott. Gyakran idézőjeles formában használják, amivel azt juttatták kifejezésre, hogy a beszélő vagy az író szerint a jelentése bizonytalan, vagy valamilyen

¹⁰ Nyilvánvaló, hogy a koncepcionális kérdések mögött, mint lenni szokott, gyakorlati-hatalmi megfontolások is állnak; vö. ezzel kapcsolatban Calic, Marie-Janine: *Die „ethnische Säuberungen” im ehemaligen Jugoslawien*. In: *Definitionsmacht, Utopie, Vergeltung. „Ethnische Säuberungen” im östlichen Europa des 20. Jahrhunderts*. Szerk.: Brunnbauer, Ulf – Sundhaussen, Holm. Münster, Lit Verlag, 2006.125-143.

¹¹ Így újabban néhányan – okkal vagy ok nélkül (azaz túlozva) – beszélnek izraeli „etnikai tisztogatásról”, s azt vagy az etnikailag homogén területek erőszakos létrehozásának módjaként, de nem népirtásként fogják fel (mint például a palesztin ügy mellett elkötelezett német politikai aktivista, Petra Wild teszi), vagy tömeggyilkosságokkal is vegyülő erőszakos politikaként fogják fel (ami például az Angliában működő „száműzött” izraeli történész, az ún. „új történelmi iskola” képviselője, Ilan Pappé írásaiban látható). Vö. Wild, Petra: *Apartheid und ethnische Säuberung in Palästina. Der zionistische Siedlerkolonialismus in Wort und Tat*. Bécs, Promedia, 2013. és Pappé, Ilan: *Die ethnische Säuberung Palästinas*. Berlin, Haffmans & Tolkemitt, 2014.

¹² Idézi Mojses, Paul: *i.m.* 7.

¹³ A szóhasználatlaltal kapcsolatos megállapítások forrásai a következők. Mojses Paul: *idézett mű*, 6-7.és 131. o. & *Becirevic, Edina: Genocide on the River Drina. New Haven, Conn, Yale University Press, 2014. 22–23., Toal, Gerard – Dahlman, Carl T.: Bosnia Remade. Ethnic Cleansing and Its Reversal*. New York, Oxford University Press, 2011. 3. o. és Martin, Terry: *The Origins of Soviet Ethnic Cleansing*. In: *The Journal of Modern History* 70. évf. 1998/4. szám, 813–861. A szerb ortodox egyház szóhasználatához vö. Јовић, Саво Б.: *Етничко чишћење и културни геноцид на Косову и Метохији. Сведочанство о страдању Српске Православне Цркве и српског народа од 1945. до 2005. године*. Москва [Moszkva], Паломник, 2014. angolul: Jović, Savo B.: *Ethnic Cleansing and Cultural Genocide on Kosovo and Metohija. Testimony to the Suffering of the Serbian Orthodox Church and Serbian People from 1945 to 2005*. Belgrade, Holy Synod of Bishops of The Serbian Orthodox Church, 2007. Megjegyzem még, hogy Vuk Karadžić nem felmenője a háborús bűnös Radovan Karadžićnak.

speciális értelme van. Mivel szerintem a fogalomnak viszonylag egyértelmű jelentés adható, s a hasonló erőszak-alkalmazási módszerek mellett szükség van egy ilyen, ún. vegyes kategóriára is, nem használok idézőjeleket. Mára az *etnikai tisztogatás* ugyanolyan elfogadott és (viszonylag) határozott tartalommal bíró fogalom lett, mint a *végső megoldás* a II. világháború után, mely ugyancsak két-három évtized alatt vált közismert és elfogadott terminussá.

A fogalommal kapcsolatban eleinte többeknek voltak fenntartásai – általában két okból. Egyesek szerint az azért terjedt el, mert a jugoszláviai háború során elkövetett kegyetlenkedéseket nem merték vagy nem akarták genocídiumnak nevezni. Ez utóbbi terminust a II. világháború idején elkövetett vagy még korábbi népirtásokra tartották fenn, s nem akarták elfogadni, hogy ilyesmi újra előfordulhatott Európában, vagy azt akarták sugallni, hogy az, ami történt, az a II. világháborús népirtáshoz volt mérhető. Eszerint az etnikai tisztogatás egyfajta *eufemizmus* volt a népirtásra. Bár – mint később megmutatom – a fogalom bevezetésének távolról sem a lényeg elfedése volt a célja, a „tisztogatás” eleme révén az – feltehetőleg a balkáni népek nyelvéből való származás okán – mégis valami ilyesmit tett: olyasmire utal, amit nem teljesen pontosan, vagy inkább metaforikusan nevez meg.¹⁴ Hiszen mit csinál az, aki tisztogat? – kérdezhetjük. Általában véve megtisztít, kitisztít, tisztává tesz valamit. Itt azonban meglepő módon, konkrétan azt, hogy gyilkol, kegyetlenkedik, kínoz, deportál, megerőszkolja a nőket, éhezeti a gyermekeket, megfélemlíti az öregeket és így tovább. Persze érthetjük úgy is: aki tisztogat valamit, az eltávolítja róla a szennyet, s tudjuk, hogy egyesek a másik nép vagy nemzet tagjaira is hajlandók vonatkoztatni ezt. Ha egyes népcsoportok egy meghatározott területről történő elűzését valaki ezzel az ördögi nyelvi átvitelrel interpretálná, az lehet az emberi romlottság jele, de ez az interpretáció nem csak több, hanem más is, mint az eufemizmus.

A másik fenntartás abból eredt, hogy az etnikai tisztogatás *nem volt jogi fogalom*: sem a nemzetközi jog, sem a belső jog nem határozta meg, hogy pontosan mely magatartások is tartoznak ide, következésképpen – e minősítés alatt – nem is tilthatta azt. Előfordult például, hogy amikor pár évvel később, a volt Jugoszláviában elkövetett bűncselekmények miatti felelősségre vonást tárgyaló hágai *ad hoc* nemzetközi büntetőbíróság tárgyalótermében az ügyész ezt a kifejezést használta (még 1998-ban, a Kovačević-ügyben), a védelem így vágott vissza: „Az »etnikai tisztogatás« provokatív kifejezés, és sérti az ügyfeletem, mert nem szerepel a bíróság Statútumában, és az azáltal meghatározott bűncselekmények tényállási elemeinek egyikében sem. Ilyesmi nem létezik sem a Genocídium Egyezményben, sem a nemzetközi szokásjogban. Az »etnikai tisztogatás« olyan helytelen elnevezés, amelyet csak azért használnak, hogy elítéljék és többé-kevésbé már előzetesen bűnösnek feltételezzék a konfliktus szerb oldalán állókat bizonyos magatartásokért, amiket itt kell megítélni.”¹⁵

Abból, hogy valami nem jogi fogalom, nem következik, hogy a jövőben sem kellene azzá tenni, például meghatározni és jogilag tiltani. Hiszen a népirtást sem definiálta és tiltotta a nemzetközi jog, amikor a legtöbbet elkövették belőle, s utólag – a Genocídium Egyezményben összevonva bizonyos bűncselekmények elemeit – meghatározták annak fogalmát, majd elfogadták az azzal kapcsolatos egyezményt, amelyben megtiltották elkövetését. Azaz jogi fogalommá tették. Az etnikai tisztogatás esetén azonban erre nem került sor, s ez – mint az alábbiakból kiderül – nem feltétlenül nevezhető bajnak.

¹⁴ A metaforikus szóhasználatról és a hasonló kérdésekről lásd Hagan, Jan – Haugh, Todd: *Ethnic Cleansing as Euphemism, Metaphor, Criminology and Law*. In: *Forging a Convention for Crimes against Humanity*. Szerk.: Sadat, Leila Nadya. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 177-201.

¹⁵ Lásd a Kovačević-ügy (IT-97-24) tárgyalási jegyzőkönyvét, 1998. február 27. 35. Megtalálható www.icty.org/x/cases/milan_kovacevic/trans/en/980227it.htm. (Nem csoda, ha ezek után a jegyzőkönyvekben a kifejezés mindig idézőjelek között szerepelt.)

Az, hogy valami nem jogi fogalom, azt sem jelenti, hogy a keretében leírható magatartások meghatározása ne lenne jogi fogalom, tehát nem tilthatná azokat a nemzetközi és/vagy a belső jog. Mint látni fogjuk, az etnikai tisztogatás esetén sokszor erről van szó: az ide sorolható magatartások – egyebek mellett – emberiség elleni bűncselekményt, népirtást, kínzást, emberölést, vagy más, nemzetközi jogilag, illetve a belső jogban meghatározott bűncselekményt jelentenek.

S végül az, hogy valami nem jogi fogalom, nem jelenti azt sem, hogy ne fordulhatna elő jogi vagy jogtudományi elemzésekben, és nemzetközi szervezetek jogilag is értelmezhető dokumentumaiban.¹⁶ Sok félreértés abból adódott, hogy ez utóbbiak – szerencsére – nagyon is sokat foglalkoztak vele, sőt megpróbálták definiálni is. Ilyen volt például a Biztonsági Tanács felkérésére az ENSZ Főtitkára által kinevezett szakértői bizottság 1993-as első ún. közbenső jelentése. Eszerint: „az etnikai tisztogatás egy etnikailag homogén terület létrehozását jelenti erőszak alkalmazásával és az ott élő népesség megfélemlítés révén való eltávolításával az adott területről. Az etnikai tisztogatás ellentétes a nemzetközi joggal”. A bizottság 1994-es végleges jelentése az etnikai tisztogatást a következőképpen határozza meg: olyan „célzott politika, amely etnikai vagy vallási csoport erőszakkal vagy terrorisztikus eszközökkel való eltávolítását célozza a polgári népesség körében egy másik etnikai vagy vallásos csoport által.”¹⁷ Mint első pillantásra is látható, a két definíció „ég és föld viszonyban” áll, de ezzel itt nem kell foglalkoznunk. Értjük be ennek megállapításával: attól, hogy bizonyos (nem jogi normának minősülő) ENSZ-dokumentumok használják a kifejezést, vagy jogtudósok jogi szempontból is elemzik egyes összetevő elemeit, az etnikai tisztogatás még nem tekinthető jogilag definiált és tiltott fogalomnak.¹⁸

De ha nem jogi, akkor milyen jellegű fogalomról van szó? – kérdezhetjük. Publicisztikai? Annál messze többről van szó. Az alábbiakból nyilvánvaló lesz, hogy a kifejezés jelentése az állam működésével és bizonyos állami szerveknek – a nemzetek és etnikumok konfliktusaival, illetőleg azok történetileg alakuló sorsával kapcsolatos – tevékenységével függ össze. Az etnikai tisztogatás elsősorban az állam egyfajta működését jelző, tehát államtudományi, közelebbről *államszociológiai*, egyes aspektusaiban pedig *államtörténeti* fogalom. Azokat a tevékenységeket és intézményeket, folyamatokat és pozíciókat, relációkat és tetteket fogja át, amelyek révén az etnikai konfliktusokat úgy oldják fel vagy szüntetik meg, hogy bizonyos területeket állami erőszak révén homogenizálnak. Amennyiben az erőszakra fókuszálják, úgy *államelméleti* vagy politikaelméleti fogalom.

¹⁶ A nemzetközi jogról szóló tudományos művek és tankönyvek köréből például önálló fejezetben vizsgálja az etnikai tisztogatás kérdését Schabas, William: *Genocide in International Law. The Crime of Crimes*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 221-245. Megjegyzem azt is, hogy az ENSZ Biztonsági Tanács a 771 (1992) sz. határozatában (1992. augusztus 13.) – ahol első ízben használta az *etnikai tisztogatás* kifejezést – úgy fogalmazott, hogy az ellentétes a nemzetközi humanitárius joggal, s ez a Közgyűlés 1992. augusztus 23-i 46/242. sz. határozatában is megjelenik. Vö. Drazen: idézett mű, 353.

¹⁷ Ezeket a szakirodalomban gyakran idézik; lásd például Naimark: *idézett mű*, 3-5. o., Liebermann, B.: *idézett mű*, 44. Én is innen idéztem. E bizottsági állásfoglalások Tadeusz Mazowieckinek, az Emberi Jogi Bizottság speciális *rapporteur*-ének a jelentéseiben, az ún. *Mazowiecki-jelentéseken* alapulnak. Az első jelentés négy részből állt: UN Doc. E/CN.4/1992/S-1/9 (1992. augusztus 28.), UN Doc. E/CN.4/1992/S-1/10 (1992. október 27.), UN Doc A/47/666 és S/24809 (1992. november 12.) és UN Doc. E/CN.4/1993/50 (1993. február 10.). A második hat jelentést tartalmazott: UN Doc. E/CN.4/1994/3 (1993. május 5), UN Doc. E/CN.4/1994/4 (1993. május 19.), UN Doc. E/CN.4/1994/6 (1993. augusztus 26), UN Doc. E/CN.4/1994/47 (1993. szeptember 6.), UN Doc E/CN.4/1994/8 (1993. november 17.), UN Doc. BCN. 4/1994/110 (1994. február 21.). Ezek, miként a bizottság üléseiről készült jegyzőkönyvek is, elérhetők az interneten (vö. például <http://repository.un.org>).

¹⁸ Ezzel ellentétes felfogást képvisel Clotilde Pégorier, aki azt állítja: mivel a kifejezés előfordul bizonyos ENSZ-dokumentumokban, sőt egyes nemzetközi jogi normák bírói értelmezésében is, ezért az jogi fogalomnak tekinthető. Vö. Pégorier, Clotilde: *Ethnic Cleansing. A Legal Qualification*. Abingdon, Routledge, 2013. 17-57. o. Nincs itt hely, s a kifejtettek után talán szükség sem e nézet cáfolatára.

Mondhatjuk azonban a két szempontot összekapcsolva azt is, hogy az etnikai tisztogatás a homogenizáló nemzetállam egyik jellegzetes erőszak-politikáját leíró fogalom.

II. Az etnikai tisztogatást jelentő magatartások köre

A fogalom bizonyos tevékenységekre, viszonyokra és az azok kapcsán létrejött helyzetekre utal, melyek az elmúlt század, egy szélesebb kontextusban pedig az elmúlt két, esetleg két-három évszázad¹⁹ etnikai konfliktusai esetén voltak megfigyelhetők, amikor is katonai vagy rendőri erőszak-alkalmazással, esetleg polgári és félkatonai (paramilitáris) erőszakkal valamely állam területének egy részét, ritkán egészét nemzeti és etnikai értelemben homogénné tették.

Milyen magatartások tartoznak ide? Mielőtt kísérletet teszek az etnikai tisztogatást megvalósító magatartások pusztá felsorolására, megjegyzem, hogy azok roppant szerteágazóak, s kimerítő felsorolásuk szinte lehetetlen. E magatartásokat első megközelítésben – részben a Mazowiecki-jelentések, részben Dražen Petrovićnek a kérdésben alapvető jelentőségű korai (de már a Mazowiecki-jelentéseket is feldolgozó) tanulmánya alapján – négy fő csoportra szokták osztani. Ezek: (a) adminisztratív intézkedések, (b) nem erőszakos egyéb hatósági vagy magánjellegű lépések, (c) katonai vagy rendőri szervezetek, olykor felfegyverkezett civil csoportok lakosságot terrorizáló intézkedései, valamint (d) erőszakos (jogellenes) katonai intézkedések és műveletek.²⁰

Az adminisztratív intézkedések körébe olyan dolgok tartoznak, mint az etnikai csoport vagy a nemzeti kisebbség tagjainak a munkahelyekről, különösen közszolgálati állásokból való elbocsátása, számukra munkaszolgálat előírása, különösen hadművelleti területeken, a kommunikációjuk akadályozása (például telefonvonalak elvágásával), várandós nőtagjaik kitiltása a kórházi szülészetelekről és bizonyos vagyontárgyak konszenzust színlelő család elvétele. Ide tartoznak az olyan, jellegzetesen a hatóságok által elkövetett jogsértések is, mint a humanitárius segélyek címzettekhez való eljutásának megakadályozása, az etnikai csoport vagy nemzetiség tagjainak azonosítása, listázása és a lista gyakori ellenőriztetése, a kórházi gyógykezelés lehetetlenné tétele vagy elutasítása bizonyos csoportok tagjai esetén, s általában a diszkriminatív, elnyomó vagy megtorló jogszabályok megalkotása. Az erőszakosnak még nem mondható egyéb hatósági vagy magánjellegű lépések közé olyasmik sorolhatók, mint a „helyi sajtón keresztül történő félelem- és gyűlöletkeltés”, az etnikai csoport tagjainak nevét

¹⁹ A szakirodalomban többen úgy fogalmazzák, hogy etnikai tisztogatások az ókorban és a középkorban is előfordultak. Várdy Béla szerint például (vö. Várdy: *idézett mű*, 2004, ugyanott) „a gyakorlat oly régi, mint maga az emberi történelem”. B. Liebermann szerint (vö. Liebermann: *idézett mű*, 47. o.) ugyanígy: az etnikai tisztogatás első példáit az Újasszír Birodalom deportálásai jelentették, amikor tízezreket telepítettek át a birodalom egyik pontjáról a másikra. Amikor például V. Sulmánu-asaridu (uralk.: 726–722, a Bibliában Szalmanasszárnak nevezve) elfoglalta Izrael akkori fővárosát, Szamáriát, a város teljes lakosságát száműzte. E példák kérdése – melyek természetesen hosszan sorolhatnánk még – korántsem az ártatlan „műveltségi tesztek” körébe tartozik (tudunk-e ókori példákat tömegek, esetleg egész népek elűzésére vagy áttelepítésére?), hanem nagyon is komoly elméleti jelentősége van. Nevezetesen az, hogy az etnikai tisztogatás néven összefoglalt cselekedetek – miként egyébként a genocídiumként ismertek is – ősi dolgok, vagy csak modern társadalom és a modern állam velejárói-e? Erre még visszatérek.

²⁰ Lásd Petrović, Dražen: Ethnic Cleansing. An Attempt at Methodology. In: *European Journal of International Law* 5. évf. 1994/3. szám, 342–359. (különösen 344–348.). Magyarul (ezzel néhány részletében szövegszerűen is egyezően) vö. Mazsu János: Az etnikai tisztogatás kategória használatáról In: *Emlékkönyv Orosz István születésnapjára*. Szerk.: Angi János – Barta János. Debrecen, Multiplex Media – Debrecen University Press, Debrecen, 2005. 337–351., újraközölve: Mazsu János: *Tanulmányok a magyar értelmiség társadalomtörténetéhez 1825–1914*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012. 209–222. (első megjelenése Mazsu János: The shifting interpretation of the term „ethnic cleansing” in Central and Eastern Europe. In: *Ethnic Cleansing in Twentieth-Century Europe. idézett kiadás* (2003) 743–757.).

tartalmazó listák közzététele vagy a zaklató és fenyegető telefonhívások. A lakosságot terrorizáló intézkedések körébe tartozik a rablás, fosztogatás, utcai megfélemlítés, nyilvános bántalmazás, a tömeges őrizetbe vétel és tartós elzárás, az elkülönítő vagy nagyobb tömegeket koncentráló táborok létrehozása, közösségek tömeges áttelepítése az általuk természetes lakóhelyként használt területéről egy másikra. Az ide sorolható magatartások gyakran katonai hadműveletekkel keverednek, mint például az etnikai diszkrimináció a menekültek ellátásában, a polgári célpontok, lakóházak vagy üzletek ágyúzása vagy felrobbantása, vallási vagy nemzeti szempontból jelentős, szimbolikus emlékművek és kegyhelyek lerombolása, az etnikai csoport tagjainak, nem ritkán fiatal nőknek egyéni vagy csoportos bántalmazása, megalázása, megerőszakolása, szándékos teherbe ejtése. Az *erőszakos katonai* intézkedések és műveletek körébe tartoznak az egyéni vagy csoportos kivégzések, valamely csoport vezetőinek, illetőleg az azon belül tekintélyt élvező személyek (értelmiségiek, üzletemberek, rendőrök) kínzása és meggyilkolása, falvak és városok katonailag indokolatlannál hosszabb ostroma, polgári személyek túszul ejtése, civil lakosság ún. élő pajzsként való felhasználása, menekülttáborok katonai támadása, városok blokád alá vétele, tömeggyilkosságok elkövetése.²¹

A figyelmes olvasókat mindez bizonyára a jugoszláviai háború során elkövetett embertelenségekre és kegyetlenkedésekre emlékeztette. S valóban, az etnikai tisztogatás archetípusa a délszláv háborúban alakult ki, így az „elkövetési magatartások” körének meghatározása is sokszor azokhoz igazodik. Ne gondoljuk azonban, hogy csak ennyi volna az egész. Legyenek bármilyen iszonyatosak az egykori Jugoszlávia területén az 1990-es években történtek, még akkor sem merítik ki az emberi romlottságból származó erőszak poklának minden bugyrát, ha a genocídium körébe sorolható cselekedetek számára a pokol egy másik helyét tartanánk fenn.

Jelentős etnikai tisztogatásokra került ugyanis sor az I. és a II. világháború után is. S ezek, ráadásul nem teljesen voltak (vagy inkább úgy fogalmazok: elvileg nem mindenben voltak) jogszerűtlenek – már amennyiben nemzetközi egyezmények tették lehetővé azokat. Ilyen volt az I. világháborút lezáró utolsó békeszerződés, a Lausanne-i egyezmény (1923) és II. világháború végén tartott potsdami konferencia (néha vitatott státuszú) jegyzőkönyvei (1945, közzétéve 1947). Az előbbi a görög-török lakosságcserét tette lehetővé (sok esetben utólag jogszerűvé), az utóbbi pedig elsősorban a német etnikumnak a volt kelet-poroszországi és a nagyhatalmi döntéssel formálódó lengyel területekről, valamint Csehszlovákiából és Magyarországról való kitelepítése tárgyában rendelkezett.²² Ezekre és a hasonló cselekedetekre tekintettel a szakirodalomban az etnikai tisztogatás körébe sorolják az etnikai, nemzeti vagy etnikai elemeket is kifejező vallási csoportok valamilyen területre való erőszakos be- és letelepítését, onnan való (esetleg jogszerű) kitelepítését, „áthelyezését”, elszállítását, deportálását, amennyiben annak célja az, hogy az adott területen élő népesség etnikai, nemzeti vagy etnikai elemeket is kifejező vallási szempontból homogén legyen. Ezeket a tevékenységeket gyakran „kényszerített áttelepítésnek”, „kényszerített migrációnak”, vagy hűvös technikai nyelven „népesség-transzfernek” nevezik.

Továbbá: a „szocializmus építése” kapcsán közismert, hogy számos gigantikus *nagyberuházásra* került sor, amelyek megvalósítása a népesség bizonyos területéről való kitelepítését igényelte. Így etnikai tisztogatásnak tekinthető az is, amikor egy államilag elhatározott gigantikus beruházás, közmunka-terv vagy más projekt révén és ürügyén valamilyen etnikai vagy nemzeti csoport életfeltételeit – e feltételek lehetetlenné tételével – úgy változtatják meg, hogy az egy területet elhagyni kényszerül, s emögött valamilyen mértékben a homogén népesség kialakításának célja is megfigyelhető. A szakirodalom példája e

²¹ A lista alapja – néhány kivétellel, azaz kiegészítéssel – Drazen, P.: idézett mű, idézett hely.

²² Az utóbbit lásd Halmosy Dénes: *Nemzetközi szerződések 1918-1945*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966. 640-668.

tekintetben Kína hatalmas emberi áldozatokkal járó iparosítási programja, a „nagy ugrás politikája” (1958-1960); a magyaroknak azonban erre szemléletesebb példája is lehet. Ilyen volt ugyanis a Nicolae Ceausescu által 1988-ban bejelentett és 2000-ig végrehajtani tervezett romániai (erdélyi) ún. település-szisztematizálási, vagyis „falupusztítási” terv, ami – ahogy akkor mondták – a népesség nemzeti egységességét elérni kívánó homogenizáció része volt.

Bizonyos kiegészítésekkel és fogalmi megszorítással etnikai tisztogatásként értelmezhetők a *progromok* is. E „fogalmi megszorítás” az, hogy a garázda városi tömeg pusztítása és erőszakoskodása akkor minősíthető etnikai tisztogatásnak, ha – és erre sok példa volt – a progrom megindulása mögött állami szervek felbújtó politikája áll, vagy a hatóságok utólag „szemet hunynak” a történetek felett. A XX. században ilyen volt a németországi kristályéjszaka (1938), ahol az „állami szervezés” és előkészítés nemcsak abban volt kimutatható, hogy a rendőrség nem avatkozott be az események menetébe, azaz nem nyújtott védelmet, hanem a fosztogatások és a pusztítás időzítésében, sőt az azt követő időszak mindent eltusoló hatósági tevékenységében is – hogy az ekkor már rég megkezdett Holokausztot, melynek része volt, ne is említsem. Az etnikai tisztogatás egyértelmű esete volt az 1955-ös isztambuli progrom, amikor a hatóságok által felheccelt törökök a város görög (s mellékesen örmény és zsidó) lakossága ellen fordultak, hogy azok hagyják el Isztambult, sőt, az országot is.²³ Pusztán a teljesség kedvéért jegyzem meg, hogy a magyarok ellen szervezett progromnak volt tekinthető a „fekete március”, azaz az 1990-es marosvásárhelyi zavargás-sorozat.

S végül, az etnikai tisztogatás – vagy „állami tervezés” vagy pusztán az indulatok elszabadulása folytán – sokszor átvált genocídiummá, ezért „elkövetési magatartásai” körében a *népirtásra jellemző* és annak már részét képező cselekedetek egy része ugyancsak megemlíthető itt. Az örmény népirtás során például az északon le nem mészárolt örményeknek Törökország déli területe felé való gyalogos meneteltetése során nemcsak alkalmi és ideiglenes (átmeneti) koncentrációs táborokat hoztak létre számukra, de az ifjútörök hatóságok ezekben szándékosan nem akadályozták meg a betegségek terjedését (ami más jellegű dolog, mint az orvosi szolgáltatás megtagadása), továbbá szisztematikusan kegyetlenkedtek velük és éhezették őket, aminek következtében sokan meghaltak. A deportálás megkezdése előtt az örmények lakta területen sor került kútmérgezésekre is. Azt, hogy az örmény áldozatok közül hányan lehettek etnikai tisztogatás és hányan genocídium áldozatai, lehetetlen megállapítani.

A fentiek fontos kiegészítse, hogy az itt felsorolt magatartások akkor tekinthetők az etnikai tisztogatás fogalmi körébe tartozónak, ha *azért* távolítanak el egy bizonyos *területről* valamely nem kívánatosnak tekintett népességet, hogy az ott maradó vagy az oda betelepítendő népesség nemzetileg, etnikailag vagy a nemzeti sajátosságokhoz kötődő vallási szempontból *homogén* legyen. Ebben az értelemben az etnikai tisztogatás felfogható a nemzetállam homogenizációs politikájának részeként.

Ez a kritérium két *elhatárolási* problémát vet fel. Az egyik, hogy az így felfogott, s nemcsak deportálással vagy a népesség-transzferrel, de tömeges gyilkosságokkal végződő etnikai tisztogatás miben különbözik a *politikai* alapú *tömeggyilkosságtól*, amire a sztálini terror idejéből bőven hozható példa, és a *genocídiumtól*, mely az 1948-as genocídium-egyezmény szerint a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási”, de nem az osztályszempontok alapján meghatározott csoport megsemmisítésére irányul. A válasz e tekintetben meglehetősen egyszerű. Az etnikai tisztogatás célja egy meghatározott *területen* élő népesség nemzeti és etnikai egyformaságának, „tisztaságának” gondolt *homogenitásának* elérése, ami a

²³ Javarészt ennek volt betudható, hogy 1955 és 1964 között az azelőtt csaknem 100 ezres törökországi görög kisebbség létszáma tízezer fő alá csökkent. Lásd erről – a „görögellenes zavargások” (*anti-Greek riots*) kifejezést használva – *Denying Human Rights and Ethnic Identity. The Greeks of Turkey*. A Helsinki Watch Report. New York, Human Rights Watch, 1992. 8.

genocídiumnál és a politikai alapú tömeggyilkosságnál nincs jelen, vagy ha igen, csak másodlagosan. Ezzel szemben a politikai tömeggyilkosság és a genocid cselekmény célja egy meghatározott népesség teljes vagy részleges elpusztítása, ami viszont az etnikai tisztogatásnál nem mindig vetődik fel, bár kétségtelen, hogy sok esetben a terület „megtisztítása” átmegy egyfajta népiirtásba is. Az etnikai tisztogatás és a genocídium közötti megkülönböztetés egyik alapja a terület etnikai tisztaságának elérése, ami a genocídiumnál másodlagos vagy azt nem jellemzi. Másfelől a genocídiumot egy meghatározott népesség teljes vagy részleges elpusztításának szándéka jellemzi, ami az etnikai tisztogatásnál nem mindig vetődik fel, bár kétségtelen, hogy sok esetben a tisztogatás, a terület megtisztítása átmegy egyfajta népiirtásba.²⁴ Azt ugyan nem mondhatjuk – vitázva akár a téma olyan elismert kutatójával is, mint Benjamin A. Valentino²⁵ –, hogy az etnikai tisztogatás és a tömeggyilkosság „kéz a kézben jár”, azt azonban igen, hogy az etnikai tisztogatás a genocídium előszobája. E tekintetben Benjamin Liebermann kiegyensúlyozott elmélete kellő iránymutatást ad. A két fogalom komplex, de változó viszonya alapján úgy tűnik, hogy a szélsőséges állami erőszak-alkalmazás bizonyos formáinak elméleti kezeléséhez szükség van egy ilyen vegyes jellegű fogalomra.

A magatartások fenti listája és az azokhoz kapcsolt, a „területtel” összefüggő célkritérium elvileg felvet egy másik kérdést is. Tekinthető-e az etnikai tisztogatás az államépítés eszközeként? A kérdés „elvi”, egészen pontosan „költői” – s mint ilyen gyakorlatilag szükségtelen. Az etnikai tisztogatást a cselekvők is, és az elemzők is az államépítés eszközeként tekintik.²⁶ A probléma ilyen exponálása egy általánosabb államelméleti vonatkozásban oda vezet, hogy az állam és a jog összekapcsolódásának bonyolult problémáját illetően azok nézetét erősíti, akik szerint az állam nemcsak a jog-nélküliségből, de egyenesen a jogtalanságból emelkedik ki. A „modern európai állam eredete a háborúban és a háborúra való előkészületekben áll” – fogalmazott egy helyen a téma egyik klasszikusa, Charles Tilly – , amit így összegzett: „a háború államokat csinál, az államok meg háborút”.²⁷ Akik szerint az etnikai tisztogatás az államépítés eszköze, e bellicista nézetet lényegében így módosítják: etnikai tisztogatás homogén nemzetállamokat csinál, a majdnem homogén nemzetállamok pedig etnikai tisztogatásokba kezdenek. Akik így gondolkodnak, akkor kerülnek majd – mind elméletileg, mind erkölcsileg – bajba, amikor kiderül, hogy az etnikai tisztogatás megakadályozhatatlanul sok esetben népiirtássá változik, s van olyan általános fogalma is, amelyeknek a genocídium is része. Erre tekintettel a bellicistáknak így kellene fogalmazniuk: a genocídium homogén nemzetállamokat csinál, a majdnem homogén nemzetállamok pedig genocídiumba kezdenek. Ez a tétel azonban, már csak pusztán abszurditása miatt sem fogadható el.

²⁴ A genocídium és az etnikai tisztogatás fogalmi elhatárolását illetően lásd Liebrmann, B. *idézett mű*, 44-45., melyet alapul vettem.

²⁵ Vö. Valentino, Benjamin A: *Final Solutions. Mass Killing and Genocide in the 20th Century*. Ithaca, Cornell University Press, 2004. 5.

²⁶ „Az etnikai tisztogatás elve, a legfélelmetesebb dolog, amit századunk feltalált, irányelvvé vált” – fogalmazott a tisztogatások egyik szereplője a XX. század végén; vö. Vujović, Sreten: *An Uneasy View of the City. In: The Road to War in Serbia. Trauma and Catharsis*. Szerk.: Popov, Nebojša. Budapest – New York, Central European University Press. 131. o. Az elemzések köréből az államépítési vonatkozásokról lásd például Nyikiforov, Konsztantyin Vlagyimirovics: Az etnikai tisztogatás mint az új államok létrehozásának mechanizmusa a volt Jugoszlávia területén az 1990-es években. In: *Háborúk, békék, terroristák. Székely Gábor 70 éves*. Főszerk.: Majoros István. Szerk.: Faragó G. – Forgó Zs. – Háda B. – Madarász A. Budapest, ELTE Új-és Jelenkori Egyetemes Történelmi Tanszék, L'Harmattan, 2012. 103-113. o., Krausz Tamás: Az új nemzetállamok Kelet-Európában – az etnikai tisztogatás, mint legitimáció? In: Az új nemzetállamok és az etnikai tisztogatások Kelet-Európában 1989 után [Az ELTE BTK-n 2009. február 9-én tartott nemzetközi konferencia anyaga]. Szerk.: Juhász József –Krausz Tamás. Budapest, L'Harmattan, 2009. 345-352.

²⁷ Tilly, Charles: *War Making and State Making as Organized Crime*. In: *Bringing the State Back In*. Szerk.: Evans, P. B. – Rueschemeyer, D. – Skocpol, Th. Cambridge, Cambridge University Press, 1985. 169-191. 170.

III. Magyarázó elméletek

Az etnikai tisztogatás mint szélsőséges állami erőszak történeti összefüggései kapcsán két általános érdekű elméletre utalok. Az egyiket egy angol történész, Mark Levene dolgozta ki a genocídiumokat értelmezve, a másikat pedig egy amerikai államszociológus, Michael Mann, az etnikai tisztogatásra keresve magyarázatot. A két szerző mást és mást ért a szóban forgó kifejezéseken. Mark Leven a genocídium és a szélsőséges erőszak-alkalmazás egyéb formáinak viszonyát úgy fogja fel, hogy azok jelentésének van egy közös, átfedő területe, de mindegyiknek megvan a maga önálló tartalma is. Ez a hagyományos értelmezés. Michael Mann ezzel szemben úgy – s ez az amerikai politikatudósok és államszociológusok körében egyre inkább jellegzetesnek mondható –, hogy az egyik fogalomnak olyan széles jelentése van, hogy az magába foglalhat minden szélsőséges erőszak-alkalmazást.

Az elnevezések különbsége ellenére, a két szerző csaknem ugyanazt a jelenséget vizsgálja, de eltérő magyarázatokat ad rá. Mark Leven azt állítja, hogy az egyes genocídiumok nem pusztán eseti, kivételes történelmi pillanatok, hanem egy *szélesebb* történeti korszak *szükségszerű* részei.²⁸ Ez a szélesebb korszak a *nyugati nagyhatalmak felemelkedése és Európán kívüli expanziójával* hozható kapcsolatba. Lényegében azt állítja: a modern nyugati állam átfogó programot dolgozott ki a különböző nemzeti kisebbségeknek a társadalom részévé tételére, és egy olyan diskurzust alakított ki, amely ezt a politikát, vagyis a népiértéki politikát lehetővé tette.

Így a genocídiumok nem egyszerűen a totális államok eseti megnyilvánulásai, ahogy azt egyébként egy másik fontos elméletben a harvardi történész, Norman Naimark állítja,²⁹ hanem a nemzetállamok általános tendenciáinak megnyilvánulásai. Naimark szerint a genocídiumok lényegük szerint a totális államok és a totalitárius politikai rendszerek kísérőjelenségei és termékei. Ezzel szemben Mark Leven az általában vett nemzetállamokhoz köti azokat. A homogenizáló nemzetállamok – állítja – először a belső kisebbségeiket vették célba, aztán pedig, amikor expanziós módon kiterjesztették hatalmukat az Európán kívüli világra is, akkor ugyanezt a homogenizációs politikát folytatták a helyi elitek is. Ezt a koncepciót egy ausztráliai történész Heather Rae fejlesztette tovább a *patologikus homogenizáció* fogalmának bevezetésével.³⁰ Leven hosszú távú elemzését kiegészítve azt állította, hogy a genocídiumok a modern állam államépítési mechanizmusaival és a kisebbségi csoportok hatalomból való kizárásával álltak kapcsolatban, ami gyakran erőszakos úton és eszközökkel történt. Rae szerint az államépítők a múltban is erőszakos asszimilációt és más népcsoportoknak a saját csoportból való kizárását alkalmazták, nem pedig a kifejezett genocídiumot, de csak azért, mert nem rendelkeztek ehhez megfelelő technológiával. A *modern technológiai fejlődés* és a modern demokratikus állam kialakulása azonban lehetővé tette számukra, hogy az elsődleges céljaikat tömeggyilkosságokkal és genocídiummal ériék el, semmint a pusztán erőszakos asszimilációval. Leven és Rae elmélete tehát a genocídium, a modernitás, a nemzetállam és a technikai fejlődés között teremt kapcsolatot.³¹

Michael Mann elmélete, melyet a *Demokrácia sötét oldala. Az etnikai tisztogatás magyarázata* című (2005) munkájában fejtett ki,³² ennél bonyolultabb. Ő részben társadalmi,

²⁸ Mark Leven: *Genocide in the Age of the Nation State*. 1. kötet: *The Meaning of Genocide* London, I. B. Tauris, 2005. 155-156.; *Genocide in the Age of the Nation State*. 2. kötet: *The Rise of the West and the Coming of Genocide*. London, I. B. Tauris, 2005, 103-119. (A több részesre tervezett műnek eddig az első két kötet jelent meg.)

²⁹ Naimark, N.: *idézett mű*.

³⁰ Vö. Heather Rae: *State Identities and the Homogenization of Peoples*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002. 1-6, 14, 19, 165. és 212.

³¹ Az alapkonceptió német-osztrák változatát lásd Ther, Philipp: *idézett mű* (2011).

³² Michael Mann: *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*. New York, Cambridge University Press, 2005. 1-34, 70.

részben történeti összefüggésekkel a modernitás, a demokrácia és az etnikai tisztogatás között kíván fogalmi kapcsolatot teremteni. Röviden összefoglalva nézeteit azt állítja, hogy a széles értelemben vett etnikai tisztogatás a demokrácia előrehaladásával áll kapcsolatban. Ehhez azonban mind a két fogalmat (etnikai tisztogatás, demokrácia) át kell értelmeznie. Fő tézise az, hogy a modern állam folyamatosan *demokratizálódik*, ami különböző szinteken zajlik, de a folyamat fő iránya az *eticizálódás*. Ehhez képest az csak másodlagos, hogy az államok radikális elitjei paramilitáris félkatonai szervezeteket is működtetnek és különböző módokon „belesodrónak” az etnikai tisztogatásba.

Az alaptételt – miszerint *demokratizálódás* = *eticizálódás*, ugyanakkor *eticizálódás* = *konfliktus*, mely mindig felveti a homogenizáció lehetőségét, vagyis *homogenizáció* = *etnikai tisztogatás* – Michael Mann nyolc általános tézisben fejti ki (s azokat munkájában történeti példákon keresztül, fejezetenként elemzi). Elmélete nemcsak abban tér el az etnikai tisztogatás szokásos értelmezéseitől, hogy azt meglehetősen széleskörű, a genocídiumot is magába foglaló fogalomként kezeli, hanem abban is, hogy azt részben és bizonyos határokig *békés*, sőt olykor még *jogszerű* eszközökkel is érvényesíthető folyamatnak tekinti, miközben persze a tipikus esetekben erőszakkal és gyilkosságokkal jár együtt. Tézisei a következők.

1. Első és legfőbb tézise az, hogy a gyilkosságokkal párosuló tisztogatás (*murderous cleansing*) modern jelenség, a modernitás fő tendenciája az egyenlősödés és a demokratizálódás, tehát a gyilkosságokkal párosuló tisztogatás a *demokrácia sötét oldala*. Ezzel nem állítja, hogy a demokráciák gyilkosságokkal vegyített etnikai tisztogatásokat szoktak elkövetni, és nem is utasítja el a nyugati demokratikus eszményt, de azt igen, hogy a demokratizálódás során megvan annak a lehetősége, hogy a többség – ahogy azt már Alexis de Tocquille jelezte – a kisebbség zsarnokává válik. Ez – hangsúlyozza – multietnikus környezetben félelmetes következményekhez vezethet. Az első tézis tehát egyrészt azt mondja ki, hogy „az etnikai tisztogatás lényegében modern jelenség”, vagyis *a modern állam velejárója*, s nem valami „primitív”, fejletlen dolog, hanem – ahogy fogalmaz – a „mi civilizációnkhoz tartozik”. A XX. században az etnikai konfliktusok révén elkövetett gyilkosságok száma – hangsúlyozza – meghaladta a 70 millió főt. Amíg az első világháborúban a polgári lakosság az összes áldozat 10%-a volt, addig a második világháborúban ez több, mint a felére növekedett, a későbbi időszakban, vagyis az 1990-es évek háborúiban pedig 80% fölé emelkedett.³³ Az etnikai feszültségek számos országot jellemeznek (példái: Koszovó, Macedónia, Izrael, Irak, Csecsenföld, Azerbajdzsán, Afganisztán, Kasmír, Burma, Tibet, kínai Közép-Ázsia, Fülöp-szigetek déli része, Észak-Írország, Baszkföld, Ciprus, Bosznia), s ezek felében lényegében gyilkosságok révén rendezték az etnikai-nemzeti feszültségeket. Ugyanakkor vannak olyan modern tömeggyilkosságok, amelyek nem sorolhatók ide, ilyen például az ún. 2011. szeptember 11-i („9/11”) támadás. Sem ennek, sem az ezt követő afganisztáni háborúnak nem volt belső etnikai, s így etnikai tisztogatási tartalma.

2. Második tézise, hogy etnikai ellenségeskedés ott bontakozik ki, ahol az *eticitás* legyőzi az *osztályszempontokat*, mint a társadalmi tagozódás fő formáját, és az osztályjellegű érzéseket egyfajta *etnonacionalizmus*ba csatornázza be. A múltban a tisztogatások azért voltak ritkábbak, mert a nagy történeti társadalmak osztály-megosztottságúak voltak, vagyis az osztály legyőzte az *eticitást* (*class trumped ethnicity*), ami a XX. századra megfordult: az *eticitás* győzte le az *osztályszempontot*.³⁴ A modern társadalmakban a demokráciáért való

³³ Ugyanott, 4.

³⁴ E kérdés egy másik, sajátos metszetét érdemben ezzel egyezően fogalmazza meg Zeyney H. Bulutgil, aki azt vizsgálja: milyen tényezőktől függ az, hogy egyes államok, illetőleg elitjeik etnikai tisztogatásba vagy népirításba kezdenek háború idején, míg mások nem. Bonyolult, de meggyőző válaszában egyik eleme az, hogy ez attól is függ, miként látják és – milyen szempontokra tekintettel – osztják fel a társadalmat. Azok az államok, amelyek vezetői ezt „osztályalapon”, vagyis a hagyományos társadalmi struktúra alapján teszik (példaként Bulutgil az

harc az egész népre kiterjedt, és gyakran a külföldi vagy idegen etnikumok/nép felé fordult. Ezért fordult elő sokszor, hogy a „proletár nemzet” „imperialista nemzettel” vált. Ennek nyoma gyakran még ma is látható; a palesztin-ügynek így még ma is van valami „proletár tónusa” – akár abban az értelemben is, hogy – amint azt egyesek sugallják – az izraeliek a civilizációt védik a primitív terroristákkal szemben, a palesztinok pedig az amerikai imperializmus ellen is harcolnak Izraelen keresztül. Mann azzal bírálja Anthony Smith elméletét, hogy az osztályszempontot mellőzi az etnikai újjáéledés értelmezésekor.

Annak, hogy az osztályérzelmeket átcsatornázzák etnikai érzésekké, három fő módja van: ideológiai, gazdasági és katonai-hatalmi. Az *ideológiai* arra utal, hogy a közösen osztott vallás gyakran áthidalja az osztályellentéteket, amint az Indiában, a hinduk ellen mobilizált muszlimok körében látható. Ugyanezt lehetett látni Európában is az ír protestánsok körében, amikor az ír katolikusok ellen mobilizálták őket. Az iszlámon belüli „harcos fundamentalisták” gyakran ugyancsak egy közös osztályérzetnek és közös osztálygyűlöletnek adnak hangot, amikor más etnikumok ellen küzdenek. Az osztályérzelmeik etnikai érzésekké való átcsatornázásának *gazdasági* útjai mögött az áll, hogy az etnikai csoportok olykor bizonyos foglalkozásokat töltenek be és így a gazdaság meghatározott részeibe, s nem másokba épülnek be. Az osztályellenségeskedés erre tekintettel és ennek révén alakul át etnikai ellenségeskedéssé; például az iparosok körében, amikor látják, hogy kereskedelemmel a zsidók foglalkoznak. Ennél rosszabb a gazdaságban kiépített állami patronázs-rendszer, amelyet az egyik etnikai csoport ural, s az a másikat úgy zsákmányolja ki, mint a proletariátust. Ez játszott szerepet például a ruandai népirtás eszkalációjában is. A legrosszabb az, amikor egy etnikai csoport a földet tudja monopolizálni. Végül, osztályérzések etnikai érzésekké való átcsatornázásának harmadik módja a *háborús* mobilizáció, ami mélyen átjárja a nemzeti társadalmakat és a helyi közösségeket. Ez magyarázza az etnikai polgárháborúkat, például a jugoszláviait és a ruandaiakat az 1990-es években.

3. Mann harmadik tétele, hogy a gyilkosságokkal kísért tisztogatás akkor éri el az ún. megvalósulási „veszélyzónát”, amikor két ún. régi etnikai csoport közül mindkettő azt állítja, hogy *a saját államában él*, vagy egy bizonyos *területet a sajátjának* mond, és ezzel legitimálja saját elitjének törekvéseit. A koszovói szerbek és a koszovói albánok körében gyakran találkozunk ilyen érveléssel, s a délvidéki magyarok és szerbek is sok ilyen narratívát tudnának mesélni.

4. A negyedik tétel szerint a gyilkosságokkal járó tisztogatás akkor jut el egy bizonyos „küszöbhez”, amikor az etnikai feszültségek részesei *két lehetőség* közül választhatnak. Az egyik, amikor a kisebb hatalommal rendelkező csoport *inkább harcolni akar*, semmint a másiknak alárendelődni, mert *azt hiszi*, hogy kívülről – egy másik országból, például az etnikai anyaországból – majd segítséget kap a harcaihoz. Gyakran fordult ez elő a kasmíri, a csecsen és a jugoszláviai konfliktusok idején; az utóbbi esetben a szerbek olykor az oroszoktól, a koszovói albánok (muszlimok) pedig az albániai albánoktól vártak segítséget. A másik lehetőség az, amikor az erősebb csoport *azt hiszi*, hogy olyan mértékű katonai erővel és ideológiai legitimitációval rendelkezik, hogy *könnyűszerrel* – kevés fizikai erőszakkal vagy szerény erkölcsi kockázat révén is – létrehozhat egy etnikailag tiszta államot. Ez a második változat motiválhatta sok észak-amerikai telepest az indiánok elleni harcokban, s ez

Osztrák-Magyar Monarchiát hozza), kisebb valószínűséggel kezdenek etnikai tisztogatásba, mint akik (például az Oszmán Birodalom) társadalmait elsősorban nemzeti alapú osztályozási szempontok szerint látják. Ez a régi kettőség később is megmaradt: amikor a kommunizmus összeomlásával megszűnt az osztályalapú felosztás dominanciája, és egyes országokban (a volt Szovjetunió peremén, vagy Bosznia-Hercegovinában) előtérbe került az etnikai alapú felosztás, ezzel megnőtt az etnikai tisztogatás veszélye. Lásd Bulutgil, Zeyney H.: Ethnic Cleansing and its Alternatives in Wartime. In: *International Security*. 41. évf. 2017/4. szám 169-201., recenzálja: Pethő-Szirmai Judit: Etnikai tisztogatás és alternatívái háború idején In: *Kisebbségkutatás*. 26. évf. 2017/3. szám, 143-145.

motiválhatta a cserkeszek ügyét is. Az örmény és a zsidó népirtás kapcsolatában ez a kettő vegyesen játszott szerepet, arra is tekintettel, hogy a domináns török és német oldal azt hitte: harcolnia kell azért, hogy megakadályozza a gyengébb örmény és zsidó oldalt egy erős külső hatalmi tényezővel való szövetkezésben.

5. Az ötödik tétel: az etnikai feszültségek akkor lépik át a gyilkosságokkal párosuló etnikai tisztogatás *küszöbét*, amikor a vitatott terület felett *szuverenitást* gyakorló állam egy háborúhoz vezető, bizonytalan geopolitikai környezetben *töredezetté válik* és radikalizálódik. Nyilvánvalóan ez volt a helyzet Jugoszláviában, és a hutu állam esetén Ruandában is.

6. Mann hatodik tétele, hogy a gyilkosságokkal párosuló etnikai tisztogatás ritkán tekinthető az elkövetők *eredeti szándékának*, tipikus esetekben az történik, hogy az elkövető csoport az ellenállást tapasztalva *radikalizálódik*, s maga is meglepődik, hogy hová jutott. Ez sok esetben megmagyarázza, hogy az etnikai tisztogatások miért alakulnak át genocídiummá. Erre került sor például az örmény népirtás során, amikor is az ifjú törökök számára az örmény probléma ún. végső megoldása sokáig csak lehetőség volt, az etnikai tisztaság kivitelezése során azonban mégiscsak eljutottak annak akarásáig. Ez a *folyamatos eszkaláció* sok mindent megmagyaráz az elkövetők „ördögi” döntéseiből, és lélektanilag még akkor is érthetővé teszi a folyamatokat, ha a megértés nem jelent egyben felmentést is.³⁵

7. A hetedik tézis szerint az elkövetők *három rétege* a pártállamot működtető radikális elit, az erőszakos paramilitáris szervezeteket adó hadsereg és a „puszta választókerület” (*core constituencies*), amely népi támogatást jelent a tisztogatásokhoz. E harmadik „elkövetői kör” jelentősége abban áll, hogy ez ad hitelt a vezetőknek, és ez ösztönzi őket arra, hogy folytassák a tisztogatásokat. E „választókerület” civil támogatókból áll és olyan közeget jelent, amelyben a feszültségek könnyebben változnak át gyilkosságokkal vegyített tisztogatássá.

8. A nyolcadik tétel az, hogy az átlagemberek a szokásos, *normális társadalmi struktúra* révén keverednek abba a helyzetbe, amelyben az etnikai tisztogatás elkövetői lesznek. Az etnikai tisztogatás megértéséhez szükség van a hatalom szociológiájának és pszichológiájának értelmezésére. Mann például egyetért a sok vitatott tételt megfogalmazó, sőt, olykor politikai viharokat is kavaró klinikai pszichológus, Israel Charny azon megjegyzésével, hogy a tömeggyilkosok mindennapi emberek, akik a pszichológiai szakma szabályai szerint „normális embereknek” tekintők, de olyan közegbe kerültek, ahol megváltoztak.

E tézisekkel Michael Mann azt az állítását kívánja megalapozni és indokolni, miszerint „a tömeggyilkosság az emberi történelemben mindig jelenlévő, mindenütt előforduló esemény volt, általános és nem szokatlan feltétele a történelemnek, de az etnikai tisztaság érdekében elkövetett gyilkosságok a modernitás előtti korábbi évszázadokban ritka jelenségek voltak.”³⁶ Az első komoly európai tisztogatások valójában vallási eredetűek. Néha nemcsak a kisebbségi vallások ellen irányultak, de elérték a kisebbségi nyelvek kihalását is. Fontos összegző tézise az is, hogy az etnikai tisztogatásokra a három nagy birodalom – a Romanov, a Habsburg és az Ottomán Birodalom – geopolitikai „szélein” került sor. Ezekben az országokban a *démosz* lényegében *ethnosz* is volt, az „idegen nép” pedig a külföldi imperialista támadók képviselője. Végül Michael Mann egy összegző táblázatban is összefoglalta a téziseinek háttérrel adó elméletét:

³⁵ Ugyanott, 10.

³⁶ Michael Mann: *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*, New York: Cambridge University Press, 2005. 12.

AZ ALKALMAZOTT ERŐSZAK FAJTÁJA	A TISZTOGATÁS FAJTÁJA		
	NINCS	RÉSZLEGES	TELJES
1. SEMMILYEN	1. multikulturalizmus / tolerancia 2. konszociatív / konföderatív jellegű viszonyok	az identitás részleges feladása a hivatalos nyelv önkéntes elfogadása és rendszeres alkalmazása révén	önkéntes asszimiláció
2. INTÉZMÉNYI KÉNYSZER	diszkrimináció	1. hivatalos nyelvi korlátozások 2. szegregáció	kulturális elnyomás
3. RENDESZETI ELYNOMÁS	szелеktiv rendészeti elnyomás	1. a csoportnyelv és csoportkultúra részleges rendészeti elnyomása 2. a csoport rendészeti eszközökkel történő letelepítése / áttelepítése	1. a nyelv és a kultúra teljes elfojtása rendészeti eszközökkel 2. népességsere 3. rendészeti-katonai eszközökkel végrehajtott deportálás és kényszerített emigráció
4. ERŐSZAKOS ELYNOMÁS	általános rendészeti elnyomás	1. „pogromok”, közösségi felkeések, a nemi erőszak bizonyos formái 2. a csoport erőszakos letelepítése / áttelepítése	1. kegyetlenkedésekkel kísért deportálás és emigráció 2. biológiai eszközök: sterilizáció, kényszerített házasságok, a nemi erőszak bizonyos formái
5. ELŐRE NEM ELHATÁROZOTT TÖMEGGYILKOSSÁG	„teves” okból indított háború, polgárháború és forradalmi projektek testvérharc (<i>fratricide</i>)	kegyetlenkedésekkel kísért háború / polgárháború, valamint forradalmi projektumok	etnocidum
6. ELŐRE ELHATÁROZOTT TÖMEGGYILKOSSÁGOK	példát statuáló és polgárháborús elnyomás, szisztematikus megorlások	1. erőszakos konverzió 2. politiocidum 3. osztályalapú tömeggyilkosság (<i>classicide</i>) –	genocidum

Az erőszak típusai és az etnikai tisztogatás a csoportközi viszonyokban Michael Mann elmélete szerint³⁷

A táblázat révén közvetíteni kívánt gondolatok már önmagukban is csak bizonyos értelmező észrevételek mellett gondolhatók végig és ítéltetők meg; ezeket a szerző maga is megfogalmazza, s azokhoz én is hozzáfűzök néhány kommentárt.

Az első sorban a „konszociatív módszer” azt jelenti, hogy az etnikumok garantáltan megosztják a hatalmat egy bizonyos központban (ugyanazon területre vonatkozóan), mint például a jelenlegi Belgiumban a „konföderális módszer” pedig azt, hogy az etnikumok bizonyos fokú kontrollt gyakorolhatnak meghatározott területek felett, mint például a mai Nigériában. A második és harmadik rubrikában Mann azokra a módszerekre gondol, amikor egy nemzeti vagy etnikai kisebbség elfogadja, hogy regionális nyelve háttérbe szorul, egészen

³⁷ A táblázat alapja Michael Mann: *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*, New York, Cambridge University Press, 2005. 23-24. o.

addig, hogy az sikertelenségre kárhoztatja a gyermekeiket is. Ilyen volt például szerinte a Wales-i diszkrimináció az újkor kezdetén. Az önkéntes asszimiláció – állítja – ugyancsak „megtisztított”, tehát „etnikailag tiszta” társadalmakhoz vezet; így például bevándorló csoportok Amerikában és Ausztráliában elvesztik a korábbi etnikai azonosságukat. Az, hogy ez „etnikai tisztogatásnak minősíthető-e bármilyen értelemben is, erősen vitatható.

A második sor az erőszak eszköztartásának első lépése, ami nem már, mint az állami intézmények általi kényszeralkalmazás. A diszkrimináció ilyenkor abban áll, hogy – például – a munkalehetőségeket etnikai csoportok szerint osztják el, az állami hivatalok segédkeznek a különböző, etnikailag szegregált lakónegyedek kialakításában, a negatív kulturális sztereotípiák fenntartásában és általában támogatják az offenzív, bántó interkulturális magatartást, például szélsőséges esetben segítséget nyújtanak a rendőri zaklatásokhoz is. Az ilyen eseteknek az a jele, hogy a rendőrség például a közlekedési szabálysértések bírságolásakor másként kezeli a fekete és fehér sofőröket. A szegregáció, aminek jellegzetes esete a dél-afrikai apartheid, ezen a szinten csaknem normális osztálypolitika, amely átalakult etnikai politikává. A következő rubrika a kulturális elnyomást jelenti, amikor is – példát hozva – az iskolákban vagy a hivatalokban tiltják egy etnikai csoport nyelvének használatát, korlátozzák annak vallását, megváltoztatják jellegzetes családneveit, akár úgy is, hogy erre ösztönzik a kisebbség tagjait. Ezeket az eszközöket nem mindig tekintik az etnikai tisztogatás eszközeinek, különösen, ha sikerrel érnek célba; utóbb azonban kiderülhet, hogy maga a csoport is negatívan élte meg. A magyar történelemből (például a XIX. század végi névmagyarosítási mozgalom idejéből, vagy a XXI. század eleji felvidéki névhasználati gyakorlatból) erre könnyű példákat hozni.

A harmadik sorban kezdődik a fizikai erőszak; például a rendőri elnyomással, amit azonban ezen a szinten még csak kiválasztott csoportok ellen alkalmaztak. Michael Mann szerint ilyen volt például a protestáns skótok letelepedésének megakadályozása Ulsterben a XVII. században, vagy az ír katolikus farmerek ezreinek erőszakos áttelepítése, amelyeket rendészeti-közigazgatási eszközökkel viteleztek ki. Ezekben az esetekben az állam már aktívan részt vesz az etnikailag tiszta területek megteremtésében, de az erőszak-alkalmazási lehetőségeit még nem meríti ki.

A negyedik sorban jelzett tevékenységeknél kezdődik az igazi állami erőszak; ide tartozik például a tiltakozók, ellenszegülők és felkelők véres hivatalos megbüntetése és az olyan megfélemlítő paramilitáris csoportok állami célokra való alkalmazása is, mint például a kozákok vagy az ír katonai rendészet (*Blacks and Tan*).³⁸ Ide sorolhatók továbbá azok a kisebb lázadásokkal járó pogromok, amelyek gyakran azzal függtek össze, hogy a hatóságok politikai feszültségeket keltenek, és egy külső etnikai csoportra hárítanak valamilyen felelősséget. Ide tartozik a kényszerdeportálás és a tömeges menekülésre kényszerítés is, amely a valóságban gyakran olyan brutalitásokat jelent, amelyek miatt a csoportnak menekülnie kell az adott területről. A „biológiai eszközök” ebben a rendszerben azt jelentik, hogy a hatóságok korlátozni próbálják a csoportot önmaga reprodukciójában, így Mann szövegei alapján ide sorolhatjuk a kikényszerített sterilizációt és a nők elleni erőszak bizonyos fajtáit, amelyek meg akarják akadályozni, hogy gyerekeket szülhessenek.

Az ötödik sorban említett „forradalmi projekt” például a kínai „nagy ugrás politikája” (1958-1960). Az ilyen programoknak gyakran részei a népcsoportok áttelepítése is, és azok

³⁸A kozákok „paramilitáris csoportnak” nevezése egy amerikai esetén némi megértéssel talán tolerálható, megjegyezve, hogy e népcsoport hosszú évszázadokon át szabadon katonáskodó irreguláris haderőt jelentett az Orosz Birodalomban, melyet a központi orosz kormányzat sokszor használt fel különböző célokra. A *Blacks and Tan* egy különleges – Winston Churchill kezdeményezésére a brit hadügyminisztérium által létrehozott – katonai osztag volt 1919 és 1922 között, melynek az volt a célja, hogy az ír függetlenségi háború idején támogassa az Ír Köztársasági Hadsereg (IRA) ellen harcoló Ír Királyi Rendőrséget (RIC). Gyakran erőszakoskodtak a polgári lakossággal, például amikor elfoglaltak egy-egy kisebb várost, lezárták az üzleteket, több hétig nem engedtek be élelmiszer-szállítmányokat és kivégeztek civileket is.

összefüggnek a velük szembeni kegyetlenkedéssel. Magukat a programokat nem szándékosan a gyilkosságok céljából találják ki, de az uralkodó csoport gyakran úgy kezeli az alárendelni kívánt csoportot, hogy mégis ehhez vezet. Itt jelenik meg az *etnocídium* is, mely Michael Mann értelmezésében egy csoportnak és kultúrájának a megsemmisítése, amelyet az uralkodó csoport nem egyértelműen szándékozott elérni.

A hatodik sorban a példát statuáló represszió körébe olyan hatalmi katonai műveletek tartoznak, amelyek nem tesznek különbséget a népesség bizonyos csoportjai között. Mann szerint ilyen volt például a hirosimai bombázás. A Balkánon ide sorolja azt a II. világháborús esetet is, amikor a német hadsereg minden partizánok által meggyilkolt német fejében ötven polgári lakost végzett ki. Ezek az atrocitásokat – fogalmaz – „hivatalosan többnyire szankcionálják, bár sok helyi gyilkosság – mint például a Waffen-SS egységei által elkövetettek vagy az amerikai katonák Mÿ Lai-i mészárlása nem voltak szankcionálva”.³⁹

IV. Paradoxonok

Az eddigi elemzések az etnikai tisztogatás kapcsán két paradoxont hoztak felszínre; ezek Michael Mann elméletében is láthatók, de tőle független elemzések során is megállapíthatók.⁴⁰ Az etnikai tisztogatásról szóló elemzéseket ezekkel zárom.

Az első az, hogy az etnikai tisztogatás során alkalmazott eszközök, például a népesség-transzfer, gyakran az állam által a népességre rákényszerített megoldások, ugyanakkor ezeket az eszközöket egy olyan időszakban alkalmazzák, amikor az államhatalom (egy vagy több) valamilyen mértékben összeomlik. A paradoxon abban áll, hogy az államhatalom összeomlik, s az összeomlás etnikai tisztogatást generál. Nagyon jellemző volt ez az oszmán birodalom felbomlásakor, de ugyanígy a szovjet birodalom felbomlásakor is. Ugyanez megfigyelhető volt a világ más részein is, így például Indiában 1947-ben, illetőleg a palesztinai brit mandátum megszűnésekor Palesztinában 1948-ban, ami ugyancsak intenzív, olykor erőltetett, sőt kényszerített népességmozgáshoz vezetett.⁴¹ A vegyes népességű területeken gyakran olyan csoportok is élnek, amelyek ún. kevert identitással rendelkeznek, és az etnikai tisztogatás kényszereit annak ellenére szenvedték el, hogy részben integrálódva voltak azon társadalomba, amelyből kiűzték őket. Ilyen volt például az 1923-as lausanne-i egyezmény alapján Törökországból Görögországba áttelepített görög, de sok esetben már muszlim vallású, illetőleg a Görögországból Törökországba áttelepített török, de a törökök már alig beszélő népesség.⁴²

Az etnikai tisztogatás másik jellegzetes paradoxona részben az előbbiből következik: nem lehet tudni, hogy az etnikai tisztogatás a történeti folyamatoknak az oka, vagy az annak során keletkezett problémák esetleges orvoslása. Sokan feltételezték és a történetek után is feltételezik, hogy az etnikailag tiszta területen nincsenek nemzetiségi feszültségek. A cseh Eduard Benes például azt állította, hogy a népesség áttelepítése a nemzetállam problémáinak megoldását jelentheti. A nagyhatalmak a második világháború idején támogatták, de legalábbis tolerálták a kényszerített migrációt. Churchill maga úgy fogalmazott, hogy ő maga sokáig ellenállt több millió német áttelepítésének, egy idő után mégis elfogadta a tömegek áttelepítésének alapelvét. 1944-ben, amikor a szovjet katonai sikerek nyomán már megindult a

³⁹ Mann, M: *idézett mű* (2005), 20. o.

⁴⁰ Vö. Libermann, B.: *idézett mű*, 57-60. o.

⁴¹ Az izraeli történelemtudomány ennek kapcsán még ma is tárgyalja, az ún. Dalet-tervet, amely állítólag a palesztinai arab népesség izraeli fegyveres erők által tervezett kiszorítására vonatkozott. Lásd erről Kumaraswamy, P R.: *The A to Z of the Arab-Israeli Conflict*. Lanham, Scarecrow Press (Rowman & Littlefield), 65-66.

⁴² Lásd erről *Crossing the Aegean. An Appraisal of the 1923 Compulsory Population Exchange between Greece and Turkey*. Szerk.: Hirschon, Renée. New York, Berghahn Books, 2003.

kelet-poroszországi németek kitelepítése, az angol parlament alsóházában a következőket mondta. „A kiűzés [*expulsion*; kitelepítés] az a módszer, már amennyiben az eddigiek alapján meg tudjuk állapítani, amely nagyon is megfelelő lesz, és tartós. [A szóban forgó területeken] nem lesz vegyes népesség, amely végtelen problémákat okoz majd. [Ez] egy nagytakarítás [*clean sweep*] lesz.”⁴³

Vagyis a homogén népesség létrehozását a nemzetállamok szempontjából korábban olyanok is pozitív fejleményként fogták fel, akiket egész biztosan nem sorolhatunk a politikai erőszak apostolai közé. Az 1990-es években azonban a helyzet e tekintetben is megváltozott. A jugoszláviai konfliktusokat lezáró daytoni békekonferencia már úgy fogalmazott, hogy „minden elűdözött személynek joga van visszatérnie eredeti hazájába”. Tudjuk persze, hogy erre csak nagyon korlátozott mértékben került sor. De az elv megváltozott, s talán ez is jelent valamit. Nevezetesen az 1945-ös potsdami jegyzőkönyvvel szemben, amely kimondva vagy kimondatlanul pozitívan értékelte a homogén népesség létét, az 1995-ös daytoni békeszerződés az etnikailag vegyes társadalom lehetséges megőrzése mellett foglalt állást. A történetek ellenére is.

⁴³ Churchill, Winston: *Triumph and Tragedy*. Boston, Houghton Mifflin, 1953. 658. Lásd még Alfred M. de Zayas: *Nemesis at Potsdam: The Anglo-Americans and the Expulsion of the Germans: Background, Execution, Consequences*. London, Routledge and Kegan Paul, 1977. 81-87., idézi Libermann, B.: *idézett mű*, 58. o

Az önvezető járművek és a büntetőjogi felelősség²

A cikk az önvezető autók megjelenésének hatását vizsgálja, különös tekintettel a büntetőjogi oldalra. Az alapprobléma a vezető fogalmának meghatározása, és a lehetséges megoldási javaslatok összehasonlítása a vonatkozó hazai szabályozás szempontjából. A jogirodalom egyelőre az önvezető autók kérdését jellemzően közigazgatási- és polgári szempontból vizsgálja, ugyanakkor a büntetőjogi oldal feltérképezése is elengedhetetlen, mivel egy vezető nélküli jármű okozta baleset következtében megfelelő szabályozottság híján egymásnak ellentmondó ítéletek születnének, így könnyen „felelősségi vákuum”³ alakulhat ki, amely nagymértékben csökkentené a társadalmi támogatottságot az egyébként számos előnnyel járó technológia iránt.

Jelen írás az önvezető autók technológiájának (a problémafelvetés megértéséhez szükséges mértékben) ismertetése után az önvezető járművek által okozott balesetek kapcsán felmerülő büntetőjogi felelősségi kérdésekkel foglalkozik.

I. Az önvezető technológiák rendszerezése

A gépi meghajtású járművek történetében az elmúlt bő évszázad kiemelkedő technikai fejlődést eredményezett. Rudolf Diesel 1893-ban kapta meg a szabadalmi engedélyt a dízelmotorra. Az első, szélesebb körben elérhető autó, a Ford T-modell 1908-ban jelent meg; 109 évvel később az említett cég az önvezető autókért felelős részlegének vezetőjét nevezte ki vezérigazgatóvá, hogy fel tudják venni a versenyt a Teslával, az elektromos- illetve önvezető gépkocsik terén legnagyobb fejlődést elérő céggel.⁴

A DARPA⁵ 2004-ben rendezte meg első versenyét, ami kiindulópontnak is tekinthető az önvezető technológia megjelenésében.^{6,7} A technológia azóta töretlenül fejlődik, egyes becslések szerint 2020-ra 10 millió önvezető autó is lehet az utakon. Ez a szám ugyan elenyésző a globális egymilliárd gépkocsihoz, azonban mutatja, hogy a teljesen önvezető világ immáron nem egy távoli utópia.⁸ Ugyan a sofőr nélkül is teljesen működőképes önvezető autók a fejlődés jelenleg kitűzött csúcspontja, számos átmenet létezik, amely a

¹A szerző az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának végzős hallgatója, a Büntetőjogi Tanszék demonstrátora; konzulense Ambrus István egyetemi adjunktus (ELTE-ÁJK Büntetőjogi Tanszék)

²A kutatás az Új Nemzeti Kiválóság Program részeként készült

³Weigend et al: If Robots Cause Harm, Who Is to Blame? Self-Driving Cars and Criminal Liability, 2016. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2724592 2018. 06. 25.

⁴The Guardian (2017): Ford names Jim Hackett as new CEO in push to build self-driving cars, <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/22/ford-sack-ceo-senior-bosses-push-build-self-driving-cars> (2017. 08. 29.)

⁵Defense Advanced Research Projects Agency, az Egyesült Államok Védelmi Minisztériumának kutatásért és fejlesztésért felelős részlege

⁶(Ugyanakkor a 10 órás feladat során 60 perc óra elteltével a csapatok harmada volt még versenyben).

⁷John Greenough: These images show how far self-driving cars have come in a few short years, Business Insider, 2015. <http://www.businessinsider.com/the-first-self-driving-cars-that-competed-in-darpa-grand-challenge-2015-10> (2018. 06. 25.)

⁸Cadie Thompson, 10 million self-driving cars will be on the road by 2020, Business Insider, 2016. <http://www.businessinsider.com/report-10-million-self-driving-cars-will-be-on-the-road-by-2020-2016-4-26?IR=T> (2018. 06. 25.)

vezetőt segítik, akár helyettesítik is. Mivel célszerűnek tartom a szinteket implementálni a jogalkotásba, ezek rövid bemutatása nélkülözhetetlen a probléma megértéséhez.

Az önvezető technológia számos eszköznek köszönhetően képesek működni. A legelterjedtebb a SLAM technológia (simultaneous localization and mapping), amely lényegében „egy térképet készít és frissít az autó körül, amelyen elhelyezi magát.”⁹ Ugyanakkor ez egyelőre nem teszi lehetővé a teljes automatizációt, így szükséges az egyes fejlettségi szintek csoportosítása. Többféle felosztás létezik, jelen cikk a SAE International¹⁰ 5+1-es felosztását fogja használni; ez bizonyult a leghasznosabbnak, amit többek között az is bizonyít, hogy az Egyesült Államok Közlekedésügyi Minisztériuma is ezt a skálát adaptálta 2016-ban, a korábban használt 4+1 elemű helyett¹¹, továbbá az Európai Bizottság GEAR 2030 elnevezésű vitairata is lényegében megegyező felosztást használ.¹²

*A SAE szinteket az alábbiaként lehet összefoglalni:*¹³

0) Az emberi vezető végez minden műveletet.

1) Az automata valamely módon segíti a vezetőt, pl. a kormányzásban vagy a gyorsításban/lassításban. Ilyenek pl. (a már működő) maguktól beparkoló járművek, ahol a vezetőnek csupán fékeznie kell.¹⁴

3) Az automata a vezetés során egyes műveleteket magától végez, amelyeket a vezető csak felügyel, míg a többit magától végzi. Eltérés az előzőtől például, hogy egy gyorsítás- és egyben kormányzást végző autó ide tartozik, míg egy csak a sebességet automatizáló az 1) csoportba. Ilyen technológia pl. az ACC (adaptive cruise control).

4) A leglényegesebb határ a 2) és a 3) között húzódik; ezen a szinten az gépkocsi nem csak a vezetési feladatot végzi el, hanem az ellenőrzést is, ugyanakkor az emberi sofőrnek készen kell állnia az irányítás átvételére, amikor a rendszer megkívánja.

5) Az automata elvégzi és felügyeli is a vezetési feladatokat, az emberi vezető közreműködése nélkül képes irányítani magát, de csak meghatározott szituációkban.

6) Az automata vezetési képessége megegyezik egy átlagos, az autóvezetést elsajátított emberével.

A tervezet a 3-5) kategóriákra a HAV (highly automated vehicle) kifejezést használja, amelyet a SAE hivatalosan is megkülönböztet a J3016 sztenderdben.

II. Az önvezető autók társadalmi szerepe - a balesetek csökkenő mértéke

A világon 2013-ban több, mint 1,2 millió ember halt meg közlekedési balesetekben¹⁵, ez a vezető halálozási ok a 15-29 éves korosztályon belül.¹⁶ A kutatás szerint a balesetek Magyarországon a GDP 1,5%-ának megfelelő kiesést okozzák.¹⁷ A KSH adatai szerint 2016-ban 16627 közlekedési baleset végződött személyi sérüléssel, amelyek során 607-en

⁹ John Markoff: Guided by Computers and Sensors, a Smooth Ride at 60 Miles Per Hour, NYT, 2010 <https://www.nytimes.com/2010/10/10/science/10googleside.html> (2018. 06. 25.)

¹⁰ a SAE International egy több, mint 128.000. mérnököt és műszaki szakértőt tömörítő szervezet

¹¹ SAE International, 2016

¹² Somkutas Péter & Kőhidi Ákos: Az önvezető autókkal kapcsolatos szerzői jogi és felelősségi kérdések, 4. o. http://mtmi.hu/dokumentum/1025/somkutas_kohidi_onvezeto.pdf (2018. 02. 05.)

¹³ NHTSA: Traffic Safety Facts, U.S. Department of Transportation, 2015. <https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/ViewPublication/812115> (2017. 08. 31.)

¹⁴ Pillath, Susanne: Automated vehicles in the EU, European Parliamentary Research Service, European Parliament, 2016. 4. p.

¹⁵ WHO: Global Status Report on Road Safety, WHO Press, Genf, 2015. http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/ (2017. 08. 31.)

¹⁶ uo. 1. grafikon

¹⁷ uo. 145. p.

vesztették életüket, és 21239-en sérültek meg.¹⁸ A baleseteket túlnyomórészt, 15247 esetben a járművezetők idézték elő, a második leggyakrabban a gyalogosok (961 alkalommal). A járművekben jelentkező műszaki ok csupán 81 alkalommal okozott balesetet, míg pályahibák és egyéb okok 210-szer. Belátható, hogy alig 2%-ban okozta nem emberi tényező a baleseteket, ugyanakkor a vezetők több mint a 91%-ért felelnek.¹⁹ (A számok az elmúlt években kis mértékben, de emelkedtek.) Hasonló adatokat mutatnak többek között az Egyesült Államokban készült statisztikák²⁰

Az Egyesült Államok Közlekedésügyi Minisztériumán belül működő National Highway Traffic Safety Administration részletes felmérést végzett a balesetek okairól a Kongresszus számára 2008-ban, amely alapján a vezetők okozta balesetek mögötti szituációkat vizsgálták több szempontból.²¹ Ezeket elemezve számos olyan tényező figyelhető meg, amelyek okozta balesetek a várakozások szerint lényegesen csökkennek az automatizáció emelkedésével. A szenzorok és a mesterséges intelligencia nem álmosodnak el (a vezető okozta balesetek 3,2%-a), nem lesznek rosszul a volánnál (2,4%), továbbá a tágabban megfogalmazott vezetői hibák (pl. felismerési hibák, 40,6%; illetve döntéshozatali hibák 34,1%) túlnyomó része is kiszűrhető faktorokon alapszik (agresszív vezetés, távolság és sebesség rossz becslése, belső- vagy külső figyelemelterelés, stb.).

III. A büntetőjogi dogmatika alapkérdései

A közlekedési bűncselekmények esetén a hazai szakirodalom és joggyakorlat elsősorban az objektív beszámítás elméletét alkalmazza²², amely vizsgálat három elemből áll; először a normaszegést, következőnek az elkövetési magatartás és az eredmény közötti okozati összefüggést, végül a kettő közti relevanciát vizsgálja a vázolt sorrendben; ha valamelyikre nemleges válasz adható, nem folytatható az elemzés, ugyanakkor mindhárom fennállása esetén is kizárható a büntetőjogi felelősség a bűnösség szintjén. Viski László is hasonló rendszert dolgozott ki a relevancia vizsgálat során, lévén elmélete szerint „*nem tekinthető büntetőjogilag relevánsnak a magatartás, ha a káros eredmény a cselekmény szabályszegő volta nélkül is elkerülhetetlen lett volna, illetőleg az nem a megszegett szabály védelmi céljának körében vagy a szabályszegés szempontjából adekvát módon, illetőleg mértékben következett be.*”²³ Az elmélet alkalmazása előremutató abból a szempontból, hogy a közlekedési normaszegést még a kauzalitás fennállása esetén is csak indíciumnak tartja, amely kettő összefüggése egy külön lépésben vizsgálandó. Így pl. „nem ittas vezetés büntetett, hanem vétségét valósítja meg a gépkocsiját az éjszakai sötétségben, lakott területén kívüli kivilágítatlan főútvonalon, tompított fényszóró használatával, közepes fokú alkoholos befolyásoltság állapotában vezető terhelt, aki az úttest egyenes vonalú szakaszán 78-82 km/óra sebességgel a gépkocsija jobb első részével észlelés nélkül elüti az úttest menetirány szerinti jobb szélétől 70 cm-re szabálytalanul haladó, sötét ruhát viselő és az ütközéstől a

¹⁸ KSH: Közlekedési balesetek, 2017. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_aves/i_ods001.html (2017. 08. 31.)

¹⁹ KSH: Személysérüléssel közúti közlekedési balesetek az előidéző okok szerint, 2017. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_aves/i_ods003.html (2017. 08. 31.)

²⁰ National Highway Traffic Safety Administration: Federal Automated Vehicles Policy- Accelerating the Next Revolution In Roadway Safety, U.S. Department of Federal Transportation, 2016. <https://www.transportation.gov/AV> (2017. 08. 29.)

²¹ NHTSA: National Motor Vehicle Crash Causation Survey, U.S. Department of Transportation, Springfield, Virginia, 2008. 9a táblázat

²² Fülöp Ágnes – Major Róbert: A KRESZ értelmezése a joggyakorlatban, HVG- ORAC Lap- és Könyvkiadó kft., Budapest, 2005. 135-6. o.

²³ Viski László: Közlekedési Büntetőjog, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974

helyszínen életét veszítő gyalogost”²⁴, mivel a halálos eredmény és az alkoholos befolyásoltság között nincs közvetlen relevancia.

Lényeges még megemlíteni Békés Imre tanát az objektív gondossági kötelezettségről, amely alapján egy „modell” kell elemezni, aki képességeit elemezve vizsgálandó a gondossági típuskötelezettség. Egy adott személy többféle szituációban többféle típuskötelezettség alá esik, pl. egy orvos munkába menet egy átlagos gépjárművezetőbe, a munkavégzése során egy átlagos orvosé, végül pedig este a gyermekei védelme tekintetében egy átlagos családanya típuskötelezettségeibe esik²⁵. A jogellenesség vizsgálata során a modell elemzése a lényeges, így pl. a közlekedési bűncselekmények esetén alapreakcióideje is az átlagos (a szakértői gyakorlatban főszabályként 0,7-1 másodperc²⁶), így a diszpozíciószerű tényállást megvalósító hétköznapi sofőr esetén nem vizsgálandó, hogy egy autóversenyző elkerülhette volna-e a balesetet. Az objektív modell alkalmazása a vizsgálat során nem csak azért célszerű, mert így a szubjektívum a bűnösség keretein belül számít, hanem mivel a baleset során fennálló személyi faktorok (ideértve az egészségi állapotot, konkrét teljesítőképesség, kipihegtség, stb.) teljes mértékben nem reprodukálhatóak, így megnehezítenék a bizonyítást.²⁷

Azonban Békés Imre rendszerében az objektív gondossági kötelezettség hiánya (cselekménye objektíve előrelátható és objektíve elkerülhető²⁸) konstituálja a jogellenességet, addig Viski ennek hiányát sajátos (de nem egyedüli) jogellenességet kizáró okként építi be a bűncselekmény fogalmi elemei közé²⁹, de ahhoz túl sok kivételt tartalmaz, hogy a gondatlan bűnösség előfeltétele legyen.³⁰

IV. A műszaki hiba kérdése

A jogellenesség vizsgálata során számos esetben zárja ki az objektív előreláthatóságot valamint az elkerülhetőséget (és így a büntetőjogi felelősséget is) a gépjárművekkel előforduló műszaki hiba. A KRESZ 56. § (1) bekezdése példalózó felsorolást ad, ezt erre való tekintettel tágran lehet értelmezni. A hiba kialakulására tekintettel kétféle lehet; váratlanul, előre nem látható módon, illetve hosszabb folyamat során, amely kellő körültekintés tanúsítása mellett előre látható.³¹

Amennyiben a hiba váratlanul alakul ki, a vezető nem tehető érte felelőssé, mivel a sofőr eredményt okozó magatartása nem lesz jogellenes az objektív előreláthatóság következtében. Ezzel szemben eltérő a helyzet a kellő körültekintés mellett észlelhető hiba esetén bekövetkező balesetek alkalmával. A KRESZ 5. § (1) bekezdése határozza meg a közlekedésben való részvétel műszaki feltételeit, amelyet a (2) bekezdés értelmében a telephelyről (garázsból) elindulás előtt a vezető köteles ellenőrizni; amennyiben a műszaki állapot nem felel meg az (1) bekezdésben foglaltaknak, az üzemben tartó köteles az elindulást megakadályozni, a vezető pedig nem indulhat el, az erre adott utasítást pedig köteles megtagadni.

Azonban az önvezető autók esetén műszaki állapot mellett a szoftver ellenőrzése is kérdésessé válik, amely alapján a járművet használónak fel kell ismernie azokat a problémákat, amelyeket a modell is észlelhet. Elsőként felmerül a kérdés, hogy a műszaki

²⁴ BH 2010.7.291.

²⁵ Békés Imre: A gondatlanság a büntetőjogban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974. 273. o.

²⁶ Melegh Gábor: Gépjárműszakértés, Maróti Könyvkereskedés és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2003. 88. o.

²⁷ Fülöp Ágnes et al.: Közlekedési Büntetőjog, HVG_ORAC, Budapest, 2001

²⁸ uo. 243, 251.

²⁹ Viski: i.m. 331. o.

³⁰ uo. 388

³¹ Fülöp- Major i.m. 486. o.

hibákat példálózó felsorolás szerűen tartalmazó bekezdés kiegészüljön-e egy újabb, az informatikai rendszer meghibásodására utaló ponttal, vagy új bekezdés/paragrafus rendelkezzen erről a kérdéstről, amely esetén pontosabban lehet meghatározni az ellenőrzés körét.

Továbbá kérdésessé válik, hogy modellként milyen ember meghatározása indokolt, azaz milyen típuskötelezettség jellemezze az ellenőrzésnek az „elvárhatóság keretein belüli” mértékét. Egy önvezető (SAE 3-as) szabvány esetén – mivel a vezető fogalma könnyebben meghatározható, ti. rendelkezésre kell állnia, így egy átlagos vezető ismeretei vizsgálандóak, amelybe beletartozik pl. a szoftver által alkalmazott sebesség vagy követési távolság helytelen megválasztásának felismerése.

V. A mesterséges intelligencia felelőssége

Ugyan a kérdésfeltevés egyelőre futurisztikusan hangozhat, a teljesség igénye céljából a kapcsolódó elképzelések elemzése szükséges. A magyar jogrendszeren belül töretlenül megjelenő gyakorlat szerint, amelyet a Gellér Balázs – Ambrus István szerzőpáros által jegyzett legújabb általános részi tankönyv is következetesen használ, a bűncselekmény fogalmi alapja redukált cselekményfogalom, amely értelmében cselekmény csak emberi magatartás lehet.³²

Ugyan a robotok cselekményei hiába előre megjósolhatatlanak, az azokért való emberi felelősség pusztán az előre láthatatlanság miatt nem zárható ki- hasonlatosan ahhoz, ahogy egy veszélyes állat gazdája is felel az állat okozta sérülésekért, és nem hivatkozhat a jószág természetére és a cselekvéseinek előre meghatározhatatlanságára³³, így a robotok egyes cselekményeiért felelhetnek természetes személyek is, amennyiben fennáll a jogellenesség és a társadalomra veszélyesség, továbbá a bűnösség is.

VI. A vezető büntetőjogi felelőssége

Az önvezető gépjárművek esetén a vezető fogalma egyértelműbben határozható meg, mint a teljesen autonómok esetén, ezért célszerűnek tartom külön pontokban vizsgálni az egyes tényállásokat. Továbbá lényeges kiemelni, hogy a bűncselekmény elkövetője kizárólag a gépjármű vezetője lehet, az utasokra (és a gyalogosokra) más szabályok vonatkoznak. A Btk. 240. § (2) bekezdése kimondja, hogy” [a] 233-235. § alkalmazásában nem tekinthetők közlekedési szabályoknak a gyalogosokra és az utasokra vonatkozó rendelkezések.” Ennek értelmében pl. az utas egy általa okozott baleset, amiben a sértett 2 hónap gyógytartamú sérülést szenved, a Btk. 164. § (9) bekezdésének a) pontja szerinti gondatlanságból elkövetett súlyos testi sértésért felel.

Az önvezető/teljesen önvezető distinkciónak köszönhetően egyszerűbb a vezető definiálásának kérdése jelen gépjárművek esetén. Mivel a sofőrtől ez esetben elvárt, hogy átvegye szükség esetén az irányítást, ezért tekinthető vezetőnek (vö. az irányítás átvételéhez a vezetőülésben kell tartózkodnia, és ugyan nem szükséges állandó figyelemmel kísérnie a forgalmat és a környezetet, a gép jelzésekor tőle objektíve elvárt, hogy vegye át az irányítást, így a rendszer jelzése után egyértelműen szerint vezetőnek tekintendő). Ugyanakkor fennáll a kérdés, hogy a szoftver hibaüzenetének elmaradása mellett bekövetkező balesetekért mennyiben állapítható meg felelőssége?

³² Gellér Balázs – Ambrus István: A magyar büntetőjog általános tanai I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 180. o.

³³ Weigend et al. i.m. 14.

A problémával való, a felmerülése előtti foglalkozás a pusztán dogmatikai okok mellett konkrét előnnyel is jár. Ilyen a jogosítvány helyszíni elvétele, amely a jelenlegi szabályozás miatt súlyos károkat okozhat egy önvezető autóval balesetet okozó vezetőnek, amennyiben a bíróság a felmentéséről dönt. A közútközlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 32. § a) pontja alapján „az ellenőrzésre jogosult szerv (a továbbiakban: ellenőrző hatóság) nevében eljáró személy (a továbbiakban: ellenőrző hatósági személy) az eljárása során a vezetői engedélyt a helyszínen elveszi, ha a járművezető azzal gyanúsítható, hogy közúti veszélyeztetés, közúti baleset során maradandó fogyatékoságot, halált, kettőnél több ember halálát vagy halálos tömegszerencsétlenséget okozó közúti baleset okozása, járművezetés ittas állapotban, illetve járművezetés bódult állapotban bűncselekményt követett el.”

Fontosnak tartom felhívni a figyelmet egy törvényalkotási figyelmetlenségre a kérdés kapcsán. Ha a bűncselekményt vagy szabálysértést elkövetőtől (a helyszínen vagy később) elveszik a jogosítványát, azonban egy későbbi időpontban (pl. egy felülvizsgálat következtében) kiderül, hogy nem áll fenn a felelőssége, ez esetben nem tarthat igényt semmiféle kárpótlásra vagy kártalanításra. Ugyan az alaptalanul elrendelt büntetések, illetve a büntetőeljárás során alkalmazott egyes kényszerintézkedésekért kártalanítás jár, annak eseteit mind a Szabs. tv. és mind a Be. taxatívén sorolja fel. A Szabs. tv. §286 (1) bekezdése alapján „a letöltött szabálysértési elzárás büntetésért, a bíróság vagy a szabálysértési hatóság jogerős döntése alapján elvégzett közérdekű munka büntetésért, valamint a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatás esetén annak végrehajtásáért, illetve közérdekű munkával történő megváltásáért”, az (új) BE 844. § alapján „a kártalanítás kizárólag a szabadság korlátozásának, illetve elvonásának a ténye és a tartama miatti hátrányok orvoslására szolgál.” Összegzésként megállapítható, hogy egyik törvény sem tartalmazza a járművezetéstől eltiltást, mint a kártalanítás jogalapját. Ugyanakkor kártérítési kereset sem indítható, mivel a Ptk. 6:519. §-a alapján a másnak jogellenesen okozott károkat köteles a károkozó megtéríteni. Mivel azonban az elvétel a fentiek alapján jogszabály által megengedett magatartással okozták, így a Ptk. 6:520. § d) pontja miatti jogellenességre nem lehet hivatkozni. Ezek alapján tehát egy, a hatóság hibájából fakadó kárért semmilyen anyagi kielégítésre nem tartható igény, ugyanakkor az eltiltás komolyan befolyásolja a járművezetők életét, kiváltképp, ha a jármű munkaeszköz is egyben.

VII.1. A közúti veszélyeztetés

A Btk. 234. § (1) bekezdése eredményként a közvetlen veszélynek kitételt határozza meg, míg elkövetési tárgy mások testi épsége, az elkövetési mód pedig a közlekedési szabályok megszegése. A tényállás kapcsán a limitált veszélyességi szándék vizsgálata az irányadó, ahogy arra a Kúria is rámutatott 41. Bk véleményében- az elkövető szándéka ez esetben csupán a veszélyeztetésre irányul; amennyiben balesetet okoz, és ez gondatlanságából következik be, úgy a 234. § minősített esetei szerint felel. Lényeges kritérium, hogy konkrét, meghatározott személlyel kapcsolatos veszély alakul ki, nem csupán absztrakt (pl. a lekapcsolt lámpával közlekedő, és az elsőbbségi szabályokat nem betartva balesetet okozó sofőr is a közúti baleset okozását követi el, mert önmagában a lekapcsolt lámpával való közlekedés nem eredményez konkrét veszélyhelyzetet, ez csak szabálysértést valósít meg³⁴). Felmerül a kérdés, hogy az önvezető autó vezetője milyen esetekben követi el ezt a tényállást? A limitált veszélyeztetési szándék megállapításához szükséges dolus vizsgálata döntheti el ezt

³⁴ BH. 2014. 67.

a kérdést. Amennyiben a sofőr tisztában van az önvezető technológia hibájával, és így valósítja meg a konkrét veszélyeztetést, mint eredményt, megáll a felelőssége. A TESLA S modellek hang- és szöveges üzenettel figyelmeztetik a vezetőt, ha az irányítás átvétele szükséges³⁵, azonban kérdés, hogy a vezető kimeríti-e ezt a tényállást, ha nem veszi át az irányítást. Az önvezető autók okozta balesetek gyakorlati példái közül a legismertebb ide kapcsolódik.

2016. május 7-én egy Tesla Model S 70D típusú gépjármű Williston (Fl) közelében haladt osztottpályás főúton, egyedül a vezetővel; a szemközti sávból balra kanyarodott nagyívben egy nyergesvontató, amelybe a Tesla fékezés nélkül csapódott bele, majd kb. 30 méterrel az ütközés után, egy közeli szántóföldön állt meg. Az ütközés következtében a Tesla felső része leszakadt, a vezető a helyszínen életét veszítette.³⁶ A baleset kapcsán több, egymástól független vizsgálat is készült, eltérő eredményekkel. Az NTSB vizsgálatában megállapította, hogy a Tesla autópilótája nem érzékelte a vontatót, fékezés nélkül ütközött neki.³⁷ Továbbá megállapításra került, hogy a 41 perces úton 37 percig volt bekapcsolva az autópilóta, amelyek során 25 másodpercig észlelte a sofőr kezeit a kormányon. Ennek következtében számos képi- és hangjelzést adott, amellyel a sofőr figyelmét igyekezett erre felhívni (a Használati Útmutatónak megfelelően), azonban a sofőr ezekre érdemében nem reagált.³⁸ Az NSTB vizsgálatának konklúziójaként mindkét vezető felelősségét állapította meg³⁹; a nyergesvontató nem adott elsőbbséget, ugyanakkor legalább 3,4 másodperce volt a Tesla sofőrjének, hogy manuálisan lefékezze a járművét az ütközés előtt⁴⁰ (ami közel duplája a reakcióidős mérések során tapasztalt legmagasabb értékeknek⁴¹, így a 0,3 szekundumos átlagos fékkésedelmet rászámolva is bőven elég idő lett volna a baleset elkerülésére), azonban a Tesla technológiája nem tett semmit annak érdekében, hogy lefékezze a járművet, hiába volt tapasztalható a vezető rezponzivitásának tulajdonképpeni hiánya. Ezzel szemben az NHTSA arra jutott, hogy nem okozta a technológia a balesetet, mivel figyelmeztette a sofőrt, akinek a technológia működésétől függetlenül figyelnie kellett volna (a használati útmutatóban foglalt szabályok szerint), azonban ezt nem tette meg, így nem köthető technológiai hibához a haláleset⁴².

A fenti jogeset szemlélteti, hogy az önvezető autók gyakorlati elterjedéséhez számos területen a vezetőknek is alkalmazkodniuk kell, így pl. a használati utasításokat is figyelmesen kell elolvasniuk, betartva az abban foglaltakat a szoftver biztonságos kezeléséhez. Jelen tényállás kapcsán lényeges kérdés, hogy amennyiben a magyar Btk. hatálya alá tartozó esetben nem veszi figyelembe a sofőr a technológia figyelmeztetéseit, megállapítható-e a tárgyalt tényállás?

A válasz egyértelmű nem, mivel önmagában a biztonságos közlekedés követelményeinek megsértése még nem eredményez konkrét veszélyt, csupán egy absztraktat (amint arra a

³⁵ TESLA: Model S Owner's Manual, 2017. <https://carmanuals2.com/get/tesla-model-s-2017-owner-s-manual-104179> (2017. 10. 11.) 74. p.

³⁶ National Transportation Safety Board: Crash Summary Report, HWY16FH018, 2017. <https://dms.nts.gov/pubdms/search/document.cfm?docID=453253&docketID=59989&mkey=93548> (2018. 06. 25.)

³⁷NTSB: Adopted Board Report, Accident HWY16FH018, 2017. <https://dms.nts.gov/pubdms/search/document.cfm?docID=457788&docketID=59989&mkey=93548> (2018. 06. 25.)

³⁸ uo. 11. ábra

³⁹ uo. 43. p.

⁴⁰NTSB accident HWY16FH018, Vehicle Dynamics Study <https://dms.nts.gov/pubdms/search/document.cfm?docID=455229&docketID=59989&mkey=93548> (2018. 06. 25.) 9. p.

⁴¹ Melegh i.m. 86. o.

⁴² National Highway Traffic Safety Administration: Investigation: PE 16-007, 2017. <https://static.nhtsa.gov/odi/inv/2016/INCLA-PE16007-7876.PDF> (2017. 10. 11.) 12-13. pp.

fentebb említett lekapcsolt lámpás jogesetben már utaltam). Azonban ez az absztrakt veszély mindenképp szankcióval szabályozandó, mivel a rizikófokozás tilalmába ütközik, amely elv szerint „senki sem fokozhatja a szabályozott közlekedéssel elkerülhetetlenül együtt járó rizikót”⁴³, amely követelmény a KRESZ 3. § (1) c) pontjában is megjelenik. Ezzel azonban csak a Szabs. tv. 224. §-a szerinti „közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése” tényállását valósítja meg, így megfontolandó a kiemelt közlekedési szabálysértések körébe beemelni egy tényállást, amely az önvezető autók kapcsán az ellenőrzési- irányításátvételi köteleesség megszegését rendeli büntetni.

Véleményem szerint a hibáüzenettel kapcsolatos kérdéskörben a figyelmeztetésre nem reagáló sofőr felelőssége csak a (megalkotandó) KRESZ részletszabályok megsértésére vonatkozik, amelyek a jogalkotó döntésétől függően a közlekedéssel kapcsolatos kiemelt vagy egyéb szabálysértésnek minősülnek.

A vizsgálandó kérdés lényege, hogy milyen megítélés alá esnek a figyelmeztető jelzés hiányában bekövetkező balesetek. Az elhatárolás alapja jelen esetben is a szándékosság kiterjed a limitált veszélyeztetésre. Amennyiben a vezető érzékeli, hogy a jármű másokat veszélybe sodor (azonban egy súlyosabb eredmény kapcsán dolus eventualis sem terheli), elköveti a közúti veszélyeztetés tényállását, azonban, ha ezt nem látja előre (mert pl. nem az út figyelemmel kíséréseivel van elfoglalva, amely egy SAE 3-as szabvány esetén nem is elvárt), a közúti baleset okozása merül fel egy súlyosabb, személyi sérüléssel járó balesetnél.

VII.2. Közúti baleset okozása

A közúti balesetet tényállásának személyi oldalán csak gondatlanság állhat fenn, míg tárgyi oldalon az eredmény a fő elhatárolási alap. A Btk. 235. § (1) bekezdése, mint alapeset, súlyos testi sértés okozását írja elő, a maradandó fogyatékoság, súlyos egészségromlás, tömegszerencsétlenség vagy halál, mint eredmény minősített eseteket eredményez, amennyiben erre is kiterjed az elkövető gondatlansága. (Ugyanakkor, ha a hasonló elkövetési magatartás enyhébb eredményt okoz, a Szabs. tv. 219. §-ben meghatározott közúti közlekedés rendjének megzavarását követi el.)

Az önvezető járművekkel kapcsolatos balesetek kapcsán is a bűncselekmény személyi oldala vizsgálendő, azon belül is a gondatlanság fennállása; amennyiben szándék (akár eventuális is) állapítható meg, a dolus limitált vagy az eredményre kiterjedő voltától függően közúti veszélyeztetés, illetve valamely élet, testi épség elleni bűncselekményt valósítja meg; ezzel szemben, ha negligens vagy luxuriózus gondatlanság sem állapítható meg, a büntetőjogi felelősség kizárható a bűnösség hiányában (vétlenség). A jogellenesség luxuria esetén a gondatlanság súlyosabb foka következtében egyértelműen fennáll, mivel az elkövető felismerte cselekményének lehetséges következményeit. Ezzel szemben negligencia esetén két lehetőség áll fenn: a modell és a konkrét személy képességei a felismerést tekintve egybeestek-e? Amennyiben igen, a felismerés hiányában elmaradt a modelltől, így bűnös; amennyiben alulmaradt a modellétől, bűnössége azon alapul, hogy fel kellett volna ismernie, nem képes eleget tenni az adott típuskötelezettségnek. Ez esetben nem az előéletét kéri számon a jogalkalmazó (ti. miért nem tanult meg jobban vezetni), hanem a felismerés hiányát, hogy tudását meghaladó feladatra vállalkozott.⁴⁴ Dubs szavaival élve „a meg nem engedett rizikó előreláthatóságán nyugszik a negligenciánál a bűnösségi szemrehányás.”⁴⁵

A kérdéskörrel kapcsolatos mélyebb probléma, hogy milyen szinten és milyen formában szükséges meghúzni az önvezető technológia felügyeletét? A SAE 3-as szabvány

⁴³ Fülöp-Major, i.m. 115. o.

⁴⁴ Békés, i.m. 390. o. és. 369. o.

⁴⁵ Viski i.m. 401. o.

lényege, hogy az irányítást csak erre utaló parancs esetén vegye át a vezető, így nem elképzelhetetlen, hogy ilyen hiányában akár teljesen más tevékenységet folytasson, ami az út monitorozását számára lényegénél fogva jelentősen nehezíti (pl. olvasás). Mivel a közlekedést a technológia maga ellenőrzi, szükségtelennek (sőt, kontraproduktívnak) vélem a vezető számára további szigorú ellenőrzési kör meghúzását. Továbbá részletes, taxatív ellenőrzési kötelezettségek meghatározását is felesleges bonyolításnak tartanám (pl. „a vezető a figyelmeztetés hiányában is köteles a sebesség helyes megválasztásának, a követési távolság betartásának, stb-nek az ellenőrzésére), ehelyett egy általánosabb megfogalmazást vélek célravezetőnek (pl. „a vezető a figyelmeztetés hiányában is köteles a közlekedésben való biztonságos részvételt biztosítani”). Utóbbi megoldás esetén a szakértői bizonyításra jelentős hangsúly tevődne az adott szituáció elemzésére (ti. minnek az elégséges lehetőségére nyújtott lehetőséget a konkrét szituáció), míg a jogalkalmazás feladata az általános megfogalmazás. Ugyan tág keretdiszpozíció már rendelkezésre áll, mivel ez a magatartás megszegi a KRESZ 3. § (1) c) pontban foglalt veszélyeztetési tilalmat, nem szerencsés pusztán az általános szabály alapján szankcionálni, mivel ez sérti a az Alkotmánybíróság gyakorlatában megállapított előreláthatóság követelményét, amely miatt a kérdéses c) pont a gyakorlatban a „gumi-szabály” nevet kapta.⁴⁶

Ugyanakkor lényegesnek tartom felhívni a figyelmet, hogy a vezető ebben az esetben nem az egyedüli ellenőrzést végző, lényegében a gépi ellenőrzésben bízva az egyértelmű hibák felismerése várható el tőle, így észrevételem szerint a gyakorlat feladata lesz, hogy az ellenőrzési kötelezettséget enyhébben húzza meg. Egy konkrét példával élve: egy főútvonal enyhébb kanyarulata előtt 60 km/h sebességkorlátozás van. Ha egy vezető ezt átlépve, 70 km/h-s sebességgel veszi ezt be, majd ebből kifolyólag balesetet okoz, a normaszegés, az okozatiság és a kettő közötti relevancia miatt felelőssége megállapítható lesz. Ezzel szemben eltérő eredményre juthatunk, ha figyelembe vesszük az önvezető technológia helyes sebességmegválasztásában való bizalmat. A 60 és a 70 km/h-ás sebesség között „érzésre” (az emberi testre ható oldalgyorsulási erők alapján) lényeges különbség nem érezhető, így a jármű helyes sebességmegválasztásában alappal bízó vezető felelőssége nem lesz megállapítható jogellenesség hiányában. Ezzel szemben, ha a vezető érzi a kanyarodáson a sebesség helytelen megválasztását, kötelessége keletkezik a beavatkozásra.⁴⁷

A fenti gondolatmenet első látásra a bűnösök menekülését teszi lehetővé. Ugyanakkor véleményem szerint a gondolatmenet illeszkedik a megengedett kockázatvállalás kérdéskörébe. A magyar jogrendszer *expressis verbis* nem ismeri a fogalmat, azonban Békés Imre szerint jogellenességet kizáró oknak tekinthető, azokban az esetekben, ahol egymással szemben áll a diszpozíciószerű eredmény bekövetkezésének lehetősége és valamely, a törvényi tényállás keretein kívül jelentkező előny realizálásának lehetősége. Amennyiben a) a hipotetikus előny, mint reális alternatíva áll fenn, és nem individuális, hanem társadalmilag hasznos lehetőségként fogható fel, b) az előny az eredmény súlyával arányban áll, továbbá c) a magatartás célja az előny elérése és végül d) az eredmény elkerülésére (korlátozására) megfelelő biztonsági intézkedéseket tartalmaz (tehát tkp. gondosan kell eljárni)⁴⁸. Az önvezető járművek jelentette előny a 2. pontban került részletezésre, és jelen esetben a balesetek mértékének jelentős csökkenése arányban áll a szűkebb felelősségi kör meghúzásával. Az eredmény, mint magatartási cél elérése egy teljesen önvezető autó kapcsán lényegében különösebb vizsgálat nélkül megállapítható, elvégre kevesen használnának egy (sokkal biztonságosabb) járművet bűncselekmény elkövetésére, továbbá ez a pont gondatlanság esetén automatikusan fennáll. Végül figyelemmel kell lenni a megfelelő

⁴⁶ Fülöp- Major, i.m. 108. o.

⁴⁷ 1,5-1,8 m/s² oldalgyorsulás már észlelhető, de nem/alig kellemetlen, míg ennél jelentősebb (2,5-5 m/s²) már igen. uo. 63. o.

⁴⁸ Békés i.m. 309. o.

biztonsági intézkedések megtételére, amely meghatározott időközönkénti kötelező szakértői ellenőrzésekkel és a szoftverbe épített önellenőrző funkciók mellett megállapítható. A fentiek értelmében az önvezető funkció működése során okozott balesetekért némileg eltérő modellgondosság alkalmazását tartom célszerűnek.

Továbbá lényeges kérdés, hogy terheli-e felelősség a vezetőt, ha a balesetet egy „override”-dal (az önvezetést baleset elkerülése érdekében hirtelen kormányzással kikapcsolva) okozta, pedig nem lett volna rá szüksége, mivel az automata képes lett volna azt elkerülni. E téren releváns a hazai bírói gyakorlat, amely alapján a szabályszerűen közlekedő, ám más hibájából veszélyhelyzet elhárítására kényszerülő gépkocsivezető büntetőjogi felelősségét a baleset elhárítása érdekében szükséges intenzív elhárítás elmulasztása alapozza meg; az elhárítás célszerűtlen vezetéstechnikai megoldása azonban a büntetőjogi felelősség körén kívül esik.

A bírói gyakorlat szerint a „szabályos közlekedés viszonyai között hirtelen változó helyzetben, az elkövetőn kívül álló okból, másodpercek vagy azok tört része alatt egy dinamikus forgalmi helyzet valamennyi releváns tényezőjének megítélésében az elkövető mindent mérlegelő körültekintő gondossága reálisan nem kérhető számon. Ha tehát a terhelt ilyen helyzetben nem a legcélravezetőbb megoldást választotta, ám a baleset elhárítását a maga választotta módon késedelem nélkül megkezdte, a bekövetkezett balesetért való felelőssége nem állapítható meg.⁴⁹ Mivel egy hasonló feltételezett esetben a vezető egy választásának tekinthető az override alkalmazása (ahogy az automatára hagyás egy másik lenne), a hibás választása nem kérhető számon pusztán azért, mert azt célszerűtlen megoldással akarta megoldani.

Végül lényeges megemlíteni a kérdés szempontjából mérföldkőnek minősülő, 2017. március 18-án Arizonában történt balesetet, amely során egy automata üzemmódban lévő Uber gázolt halálra egy kerékpárost; az előzetes vizsgálatok szerint a jármű vezetője nem követte figyelemmel az automatika műveleteit, ugyanakkor ez kötelessége lett volna. Amennyiben a végleges vizsgálatok is ezt állapítják meg, álláspontom szerint fennáll a gondatlansága, mivel megszegte a gyártó általi leírásban foglalt kötelezettségét.⁵⁰ Az eset kapcsán azonban messzemenő következtetéseket csak a részletesebb vizsgálatok után lehet tenni, továbbá szükséges felhívni a figyelmet, hogy ez a szintű fejlettség még nem érte el a SAE 3-as szabványt.

VIII. Kitekintés: az önvezető járművek okozta balesetek a kártérítési felelősség tükrében

A közlekedési balesetek jellemző velejárója az anyagi kár, amelyre a Ptk. szerződésen kívül okozott károk, azon belül pedig a veszélyes üzemi felelősség szabályai szerint felel. A veszélyes üzemi felelősség szigorúbb, objektív, szemben a szubjektív alapú felróhatósággal. A Ptk. 6:535. § szerint „*Aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni.*”, a közlekedés pedig fokozott veszéllyel jár, mivel apró mozdulatok is súlyos károkat okozhatnak - a bírói gyakorlat szerint a gépjárművek tipikusan ide tartoznak (ahogy minden más gépi erővel működő eszköz is⁵¹), így a robotizáció előrehaladásával a veszélyes üzemi felelősség alkalmazása kiterjedtebbé válik.

⁴⁹ 3. Bf. 19/2010/9.

⁵⁰ US National Transportation Safety Board (2018): Preliminary report Highway HWY18MH010 <https://www.nts.gov/news/press-releases/Pages/NR20180524.aspx> (2018. 06. 25.)

⁵¹ Havasi Péter (in: Polgári jog: Kommentár a gyakorlat számára, III. kötet, szerk: Petrik Ferenc): A felelősség egyes esetei, HVG-ORAC, Budapest, 2014. 982. o.

A mentesüléshez bizonyítandó, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik (lényeges fogalmi elem, hogy a vis maior csak külső ok lehet, így pl. a vezető szívrohama nem)⁵². A károkért az üzemben tartó felel, akinek érdekében a veszélyes üzem működik a 6:536. § (1) szerint. Természetesen a felelősség megállapítása során a gyártó felelősségéről rendelkező a Ptk. LXXII fejezete szerinti termékfelelősségi szabályokat is alkalmazni kell, azonban a gyakorlatban a termékfelelősségi szabályokra nem szokás kártérítési keresetet alapítani, mivel a kötelező felelősségbiztosítás miatt egyszerűbb a biztosítótól követelni a megtérítést.⁵³

IX. Kitekintés: szabálysértések és objektív normaszegések

A közlekedési bűncselekmények során számos tényállás esetén az elkövető tudata, valamint az eredmény határolja el a bűncselekményt a szabálysértéstől (pl. a szándékosan okozott közvetlen veszély a közúti veszélyeztetés bűncselekményét, míg a gondatlanul okozott a közúti közlekedés rendjének megzavarásának szabálysértését valósítja meg). Mivel a Szbstv. felelősségi szabályainál utal a Btk. fogalmaira a 2. § (1) bekezdésében, a fentebb foglalt szabályok az önvezető autókkal elkövetett szabálysértésekre is alkalmazhatóak.

Azonban lényeges szólni a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegésekről, amelyeket a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet határozza meg. Ide tartozik számos, a köznyelvben szabálysértésként élő normaszegés, azonban lényegi különbség, hogy jelen esetekben a gépjármű üzemeltetőjével szemben kell kiszabni- a rendelet szóhasználata így mérlegelésre sem ad lehetőséget, a felelősség objektív lesz. Az ide tartozó tényállásokat a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: kkt.) 21. § (1) a)-i) pontja tartalmazza, ilyen pl. a sebességtúllépés. Az objektív felelősségből fakadóan ezen szabályok megítélése is lényegesen egyértelműbbé válik; mivel nem függ a szándékosságtól ill. gondatlanságtól, azzal a gépjármű üzemben tartója tartozik.

X. Összegzés

A kutatás az általános részi dogmatikán és a bírói gyakorlaton keresztül vizsgálta a felvetett problémákat, majd rátért azon tényállásokra, amelyekre hatással lehet a robotizáció. A büntető anyagi jogi dogmatikai kérdések azonban jogszabálmódosítást nem igényelnek, ugyanakkor a jogalkalmazás számára szükséges lesz a gyakorlat egységesítése a jogállami követelmények miatt, amelyhez a –meglehetősen új technológia miatt– a műszaki és informatikai szakértők alkalmazása is elengedhetetlen lesz, tekintve, hogy a széttartó gyakorlat komoly sérelmeket is okozhat (ld. a jogosítvány elvételével kapcsolatos, jelenleg is fontos problémát).

Összegezve a kérdéskört, a XXI. század első felében végbemenő fejlődés a modern életvitel terén korábban elképzelhetetlen távlatokat fog megnyitni, amely egyik leglényegesebb eredményeként megteremti az utazással töltött idő hasznos kitöltésének lehetőségét. A technológiai változásokra azonban reagálnia kell a büntetőjognak is, hogy az esetleges balesetek következtében határozott választ adhassanak a jogalkalmazási kérdésekre, így kerülve el a társadalom bizalmatlanságát az új technológiában és az igazságügyben egyaránt.

⁵² Somkutas- Kőhidi i.m. 23.o.

⁵³ u.o. 24

A kisebbségek szervezeti döntéshozatalba való bevonásának modelljei a nemzetiségi szószólói és a nemzetiségi képviselői intézmény tükrében²

I. Bevezetés


A kisebbségek hatékony közéleti részvétele kapcsán kettő nemzetközi dokumentum tekinthető kiemelkedően fontosnak: az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Lundi Ajánlásai, továbbá az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottságának tematikus kommentárja.³ A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy mindezen dokumentumok milyen követelményeket, illetve ajánlásokat fogalmaznak meg a kisebbségek hatékony közéleti részvételére vonatkozóan, kiemelve a konzultatív testületek kérdéskörét. Mindezek után azt is áttekintjük, hogy Magyarországon milyen lehetőségek, illetve testületek léteznek vagy léteztek a kisebbségi⁴ érdekek és kisebbségi szervezetek közpolitikai döntéshozatalba való becsatormázására. Mindezek kapcsán arra is fényt derítünk, hogy mindehhez képest mennyivel teremtett többletlehetőséget a nemzetiségek parlamenti képviselői rendszerének, azon belül különösképpen a nemzetiségi szószóló intézményének megteremtése, és hogy ezen intézmény hol helyezkedik el a konzultatív testületekhez, valamint az országgyűlési képviselőkhez képest, és mennyiben jelent hatékonyabb képviselőt egyik vagy másik. Arra is fényt derítünk továbbá, hogy a nemzetiségi szószólók, továbbá a nemzetiségi képviselők mandátuma kapcsán milyen dilemmákkal állhatunk szemben. Mindezekhez elsőként tehát a fent említett két dokumentum által támasztott követelményrendszert vázoljuk fel. Minderre az elsődleges források mellett a témához kapcsolódó szakirodalmak használatával kerül sor.

II. A kisebbségek hatékony közéleti részvétele a nemzetközi jogban – konzultatív mechanizmusok

II.1. Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottságának Tematikus Kommentárja

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye (Keretegyezmény) az Európa Tanács kisebbségek védelmére vonatkozóan elfogadott szerződések közül a legátfogóbbnak tekinthető, ugyanakkor – ahogyan azt Vizi Balázs is hangsúlyozza – keret-jellegű szabályozásról beszélhetünk, amely széles mérlegelési kört

¹ PhD-hallgató, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

²  AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚNKP-17-3-I-NKE-24 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

³ Vizi Balázs: A kisebbségek politikai képviselőinek keretei nemzetközi szinten. In Fedinec Csilla et. al. (szerk.): Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában (1989-2014). MTA TK Kisebbségkutató Intézet – MTA BTK Történettudományi Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2018. 14.o.

⁴ A jelenleg hatályos nemzetiségi törvény által használt nemzetiség, továbbá a korábbi kisebbségi törvény által használt kisebbség fogalmak jelen tanulmányban szinonimaként kerülnek használatra.

enged a részes államoknak.⁵ A Keretegyezmény 15. cikke előírja a részes államok számára a nemzeti kisebbségek kulturális, társadalmi és gazdasági életben és a közügyekben való részvétele feltételeinek megteremtését, különös tekintettel az őket érintő közügyekre.⁶ A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának legfőbb feladata a Keretegyezmény alkalmazásáról szóló, független szakmai vélemény megalkotása.⁷ A Tanácsadó Bizottság többek között a Keretegyezmény 15. cikkéhez kapcsolódóan is elfogadott egy tematikus, egy vezetői összefoglalóból, egy bevezetőből, és egy előzetes megjegyzéseket tartalmazó, és a témához kapcsolódó, és a Bizottság által figyelembe vett nemzetközi okmányokra kitékintő részből álló, továbbá a tizenötödik cikk által támasztott követelményekre vonatkozó általános megállapításokat tartalmazó tematikus kommentárt. E kommentárban részletes iránymutatást nyújtanak annak tekintetében, hogy milyen feltételek teljesülése szükséges a kisebbségek gazdasági és társadalmi életben, a kulturális életben, illetve a közügyekben való részvétele kapcsán.⁸ Jelen témánk szempontjából a dokumentum közügyekben való részvételre vonatkozó részei a legrelevánsabbak. A közügyekben való részvétel különböző formáiként említésre kerülnek a választott testületekben való képviselet, a közszolgálat valamennyi szintjén és a konzultatív mechanizmusokban való részvétel, továbbá a különböző autonómiaformák.⁹ A következőkben a kisebbségek konzultatív mechanizmusokban való részvételére vonatkozó standardokat vázoljuk tehát fel.

Dobos Balázs a kisebbségek konzultatív és tanácsadó testületei kapcsán nyújtott, Európára vonatkozó áttekintésében hangsúlyozza, hogy a Tanácsadó Bizottság különösen fontosnak tartja ezeket, legfőképp azokban az esetekben, amikor a kisebbségek számára nem biztosított a közvetlen képviselet, illetve amikor az ilyen testületek kiegészítik azt. Ezek a különféle mechanizmusok pedig nagyon sokfélék, és összetettek lehetnek, amelyek különböző területi szinteken működnek. Egyes szervezetek minden kisebbség érdekeire hivatottak, míg mások csak egy-egy kifejezett kisebbségékre. Arra az álláspontra helyezkedik, hogy mindazon testületek valóban elősegítik a kisebbségek hatékonyabb képviseletét, amelyekkel a fontos ügyekkel kapcsolatban rendszeresen és egyben átfogóan konzultálnak a döntéshozók, és amelyek javaslattevési, véleményezési jogköröket gyakorolhatnak, felügyelhetik, továbbá ellenőrizhetik a kisebbségekre vonatkozó közpolitikai programok végrehajtását.¹⁰

Marc Weller szintén kiemeli, hogy a kisebbségek közéleti részvételének „gyengébb” formáját képviselő tanácsadó és konzultatív testületei sokfélék lehetnek, és különböző (regionális, vagy országos) szinten működhetnek. Felsorol továbbá néhány olyan tevékenységet, amelyet az ilyen szervezetek el szoktak látni. Ilyenekként jelöli meg például a

⁵ Vizi Balázs: Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme. In Szakács Ildikó Réka (szerk.): Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme. Nemzetközi Regionális Tanulmányok 12. SZTE ÁJTK NRTI, Szeged, 2016. 62-63.o.

⁶ Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye. *Kihirdette: 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről*

⁷ Vizi Balázs: Kisebbségek politikai szerepe és nemzetközi szervezetek Európában, 133.o., In Kisebbségkutatás. 2015/4.sz., 124-141.o.

⁸ Strasbourg, 2008. május 5. ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. Elfogadva 2008. február 27-én. [A továbbiakban: Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben] <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ee> (2018.04.07.)

⁹ Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben – Vezetői összefoglaló

¹⁰ Dobos, Balázs: Consultative and advisory bodies for minorities: A European Overview. In Alexander Osipov – Hanna Vasilevich (eds.): Compilation of the lectures on the topic of 'Participation of minorities in public life'. Konferencia helye, ideje: Kiev, Ukrajna, 2015.11.30 ECMI, Flensburg, 2017. p. 77.

kormányzati stratégiák készítésében való közreműködést, a jogszabályok javaslatainak véleményezését, a kisebbségek helyzetének monitoringját, továbbá jelentések írását, vagy például a különféle kisebbségek közötti koordinációt, illetve egyéb módon való konzultációt a különböző döntéshozó állami szervekkel, továbbá a többi kisebbséggel. Ugyanakkor akár az is lehetséges, hogy végrehajtói jogosítványokkal kerüljenek felruházásra. Kiemeli azt, hogy a Tanácsadó Bizottság gyakorlata szerint a pusztán tanácsadó funkció gyakorta nem elegendő, és azt is, hogy az ugyanazon nemzetiséget képviselő tagok között ideológiai kiegyensúlyozottság kell, legyen.¹¹ A konzultatív kisebbségi testületek tevékenységét négy csoportba osztja, méghozzá az együttdöntési, a konzultációs, a koordinációs, továbbá a kisebbségi önkormányzati mechanizmusok csoportjába. Jelen téma szempontjából az együttdöntési mechanizmus tekinthető a legrelevánsabbnak, hiszen ez az, ami – ahogy látni fogjuk – a nemzetiségi szószólói intézményhez potenciálisan a legközelebb állhat. Együttdöntési mechanizmus alatt azt az esetet érti, amikor ezen szerveket bizonyos döntések meghozatala előtt kötelező meghallgatni, vagy pedig önálló döntéshozatali jogosítványaik vannak. Az ilyen testületeket gyakran a parlamentekhez kapcsolódóan hozzák létre, és akár az is előfordulhat, hogy törvénykezdeményezési jogosítvánnyal ruházzák fel őket, sőt, akár az is, hogy megakadályozzák az őket érintő döntések meghozatalát.¹² A következőkben a kisebbségek hatékony közéleti részvételére vonatkozó másik dokumentum, a Lundi Ajánlás által megfogalmazott követelmények kerülnek felvillantásra.

II.2. Az EBESZ Lundi Ajánlásai

Az EBESZ Lundi Ajánlásaiban kifejtésre kerülnek többek között bizonyos általános elvek, mint a nemzeti kisebbségek hatékony részvételének nélkülözhetlensége a demokratikus társadalmakban, amit a kormányoknak gyakran konkrét eszközökkel kell elősegíteniük. Hangsúlyozásra kerül, hogy az Ajánlásoknak megfelelő intézmények létrehozása, illetve eljárások bevezetése kapcsán nem csupán a tartalom, hanem az eljárás is jelentőséggel bír, így kiterjesztő, áttekinthető és számon kérhető konzultációra van szükség.¹³ Az általános elveket követően a döntési folyamatokban való részvétel követelménye kerül kifejtésre. E körben többek között megfogalmazásra kerül az a követelmény, hogy a kisebbségek, amennyiben szükséges, képesek legyenek hatékonyan megjeleníteni érdekeiket a központi kormányzat szintjén. Ennek egyik lehetséges eszközeként tartják számon formális vagy informális megállapodások kötését arról, hogy bizonyos pozíciókat, közjogi méltóságokat kisebbségek tölthetnek be, illetve olyan mechanizmusok kialakítását, amelyek révén a minisztériumokban becsatornázásra kerülnek a kisebbségi érdekek.¹⁴ Kiemelésre kerül többek között a tanácsadó és konzultatív testületek létének fontossága.¹⁵ A dokumentum

¹¹ Weller, Marc: Article 15. In Weller, Marc (ed.): *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities.* Oxford Commentaries on International Law. Oxford University Press, Oxford. p.447-449.,

A kisebbségek hatékony közéleti részvétele kapcsán átfogóbban lásd még: Weller, Marc: *Effective Participation of Minorities in Public Life.* In Weller, Marc (ed.): *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies.* Oxford University Press, Oxford, 2007. pp. 447-516.

¹² Weller, Marc: *Minority Consultative Mechanisms. Towards best practice.* In Weller, Marc – Nobbs, Katherine (eds.): *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice.* Oxford University Press, Oxford, 2010. p.483.

¹³ *Lundi Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvételéről a Közéletben & Értelmező Jegyzék.* 1999. szeptember. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, Hága. ISBN 90 – 7598905 – 9 <https://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true> (2018.06.10.) 9-10., 1-5.pont. [A továbbiakban: *Lundi Ajánlások*]

¹⁴ *Lundi Ajánlások* 10. 6. pont

¹⁵ *Lundi Ajánlások* 10-12., 12-13. pont

hangsúlyozza a kisebbségek önkormányzatiságára és döntéshozatalban való részvételére vonatkozó szabályok bizonyos időközönkénti felülvizsgálatának potenciális pozitív hatásait is.¹⁶ A következőkben arra térünk rá az általánostól a különös felé haladva, hogy Magyarországon milyen lehetőségek, illetve módok léteznek, vagy léteztek a kisebbségi szervezetek, illetve a kisebbségi érdekek közpolitikai döntéshozatalba való becsatornázására.

III. A kisebbségek szervezeteinek döntéshozatalba való bevonása

Magyarországon – ahogyan arra Erdős Csaba is felhívja a figyelmet – jelenleg két jogilag szabályozott mechanizmus működik a társadalmi érdekek jogalkotásba való becsatornázására, melyek közül az egyik a korporatív elveken nyugvó, konzultációs, javaslattevő és tanácsadó funkciókkal bíró Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács működése. A másik ilyen mechanizmus a társadalmi egyeztetés, ami viszont képviselői indítványok esetében nem kötelező, miközben napjainkban a korábbiakhoz képest magasabb az egyéni képviselő által kezdeményezett törvényjavaslatok aránya.¹⁷ A 2010-2014-es ciklusban a törvényjavaslatok mintegy 31,3%-át terjesztették elő képviselők, a 2014-2018-as ciklusban 20,3%-át, míg ez az arány a korábbi ciklusokban 9-15% között mozgott.¹⁸

Dobos Balázs széleskörűen és átfogóan elemezte a kisebbségpolitika rendszerváltás óta való alakulását, és ennek keretében a kisebbségek civil szervezeteinek szerepét is.¹⁹ A rendszerváltást követően, a demokratizálódás következtében az egyesülési jog érvényesülésének köszönhetően a civil szervezetek is egyre elterjedtebbek lettek.²⁰ A kisebbségi civil szféra magyarországi helyzetét illetően Dobos Balázs kiemelte, hogy az 1990-es évektől kezdve egyre növekedett a civil szervezetek száma, amelyek általában tagságuk érdekein túlmenően az összes nemzetiségükhöz tartozó egyén érdekeinek védelmét tűzték ki célul.²¹

Mielőtt azonban ezen téma bővebb kifejtésére rátérnénk, meg kell említenünk, hogy az állam kisebbségekhez kötődő feladatainak ellátása céljából 1990-ben létrehozásra került a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, előbbieik között kiemelten kezelve a kisebbségi törvény előkészítését, továbbá annak végrehajtását szolgáló kormányzati programhoz kapcsolódó tevékenységet, 1991. január 30-án pedig a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztala is létrehozatalra került, ami pedig a kisebbségi szervezetek által alapított konzultatív, érdekegyeztető fórum volt.²² A kisebbségi törvény kodifikálása során pedig mindvégig fontosnak tartották a nemzetiségi szervezetek bevonását,²³ és Dobos Balázs arra is

¹⁶ Lundi Ajánlások, 22. pont

¹⁷ Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások, 21.o. In *Parlamentari Szemle*. 2017/2.sz., 5-24.o..

¹⁸ Molnár Csaba: *Törvények*. In Boda Zsolt – Sebők Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények*. MTA TK PTI, Budapest, 2018. 127.o.

¹⁹ Dobos Balázs: *A kisebbség joga: Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006) Argumentum – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete*, Budapest, 2011.

²⁰ Az egyesülési jog kapcsán bővebben lásd: Bódi Stefánia: *Az egyesülési jog hazai szabályozásának története és dilemmái*. In *Valóság: Társadalomtudományi Közlöny*. 2011/9.sz., 60-76.o.,

Bódi Stefánia: *Az egyesülési, gyülekezési és a petíciós jog magyarországi szabályozásának története*. In *Collega: szakmai folyóirat joghallgatók számára*. 2005/1. 5-12.o.

²¹ Dobos Balázs: *A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában*, 9-10.o. In *MTA Law Working Papers*. 2015/10.sz. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_10_Dobos.pdf (2018.06.08.)

²² Bodáné Pálok Judit: *Egy törvény története*, 1.o. In *Regio – Kisebbség, politika, társadalom* 1993/3.sz. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00015/pdf/11.pdf> (2018.06.08.),

Dobos 2009: 137-138. o., 145.o.

²³ A kisebbségi törvény megalkotásának főbb szereplőiről lásd: Dobos 2009: 131-148.o.

felhívja a figyelmet, hogy bár a kisebbségi kérdés, és a kisebbségek jogállásának újrászabályozásának 1988-as kezdeményezői nem a kisebbségek soraiból kerültek ki, a kisebbségi szervezetek és a Kisebbségi Kerekasztal utóbb mégis fontos tényezőként lépett fel a szabályozás kialakításakor.²⁴

Dobos Balázs éppen a magyarországi kisebbségek közéleti részvételét elemző tanulmányában hangsúlyozza, hogy egészen 2009-ig, vizsgálatának időpontjáig nem igazán intézményesült a kisebbségek szervezeteinek bevonása a közpolitikai döntéshozatalba. Ez alól való kivételként az I. és II. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kerekasztalt, továbbá az országos önkormányzatok szövetségét említi meg. Leírja továbbá, hogy 2009-ben pedig létrehozatalra került a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fóruma, amelynek legfőbb feladatai közé különböző ajánlások, nyilatkozatok, továbbá állásfoglalások elfogadása került besorolásra, a kisebbségeket érintő stratégiai kérdésekbe való hatékonyabb bevonás céljából.²⁵ E testületről egy országgyűlési határozat is elfogadásra került 2010-ben, amely tartalmazta azt a kijelentést, hogy a Fórum létrejötte egyik legfontosabb céljának a kisebbségek döntéshozatalba való hatékonyabb bevonása tekinthető mindaddig is, amíg országgyűlési képviselőjük meg nem valósul. Mindezt a parlamenti pártok, bizottságok, továbbá az országos kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés szorosabbá tétele érdekében tették. Ennek megfelelően a testület tagjai az Országgyűlés elnökéből, az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeiből, továbbá az országgyűlési képviselőcsoportok delegáltjaiból tevődtek össze. Fontos rendelkezésnek tekinthető a határozatban az, miszerint a Fórum dokumentumai elfogadásához konszenzus szükséges. A Fórum tagjai számára lehetővé tették azt, hogy részt vegyenek az országgyűlési bizottságok tárgyalásain azon napirendi pontok esetében, amelyek a kisebbségeket közvetlenül érintik. A határozatban az is hangsúlyozásra került, hogy a testület létrehozatala nem helyettesíti a kisebbségek parlamenti képviselőinek létrejöttét.²⁶

Ami a központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldásokat illeti, fontos kiemelni, hogy a rendszerváltást követően „számos államtitkárság, minisztériumi osztály, tanácsadó és konzultatív testület, illetve háttérintézmény jött létre”, amely a kisebbségpolitikával kapcsolatos döntéshozatalban vett részt.²⁷ A következőkben áttérünk a nemzetiségek országgyűlési képviselői rendszerének vizsgálatára, és arra keresünk választ, hogy a létrehozott új intézmények (a nemzetiségi szószólók, továbbá a nemzetiségeket képviselő bizottság) mennyiben jelentenek lehetőségeket a nemzetiségek érdekeinek hatékonyabb megjelenítésére a közpolitikai döntéshozatalban a fentebb felvázoltakhoz képest, továbbá arra, hogy miként viszonyulnak egymáshoz ezen intézmények: a konzultatív testületek, továbbá az országgyűlési képviselői jogosítványai és napirend befolyásolásra való lehetőségei.

IV. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselői

²⁴ Dobos 2015: 4.o.,

Az 1989-ben létrehozott, érdekképviseleti és szakmai jelleget ötvöző Nemzetiségi Kollégium és Titkárság működéséről pedig lásd: Györi Szabó Róbert: Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében. (1989-1990). Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

²⁵ Dobos Balázs: A nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony közéleti részvétele Magyarországon, 137-138.o., In Regio – Kisebbség, politika, társadalom, 2009/2. sz, 125-142.o.

²⁶ 19/2010. (II. 26.) OGY határozat a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumáról

²⁷ Dobos 2009: 132.o.

A kérdés rendszerváltástól 2009-ig történő alakulásáról bővebben lásd: Dobos 2009: 132-134.o.

IV.1. A nemzetiségek országgyűlési képviselőjére vonatkozó szabályozás

A jelenleg hatályos, 2011. évi választójogi törvény alapján az országos lista lehet pártlista, vagy nemzetiségi lista.²⁸ Nemzetiségi lista állítására az országos nemzetiségi önkormányzatok jogosultak, az ilyen lista állításához a választási névjegyzékben nemzetiségi választóként regisztrált választópolgárok 1%-ának, de legfeljebb ezerötyszáz nemzetiségi választópolgárnak ajánlása szükséges. A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie, s csupán a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként regisztrált választó lehet jelölt. Nincs lehetősége két vagy több nemzetiségi önkormányzatnak közös listát állítani. Egy személy pedig csak egyetlen országos listán lehet jelölt.²⁹ Amely nemzetiségi listára leadott szavazatok elérnek egy bizonyos kedvezményes kvótát, az összes országos listára leadott szavazat kilencvenharmadának a negyedének az egészrészét, azon a nemzetiségi listán kiosztásra kerül egy kedvezményes mandátum. A kedvezményes mandátumok száma az országos listán kiosztható mandátumok számából kivonásra kerül.³⁰ Amely nemzetiség listáján egyetlen mandátum sem kerül kiosztásra, azt a nemzetiséget a listán első helyen szereplő jelölt mint nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.³¹

IV.2. A nemzetiségi szószólók jogosítványai és kérdések a képviselőjellege kapcsán

A nemzetiségi szószólókra és a nemzetiségeket képviselő bizottságra vonatkozó részletes szabályozás az Országgyűlésről szóló törvényben található meg.³² A nemzetiségi szószólók szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők. Szavazati joggal nem rendelkeznek, csupán a nemzetiségeket képviselő bizottságban, egyébként felszólalni is csupán akkor van lehetőségük, amennyiben a Házbizottság úgy ítéli meg, hogy a nemzetiség jogait, érdekeit érinti egy adott napirendi pont, vagy ha rendkívüli ügy merül fel. Tanácskozási joggal részt vehetnek az egyéb bizottságok ülésein is, az adott bizottság jóváhagyása esetén, amit azonban a Magyarországi Nemzetiségek Fóruma számára is biztosítottak. A nemzetiségek jogait és érdekeit érintő ügyekben lehetőségük van kérdést feltenni – a Magyar Nemzeti Bank elnökét kivéve – ugyanannak a személyi körnek, mint a képviselőknek, és az Országgyűlésről szóló törvény fogalmazása szerint érvényesül rájuk nézve a szabad és egyenlő mandátum elve, s mentelmi joguk is van.³³ A szabad és egyenlő mandátum elve kérdésére a későbbiekben visszatérünk, de annyit jelen ponton is meg kell említenünk, hogy a szószólók mandátuma csupán egymáshoz mérten egyenlő, hiszen a szószólók jóval szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők.

Móré Sándor tanulmányában kiemelte a nemzetiségi szószóló és az országgyűlési képviselő jogállása közötti legfőbb különbségeket, amelyek közül a legfontosabbak a következőkben nyilvánulnak meg. A nemzetiségi szószólók a képviselőkkel ellentétben az Országgyűlésben tisztséget nem viselhetnek, nem alakíthatnak képviselőcsoportot, nem kezdeményezhetik az Országgyűlés ülésének összehívását, illetve zárt ülés megtartását, nem szavazhatnak, nem kérhetik a Házzsabály értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását, csak a nemzetiségi bizottságban lehetnek tagok, nem interpellálhatnak, nem tehetnek fel azonnali kérdést, nem vehetnek részt a köztársasági elnök jelölésében, nem kezdeményezhetik

²⁸ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (Vjt.) 7. §

²⁹ Vjt. 9-10. §

³⁰ Vjt. 16. §

³¹ Vjt. 18. §

³² 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.) 22. § és 29-29/A. §

Lásd még: Szabó Zsolt: A nemzetiségi szószólók. In Karsai József (szerk.): A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014-2018-as ciklus. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2014. 49-52.o.

³³ Ogytv. 29-29/A. §

tisztségétől való megfosztását, és nem vehetnek részt a szavazáson. Mindemellett csak a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő kérdésben nyújthatnak be módosító javaslatot, illetve határozati javaslatot, tehetnek fel kérdést, továbbá csak ilyen napirendi pont esetén szólalhatnak fel, többek között ügyrendi javaslat tárgyában is, és napirenden kívüli felszólalási lehetőségük némileg szűkebb a képviselőkénél.³⁴ Móré Sándor – hivatkozva az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatának képviselők jogállására és szabad mandátumra vonatkozó fejtegetéseire – felveti azt a kérdést, hogy a nemzetiségi szöszölók parlamenti jelenléte tekinthető-e egyáltalán képviseletnek.³⁵ Ugyanezt a kérdést feltette többek között Kállai Péter is, aki arra az álláspontra jutott, hogy a nemzetiségi szöszölók szükre szabott jogosítványaiknak köszönhetően tulajdonképpen nem is látnak el képviseletet.³⁶ Érdemes tehát a korábban ígérték szerint röviden áttekinteni, hogy a szabad és egyenlő mandátum elve kontextusában milyen kérdések merülnek fel a nemzetiségek parlament munkájában való részvételéhez kapcsolódóan.

IV.3. Dilemmák a szabad és egyenlő mandátum követelménye kapcsán

Erdős Csaba fontos kérdéseket vet fel a nemzetiségi képviselő jogállására vonatkozóan, különösképpen a szabad és egyenlő mandátum elvének szemszögéből. Felhívja a figyelmet többek között arra, hogy az egyenlő mandátum elve megköveteli azt, hogy a képviselők között jogosítványaik tekintetében ne kerüljön sor különbségtételre aszerint, hogy nemzetiségi listáról vagy pártlistáról jutottak-e be a parlamentbe. Ennek kapcsán problémásnak tartja a „nemzetiségi képviselő” kifejezést is, amit az Országgyűlésről szóló törvény azonban használ. Az egyenlőség szempontjából aggályosnak tartja azt is, hogy a nem nemzetiségi listáról az országgyűlési képviselők – a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőkkel, illetve szöszölókkal ellentétben – nem lehetnek tagjai a nemzetiségi bizottságnak.³⁷ A kérdéskört a szabad mandátum elve szemszögéből is elemezte, amely megköveteli a képviselő választóitól való függetlenedését, és a köz érdekeinek képviseletét megválasztását követően, továbbá maga után vonja azt, hogy a képviselők nem utasíthatók és nem visszahívhatók.³⁸

Szente Zoltán felveti többek között azt a problémát is, hogy amennyiben valamely kisebbség képviselőjének szavazata döntene el egy, a társadalmat jelentősen megosztó kérdést, az konfliktushelyzetet teremthetne.³⁹ Erdős Csaba a nemzetiségi képviselő „mérleg nyelveként” való megjelenésének lehetősége mellett egy további lehetséges

³⁴ Móré Sándor: A nemzetiségi szöszölói intézmény jogi kerete és működésének első két éve, 38-39.o., In Parlamenti Szemle, 2016/2. sz., 30-51.o.

³⁵ Móré 2016: 37.o.

³⁶ Kállai Péter: Képviseelő-e a szöszöló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben, 6-7.o., In MTA Law Working Papers, 2017/12.sz. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf (2018.01.10.)

³⁷ Erdős Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban. In Kálmán János (szerk.): Quot capita, tot sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II. Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2013a. 262-263.o.,

Erdős Csaba: A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities, 56.p. In De Iurisprudencia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2013/1.sz., 51-61.o.

Erdős 2017: 23.o.

³⁸ Erdős 2013a: 263-264.o.

³⁹ Szente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In Téglási András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011. 89.o.

konfliktushelyzetet is felvillant, ami akkor nyilvánulhat meg, ha a nemzetiségi képviselő valamely képviselőcsoporthoz csatlakozik.⁴⁰

Erdős Csaba elemzi azt a dilemmát, miszerint ha a képviselők az egész népet, a „köz érdekeit” képviselik, a nemzetiségi képviselők megválasztása azt jelentené-e, hogy a „köz érdekeinek” a nemzetiségek érdekei nem képezik a részét.⁴¹ Ezt a kérdést Szente Zoltán is felteszi, sőt továbbmenve ezen a gondolaton azt is felveti, hogy ha a kettő érdek mégis egybeesik, külön nemzetiségi képviselő választása esetén a nemzetiségi kettős képviselőhöz jutnának.⁴² Ehhez kapcsolódó lehetséges ellenérvéként Erdős Csaba azt is felveti, hogy ha úgy értelmezzük, hogy a kisebbségi képviselő a „köz” érdekeit képviseli, és nem csak a nemzetiségeket, akkor ez a dilemma feloldódik. Hozzáteszi azt is, hogy a jogalkotó szándéka feltehetőleg az utóbbi értelmezés irányába hat.⁴³ Összességében úgy látja, hogy – bár a szabad mandátum elve nem sérül az utasításig menően – azért a nemzetiségi képviselő bizonyos mértékig mégis eltávolodik a „köz érdekeinek képviselőjétől”.⁴⁴ A köz és nemzetiségek érdekei kapcsán Kállai Péter felvet egy további dilemmát, még hozzá azt, hogy szerencsés-e az Országgyűlésről szóló törvény azon fordulata, mely szerint a nemzetiségi szövszólók „tevékenységüket a köz és az adott nemzetiség érdekeiben végzik”, álláspontja szerint elválasztva e két érdeket.⁴⁵ Álláspontunk e kapcsán a fordulat kapcsán az, hogy itt inkább a nemzetiségi érdek kiemeléséről van szó, mintsem a két érdek elválasztásáról.

IV.4. A nemzetiséget képviselő országgyűlési bizottság

Végül, de nem utolsó sorban szólnunk kell a nemzetiséget képviselő országgyűlési bizottságról is. A nemzetiségi bizottság elnöke részt vehet a Házbizottság ülésén, és jogában áll kezdeményezni a Házbizottság elnökénél a Házbizottság összehívását valamely napirendi pont nemzetiségek érdekeit, jogait érintőként való meghatározására.⁴⁶ A nemzetiséget képviselő bizottságnak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő kérdések kapcsán kezdeményezési, javaslattevési, véleményező, továbbá a kormányzati munka ellenőrzésére vonatkozó jogosítványai vannak, emellett a Kormány nemzetiségek helyzetéről szóló beszámolója, továbbá az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek beszámolója tekintetében állásfoglalási jogosultsága van. A bizottság tagjai a nemzetiségi szövszólók, és a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselők, ám a nemzetiséget képviselő bizottság költségvetését terhelik az ő anyanyelvhasználatukon túl az egyéb, nemzetiséghez tartozó országgyűlési képviselő anyanyelvhasználatának költségei is.⁴⁷ Erdemes megjegyezni, hogy a bizottság javaslatára a nemzetiségek jogairól szóló törvény többször is módosításra került, egyik 2017-ben, amikor kiegészítésre került egy, „A nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában” című fejezettel. E fejezetbe belefoglalták annak követelményét, hogy a nemzetiségi szövszóló, valamint a nemzetiségi képviselő tevékenységét nemzetiségi

⁴⁰ Erdős 2013a: 265.o.

⁴¹ Erdős 2013a: 263-264.o.,
Erdős 2017: 22.o.

⁴² Szente 2011: 88.o.

⁴³ Erdős: 2013a: 264.o.,

Erdős 2017: 22-23.o.

⁴⁴ Erdős 2017: 23.o.

⁴⁵ Kállai 2017: 7.o.

⁴⁶ Ogytv. 13.§ (2a), 13.§ (5a)

⁴⁷ Ogytv. 22.§

A magyarországi nemzetiségekre vonatkozó szabályozás átfogóbb elemzéséről lásd: Bódi Stefánia: A magyarországi nemzetiségekre vonatkozó főbb szabályok összefoglalása. In Harai Dénes (szerk.): A történelem szórt fényei: tanulmányok Szabó A. Ferenc egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013. 153-167.o.

közössége, és általában a magyarországi nemzetiségek érdekében kell végezze, valamint azt is, hogy együtt kell működnie „nemzetisége önkormányzataival, intézményeivel és szervezeteivel”, és szabályozásra került az országos nemzetiségi önkormányzatok, a szószólók, valamint a nemzetiségi képviselők közötti kapcsolat, és a beszámolási, továbbá a közgyűlésen való részvételi lehetőségük.⁴⁸ A nemzetiségi szószóló és képviselő munkájának saját nemzetisége és a magyarországi nemzetiségek érdekében való végzésének előírása egyértelművé teszi, hogy a korábban a szabad mandátum elve kapcsán több szerző által felvetett aggályok nem voltak alaptalanok.

V. Elemzés, következtetések

Ami a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségeket képviselő bizottság tevékenységét illeti, elmondható, hogy a szószólók által benyújtott összes határozati javaslatot, illetve a nemzetiségi bizottság által benyújtott és vissza nem vont összes önálló indítványt széles konszenzussal fogadta el a parlamenti többség, és összességében elmondható, hogy némileg képesek befolyásolni a parlamenti napirendet, bár összességében úgy tűnik, a szószólóknak elsősorban mégis szimbolikus jelentősége van.⁴⁹ Továbbá kérdésesnek tekinthető, hogy amennyiben nem volna konszenzus a nemzetiségi kérdésekben, mennyiben tudnának a nemzetiségi szószólók, illetve a nemzetiségi bizottság, sőt akár egy vagy két nemzetiségi képviselő⁵⁰ befolyást gyakorolni a törvényhozás napirendjére egy olyan rendszerben, ahol a többségi képviselőkől álló Házbizottságon múlik az, hogy egyáltalán a nemzetiségek jogait vagy érdekeit érintőként jelöl-e meg egy napirendi pontot, vagy sem. Mindehhez érdemes hozzáfűzni, hogy bár jelenleg elmondható, hogy a nemzetiségeket érintő kérdésekben, és a nemzetiségek jogainak biztosítása tekintetében nem tekinthető konfliktusosnak a helyzet, az elmúlt parlamenti ciklusra vonatkozóan, 2017-ig bezárólag a Magyar Tudományos Akadémia Közép-európai kisebbségi jogtára jóval több kisebbségek jogait érintő elfogadott törvényt tartalmaz, mint amennyit a nemzetiségi bizottság tárgyalt.⁵¹

Az is kiderült, hogy a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi képviselők szabad és egyenlő mandátuma kapcsán merülhetnek fel kérdések, hiszen a nemzetiségi szószólók csak a nemzetiségi ügyeket képviselik, illetve a nemzetiségi bizottságban csak a nemzetiségi szószólók és képviselők lehetnek tagok, ahogyan arra több szerző is felhívta a figyelmet, és amit a nemzetiségi törvény 2017. évi módosítása megerősített. Az is nyilvánvaló, hogy a nemzetiségi szószólók mandátuma csupán a többi nemzetiségi szószólóhoz képest egyenlő, hiszen az országgyűlési képviselők jogosítványainál jóval szűkebbekkel rendelkeznek.

A fentiek alapján az is kitűnik, hogy a nemzetiségi szószólói intézmény alig-alig különbözik a kisebbségi konzultatív testületek Marc Weller által megkülönböztetett egyik csoportjától, mely az együttdöntési mechanizmusok alkalmazása alapján ragadható meg, és

⁴⁸ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 21/A-21/B. §

⁴⁹ Lásd: M. Balázs Ágnes: Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre, In Regio – Kisebbség, politika, társadalom, 2017/3.sz., 231-259.o.,

Vajda Adrienn: Nemzetiségek parlamenti képviselete Magyarországon. A nemzetiségi szószólók működése (2014-2016), Politikatudomány Online, 2017/4.sz., 1-20.o., https://portal.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/PolitikatudomanyOnline/2017/Politika_online_2017_-_Vajda_Aдриenn.pdf (2018.06.11.)

⁵⁰ Jelenleg egyetlen kedvezményes mandátummal rendelkező nemzetiségi képviselő, a német Ritter Imre jutott be az Országgyűlésbe, és rajta kívül legfeljebb a romáknak volna reális esélye képviselői mandátumot szerezni, a többieknek még csak esélyük sincs erre. Ennek fényében viszont sokkal inkább felmerülhet az a kérdés, hogy a választójogok egyenlősége csorbul, semmint az, hogy kettős képviselethez jutnának.

⁵¹ Közép-európai kisebbségi jogtár – Nemzetiségi adatbázisok http://mtatkki.ogyk.hu/jogszabaly_adatok.php (2018.06.10.)

amely akár törvénykezdeményezési jogot, sőt, végrehajtói jogosítványokat is jelenthet a testület számára. Összességében azt mondhatjuk, hogy a nemzetiségi szószólói intézmény és a nemzetiségi bizottság léte alig jelent többet egy ilyen jellegű konzultatív testületnél, mégis jelent némi előrelépést a rendszerváltás óta alkalmazott megoldásokhoz, így a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumához képest is. Bár a nemzetiségi szószólók, illetve képviselők is az országos nemzetiségi önkormányzatok által állított jelöltek közül kerülnek ki, a szószólók számára új lehetőség a napirenden kívüli felszólalás, a kérdés, valamint a határozati javaslat előterjesztésének lehetősége, továbbá a bizottság léte, különösképpen pedig törvénykezdeményezési joga. Mivel azonban mindezen jogok gyakorlása jelentős mértékben függ a többség döntésétől, érdemes volna fontolóra venni bizonyos garanciális elemek beépítését, úgy mint annak törvényi szintű felsorolását, hogy mi az, ami különösen a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő kérdésnek tekinthető, illetve esetlegesen vétőjog biztosítását a nemzetiségi bizottság számára az ilyen kérdésekben. Az utóbbi ellen felhozható érvként a szószólók mögötti gyenge választói legitimitáció problémája. Érdemes lenne továbbá fontolóra venni annak lehetőségét, hogy a nemzetiségi képviselő helyett csupán a jelenleginél erősebb jogosítványokkal rendelkező szószólót választhassanak a nemzetiségek, ám pártlistára is szavazhassanak. Fontos volna emellett annak biztosítása, hogy az egyes kisebbségeket ne egy már megválasztott, így adott politikai többséggel rendelkező szerv jelöltjei képviseljének, hanem – ahogy azt a fent említett dokumentumok is megkövetelik – több szerv is elláthassa a képviselőket, a nemzetiségek minden csoportjának érdekei megjelenjenek, ám úgy, hogy a visszaélések elkerülhetőek legyenek. A nemzetiségek országgyűlési képviselőjének rendszere – a németek esetét kivéve – ugyanis sokkal inkább jelenti az országos nemzetiségi önkormányzatok mint konzultatív és javaslattevő testületek – a korábbiaknál némileg szélesebb körű – becsatornázását a döntéshozatalba, mintsem a nemzetiségek valódi speciális országgyűlési képviselőjét.

Felhasznált irodalom

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye. Kihirdette: 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről

Bodáné Pálok Judit: Egy törvény története, In Regio – Kisebbség, politika, társadalom 1993/3.sz., <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00015/pdf/11.pdf> (2018.06.08.)

Bódi Stefánia: A magyarországi nemzetiségekre vonatkozó főbb szabályok összefoglalása. In: Harai Dénes (szerk.): A történelem szórt fényei: tanulmányok Szabó A. Ferenc egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Nemzeti Közszerzői Egylet, Budapest, 2013. pp. 153-167.

Bódi Stefánia: Az egyesülési, gyülekezési és a petíciós jog magyarországi szabályozásának története. In Collega: szakmai folyóirat joghallgatók számára, 2005/1.sz., pp. 5-12.

Bódi Stefánia: Az egyesülési jog hazai szabályozásának története és dilemmái, In Valóság: Társadalomtudományi Közöny, 2011/9.sz., pp. 60-76.

Dobos Balázs: A kisebbség joga: Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006) Argumentum – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest, 2011.

Dobos Balázs: A nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony közéleti részvétele Magyarországon, In Regio – Kisebbség, politika, társadalom, 2009/2.sz., pp. 125-142.

Dobos Balázs: A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában, In MTA Law Working Papers, 2015/10.sz., https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_10_Dobos.pdf (2018.06.08.)

Dobos Balázs: Consultative and advisory bodies for minorities: A European Overview. In: Alexander Osipov – Hanna Vasilevich (eds.)_Compilation of the lectures on the topic of 'Participation of minorities in public life'. Konferencia helye, ideje: Kiev, Ukrajna, 2015.11.30. ECMI, Flensburg, 2017. pp. 66-77.

Erdős Csaba: A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities, In De Iurisprudencia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat, 2013/1.sz., pp. 51-61.

Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások, In Parlamenti Szemle, 2017/2.sz., pp. 5-24.

Erdős Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban. In: Kálmán János (szerk.): Quot capita, tot sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II. Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2013. pp. 249-273.

Győri Szabó Róbert: Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében. (1989-1990). Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

Kállai Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben, In MTA Law Working Papers, 2017/12.sz., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf (2018.01.10.)

Lundi Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvételéről a Közéletben & Értelmező Jegyzék. 1999. szeptember. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, Hága. ISBN 90 – 7598905 – 9 <https://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true> (2018.06.10.)

M. Balázs Ágnes: Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre, In Regio – Kisebbség, politika, társadalom, 2017/3.sz., pp. 231-259.

Molnár Csaba: Törvények. In: Boda Zsolt – Sebők Miklós (szerk.): A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények. MTA TK PTI, Budapest, 2018. pp. 123-142.

Móré Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve, In Parlamenti Szemle, 2016/2. sz., pp. 30-51.

Strasbourg, 2008. május 5. ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. Elfogadva 2008. február 27-én.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ee> (2018.04.07.)

Szabó Zsolt: A nemzetiségi szószólók. In: Karsai József (szerk.): A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014-2018-as ciklus. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2014. pp. 49-52.

Szente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In: Téglási András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011. pp. 79-94.

Vajda Adrienn: Nemzetiségek parlamenti képviselete Magyarországon. A nemzetiségi szószólók működése (2014-2016), In Politikatudomány Online, 2017/4.sz., pp. 1-20. https://portal.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/PolitikatudomanyOnline/2017/Politika_online_2017_-_Vajda_Aдриenn.pdf (2018.06.11.)

Vizi Balázs: A kisebbségek politikai képviseletének keretei nemzetközi szinten. In: Fedinec Csilla – Szarka László – Vizi Balázs (szerk.): Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában (1989-2014). MTA TK Kisebbségkutató Intézet – MTA BTK Történettudományi Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2018. pp. 9-24.

Vizi Balázs: Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme. In: Szakács Ildikó Réka (szerk.): Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme. Nemzetközi Regionális Tanulmányok 12. SZTE ÁJTK NRTI, Szeged, 2016. pp. 55-66.

Vizi Balázs: Kisebbségek politikai szerepe és nemzetközi szervezetek Európában, In Kisebbségkutatás, 2015/4.sz., pp. 124-141.

Weller, Marc: Article 15. In: Marc Weller (ed.): The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Oxford Commentaries on International Law. Oxford University Press, Oxford, 2005. pp. 429-461.

Weller, Marc: Effective Participation of Minorities in Public Life. In: Marc Weller (ed.): Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies. Oxford University Press, Oxford, 2007. pp. 447-516.

Weller, Marc: Minority Consultative Mechanisms. Towards best practice. In: Marc Weller – Katherine Nobbs (eds.): Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice. Oxford University Press, Oxford, 2010. pp. 477-502.

19/2010. (II. 26.) OGY határozat a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumáról

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2012. évi XXXVI. törvény. az Országgyűlésről

A közigazgatás története: Magyarától a Magyar programig

I. A közigazgatás története az első világháborút követően

A közigazgatás, mint tudomány 1867 után, a nyugati országokhoz képest mintegy 100 éves csúszással kezdett el kibontakozni. A gazdasági és társadalmi viszonyok elmaradottsága negatívan hatott a szellemi életre és ezzel a közigazgatás elméleti háttérének kidolgozására. A gondolkodásban meghatározó jelleget öltött a német minta, a tudományban pedig túlsúlyt kapott a jogi irányzat, – Concha Győző és Magyar Zoltán munkásságát leszámítva – amely meghatározó volt az adott témakörben gondolkodó szakértői közösségben.²

A jogszabályi háttérrel tekintve a kodifikáció teljes hiánya mutatkozott meg egész Európában és Magyarországon is. A jogi szabályozás teljes széttagozottsága volt jellemző, hiszen sok esetben a különböző jogintézményekre és szabályozási tárgyakra külön-külön jogszabály készült. Az első kitörési pontot az 1925-ben elkészített osztrák közigazgatási eljárási törvény jelentette, amely a világon először egységes szerkezetbe foglalta a közigazgatási eljárási szabályokat. Az osztrák törvény nagy hatást gyakorolt a korabeli magyar gondolkodókra, többek között Magyar Zoltánra is.³

Az első világháború pusztítása, az ország területeinek elcsatolása hatalmas csapást mért a magyar közigazgatásra. A helyzet konszolidálásával az 1925 és 1932 között működő Országos Takarékosági Bizottságot bízták meg, amely tagjai nagy hangsúlyt fektettek a közigazgatás egyszerűsítésére, hatékonyabbá tételére, valamint a fegyelmi felelősség rendszerének kidolgozására. A húszas és harmincas években két nagyobb jelentőségű közigazgatással kapcsolatos jogszabály lépett életbe.⁴ A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk rendelkezett az igazgatás szervezetéről, a képesítési feltételekről, a fegyelmi felelősségről és a jogorvoslathoz való jogról, mint általános ügyféli jogról.⁵ Az 1930. évi XVIII. törvénycikk pedig a főváros közigazgatását rendezte, kitérve a főpolgármesteri tisztségre, a központi- és kerületi közigazgatásra, valamint a felelősségi szabályokra is.⁶ Az ügyfelek tájékoztatásáról viszont nem esik szó egyik törvénycikkben sem.

A két világháború közötti időszakban a meginduló közigazgatást érintő reformoknak három dimenzióját különíthetjük el. Egyrészt beszélhetünk társadalmi (egészségügy, oktatás), kifejezetten közigazgatást érintő (szervezeti, eljárásbeli, strukturális, személyzeti) és jogi (kodifikáció, közigazgatás-tudomány differenciálódása, új elméletek megjelenése, interdiszciplináris jelleg kialakulása) reformokról.⁷

¹ Szegedi Tudományegyetem, Állam és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, PhD. hallgató

² Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977, 37. o.; Fábian Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011, 130. o.

³ Kilényi Géza: Bevezetés. A Ket. szabályozási előzményei és céljai In Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2009, 19-20. o.

⁴ Budai Balázs Benjamin: A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság. Akadémia Kiadó, Budapest, 2017, 21. o.

⁵ A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk 1-45. §, 46-60. §, 65-66. §, 75-94. §

⁶ Budai: i.m. 21. o.; Boros Anita – Patyi András: A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon In Patyi András (szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 45. o.; Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk 2. rész I-III fejezet, 2. rész V. fejezet

⁷ Berényi Sándor: Közigazgatás a modern társadalmakban, Közigazgatási és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1990, 124-125. o.

II. Magyary Zoltán jelentősége a magyar közigazgatásban

A közigazgatás-tudomány egyik legmeghatározóbb és nemzetközileg is elismert alakja, Magyary Zoltán, az 1930-as évektől kapott meghatározó szerepet a magyar közigazgatásban. 1930-tól egyetemi tanár, 1930-1931 között a közigazgatás átalakításával foglalkozó tárcaközi bizottság vezetője és 1931-től a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet vezetője volt. Tudományos munkásságának eredményeként – többek között – olyan művek is születtek, mint *A mai közigazgatás lényege és feladatköre*, *A magyar közigazgatás racionalizálása*, *A Közigazgatás és az emberek*, valamint fő műveként *A Magyar közigazgatás* érdemel említést.⁸

Magyary – nemzetközi tapasztalataira támaszkodva – a közigazgatás meghatározó szervező erejévé már nem a jogot tette. Véleménye szerint a közigazgatás átalakításakor figyelemmel kell lenni a menedzsmenti szempontokra is. Látásmódjának szellemi bázisaként szolgált a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet, amely tudományos munkásságával fel tudta venni a versenyt a nemzetközi kutatók eredményeivel is.⁹ Véleménye szerint a magyar közigazgatás átalakításakor a következő szempontokra kell figyelemmel lenni:

- ügyintézési szintek közötti együttműködés megteremtésére,
- a szervezeti és az egyéni teljesítményértékelési rendszer szétválasztására,
- intézményi reformkezdeményezések ösztönzésére,
- közigazgatási intézmények hatáskörének rendezésére,
- a központi és helyi közigazgatás egyensúlyának megteremtésére,
- a hatékonysági és eredményességi kritériumokra,
- a lakosság aktivitásának előmozdítására,
- megfelelő szakértelem meglétére,
- az igazságszolgáltatás jogszolgáltatással szemben történő előnyben részesítésére és
- a bírászkodás kiszélesítésére.¹⁰

A Magyary javaslataira alapuló teljes strukturális átalakítás és szemléletváltás végül nem került kivitelezésre annak hatalmas költségeire és a gazdasági válságra való tekintettel.¹¹ A két világháború között Gömbös Gyula fasiszta mintára szerette volna átalakítani a közigazgatást, de ez a gyakorlatban nem valósult meg. A 30-as, 40-es években számos szakember tett javaslatot a közigazgatás megreformálására, akik közül Vásáry Istvánt és Csizmadia Andort érdemes kiemelni.¹²

III. Közigazgatás a II. világháború alatt és azt követően

A II. világháború ideje alatt Mártonffy Károly irányításával a Közigazgatási Racionalizálási Bizottság reformjavaslatokat dolgozott ki, amelyek közül néhányat meg is valósítottak. A II. világháború viszont ismét nagy károkat okozott a közigazgatásnak. A személyi állományt tekintve hatalmas veszteségeket könyvelhetett el magának a közigazgatás, kiváltképpen a vezetői réteg megtizedelődése tekintetében. 1945-ben, illetve az azt követő hónapokban és évben a hatásköri összeütközések, párhuzamos jogkörök jellemezték a

⁸ Fábrián: i.m. 133. o.; Budai: i.m. 22. o.

⁹ Budai: i.m. 38-39. o.

¹⁰ Budai: i.m. 39-40. o.

¹¹ Budai: i.m. 22. o.

¹² Budai: i.m. 22. o.

közigazgatást az egymás mellett működő nemzeti bizottságok és az újonnan kialakított önkormányzati rendszer miatt.¹³

1946-ban Bibó István tett jelentős javaslatot a közigazgatás átalakítására. Bibó Magyary nézeteivel ellentétben továbbra is a jog meghatározó szerepe és a decentralizáció mellett tette le voksát.¹⁴

A két világháború között jellemző volt az állami feladatok számának növekedése és a II. világháborút követően egyre meghatározóbb szerep jutott az állam társadalomirányító szerepének.¹⁵ A jóléti szolgáltatások folyamatos kiszélesedése, a gazdaságban való nagyobb állami részvétel, a honvédelem fejlesztése, a foglalkoztatás, az elmaradt régiók felzárkóztatása, az adórendszer bővülése, a társadalomban tett szerepvállalások sokszorozódása folyamatosan növelte a közigazgatás szerepét, ami tovább fokozta a reformok szükségességét.¹⁶ A közigazgatás folyamatos bővülése magával vonta a személyi állomány látványos növekedését, a jogszabályi háttért differenciálódását és a releváns joganyag túlburjánzását.¹⁷

IV. A magyar szocialista közigazgatás

Az 1940-es évek vége felé egyre inkább előtérbe került a politikai baloldal, ami gyökeres változásokat hozott a közigazgatásban. A szocialista ideológia zászlaja alatt átszervezésre került a közigazgatás intézményi háttere, amely során vezető szerepet kapott az állam, a központosítás és a centralizáció. Az új tanácsrendszer felszámolta a korábbi önkormányzati rendszert és teljes központi irányítást valósított meg. Meghatározó szerepet kapott a Minisztertanács, amely teljes felügyeletet gyakorolt a területi szervek, vagyis a tanácsok felett. A közigazgatás – ami szinte egyet jelentett az államigazgatással – politikai alapon választotta ki a személyi állományát, vagyis megszűntek a kizáró képesítési elvárások a dolgozókkal szemben. A kialakult zsákmányrendszer folyamatosan csökkentette a közigazgatási pálya tekintélyét és szakértelmét.¹⁸

A jogszabályi háttérrel tekintve az 1949-es Alkotmány volt az, ami lefektette a tanácsrendszer alapjait. Hatálybalépésekor a szocialista alkotmány számos állampolgári jogot határozott meg, amelyek között szerepel például a munkához való jog, az orvosi ellátás, a munkanélküli ellátás, a társadalombiztosítás megszervezése, a férfi és nő közötti egyenlőség, a gyermekvállalás idejére járó ellátások biztosítása stb, de nem esik szó a tisztességes hatósági eljárásról, sem pedig a tájékoztatásról.¹⁹ A – többségében – helyi tanácsokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazó I. tanácstörvény a Minisztertanács irányító szerepét is rögzítette a „szovjet típusú” közigazgatásban.²⁰ A II. tanácstörvény már a jogorvoslati rendszer kérdéseit is szabályozta a Minisztertanácsi eljárás során.²¹ Az első két tanácstörvény nem tartalmazott rendelkezést az ügyfelek tájékoztatásáról.

1956-ban elkészült és 1957-ben hatályba is lépett az első kodifikált, egységes szerkezetbe foglalt közigazgatási eljárási törvény, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban Et.). A jogszabály elsődlegessége volt

¹³ Budai: i.m. 23. o.

¹⁴ uo.

¹⁵ Berényi: i.m. 47. o.

¹⁶ Berényi: i.m. 51, 52, 125. o.

¹⁷ Berényi: i.m. 166, 177-179. o.

¹⁸ Budai: i.m. 23. o.

¹⁹ Budai: i.m. 23. o.; A magyar népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (közlönyállapot) 22. §. 30. §, 45-61. §

²⁰ A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény 10. § (2) bekezdés, 65. §

²¹ Boros – Patyi: i.m. 47.o.; A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény 38-39. §

meghatározó, ami azt jelentette, hogy az esetek többségében nem volt ettől eltérő, különös eljárási szabály.²² A kódex jellegzetessége volt, hogy:

- általános jelleggel határozta meg a törvény tárgyi hatályát,
- a másodfokú eljárás szabályait csak az első fokú eljárástól eltérő rendelkezések kiemelésével fektette le,
- rendelkezett a végrehajtási szabályokról,
- a szabályozás az egyszerűsége törekedett,
- meghatározták a törvény hatálya alól kivett eljárási csoportokat,
- szabálysértési jogról nem rendelkezett,
- az érdemi döntéseket egységesen határozat néven kellett közölni.²³

A törvényben már néhány esetben tetten érhető volt a tájékoztatáshoz való jog: értesíteni kell az ügyfelet például az iratok áttételéről, az eljárás hivatalból történő folytatásáról. Megjelenik továbbá az iratbetekintés joga, a rendelkező részben a fellebbezési lehetőségről való tájékoztatás, illetve a hatóság indokolási kötelezettsége a határozatokban, amelyben csak a bizonyítékokról és az alkalmazott jogszabályokról kellett felvilágosítani az ügyfeleket. Az ügyfelek – tényleges – ellátásokkal, jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos tájékoztatása még nem jelent meg a jogszabályban.²⁴

1970-es évek elején lépett hatályba a harmadik tanács törvény, ami a tanácsok önkormányzati jellegét igyekezett ismét megteremteni, amely jogszabály nyomán megszűntek a járási tanácsok, a községi és a megyei tanácsoknak átadva feladatait.²⁵ A szakmárendszer egyre inkább a háttérbe szorult, teret engedve a képességalapú hivatalbetöltésre. 1983 ismét bővítették a tanácsok függetlenségét és még inkább meghatározó lett a karrierrendszer.²⁶ A harmadik tanács törvény sem tartalmazott rendelkezést az ügyfelek tájékoztatásáról.

Az Et. meghatározó módosítások nélkül (számba véve a 72-es és 77-es módosításokat) 1980-ig hatályban volt. Majdnem 25 éves alkalmazást követően az Et. helyét átvette az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény (Áe.). Az új jogszabály egy az egyben tartalmazta az Et. rendelkezéseit számos kiegészítéssel és a gyakorlati megvalósíthatóság felülvizsgálata után tett módosításokkal.²⁷ Az ügyfelek tájékoztatásának konkrét megjelenése ebben a törvényben figyelhető meg első ízben. Egyrészt a törvény alapelvi szinten rendelkezik a következőről: " [az] államigazgatási szervek előmozdítják a jogok érvényesülését és a köteleességek teljesítését..."

Másrészt pedig – szintén az alapelvek között – olvashatjuk a következő sorokat: „[az] ügyfelet az államigazgatási eljárásban megilleti a nyilatkozattétel és a jogorvoslat joga, köteles viszont legjobb tudomása szerint, jóhiszeműen közreműködni. Mindezek érdekében az eljáró szerv az ügyfelet jogairól és kötelességeiről tájékoztatja.”²⁸ Az Áe. már több olyan esetet határozott meg, ahol értesíteni kell az ügyfelet. Ebben a törvényben is megjelent az iratbetekintés joga és a jogorvoslatról való tájékoztatási kötelezettség. Az indokolási rész kötelező elemeit is

²² Kilényi: i.m. 21. o.; Boros – Patyi: i.m. 48. o.

²³ Boros – Patyi: i.m. 47-48. o.; Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 1. § (1) bekezdés, 1. § (7) bekezdés, 37. § (1) bekezdés, 45-54. §, 72-79. §

²⁴ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 7. § (1) bekezdés, 11. § (3) bekezdés, 36. §, 38. § b) pont, 39. §,

²⁵ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 2. §

²⁶ Budai: i.m. 24. o.

²⁷ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény preambuluma

²⁸ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény 2. § (2) bekezdés, (6) bekezdés

kibővítették a tényállás tisztázásával, az eljáró szakhatóságok nevével és a bizonyítékok elutasításának okaival.²⁹

Ez a jogszabály viszont már nem bizonyult annyira időtállóknak, mint elődje, hiszen sokkal több alkalommal volt szükség módosításra. Az 1990-es évektől kezdve egyre több olyan eljárás volt, ahol az Áe. rendelkezései csupán másodlagosak voltak. A törvény felülvizsgálatának szükségessége, már 1992-es kormányzati célok között szerepelt, de a tényleges munka csak 1999-ben kezdődött el.³⁰

A közigazgatástudományt tekintve nagy előrelépést jelentett, az 1972-ben elfogadott kutatási irány, amely a Közigazgatás Komplex Tudományos Vizsgálatának Programján alapult. Az interdiszciplináris megközelítések térnyerése ellenére, a Magyar irányzat továbbra is a háttérben maradt.³¹

V. Közigazgatás a rendszerváltás után

A rendszerváltás a szocialista közigazgatás teljes leépítését és a decentralizációt tűzte zászlajára. A tanácsrendszer eltörlése az önálló önkormányzati rendszer létrehozásával történt meg. Az átalakítások tudományos háttéranyagaként szolgált a Magyar Közigazgatási Intézet munkája és az Európa Tanács Önkormányzati Kartája. A közigazgatás fejlesztésének programját a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) kormányhatározat tartalmazta,³² a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény pedig a személyi állomány jogi kereteit határozta meg a bekerülési követelmények meghatározásával, a karrierrendszer szabályozásával és a közigazgatási szféra szakmai színvonalának növelésével.³³

A közigazgatás nagyszabású átalakításának szándéka leginkább a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X.2.) kormányhatározatban mutatkozott meg, amely alapján szerették volna visszaszorítani az állam beavatkozási lehetőségeit, a jogi szabályozást egyszerűsítették volna, hatékonyabb fellépést írtak volna elő a jogsértőkkel szemben és fejlesztették volna a közigazgatás személyi állományát.³⁴ Ez a jogszabály 1990 és a 2010 közötti átalakítási javaslatokat fogalmazta meg, azonban a kijelölt fejlesztési irányokat nem sikerült megvalósítani. Ezt követően hívták életre a 1057/2001. (VI. 21.) kormányhatározatot, amely már rövidebb tartamra határozott meg közigazgatás fejlesztési célokat, mint például a hatásköri felülvizsgálat, szervezetkorszerűsítés és a közigazgatás fejlesztése, de a 2002-es kormányváltás miatt azok nagy része szintén megghiúsult.³⁵

A rendszerváltást követően meghozott – fentebb említett – jogszabályok és kormányhatározatok nem rendelkeztek az ügyféltájékoztatásról, de esetükben ez nem is meglepő, hiszen ezek a normák sokkal általánosabb kérdésekkel foglalkoznak és nem mentek le egészen az ügyfél és ügyintéző közötti kapcsolatokig.

Az ezredfordulót követően egyre nagyobb figyelem fordult az informatika és az elektronikus közigazgatás, a papírmentes irodák, valamint a közigazgatási „modernizáció” irányába. A folyamatos decentralizáció, a hatáskörök folyamatos felülvizsgálata és a személyi állomány folyamatos szűkítése meghatározó tendencia lett. Mindezen fejlesztési irányokról a

²⁹ Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény 6. § (4) bekezdés, 14. § (2) bekezdés, 15. § (3) bekezdés, 18. § (5) bekezdés, stb; 43. § (1) bekezdés b)-c) pont

³⁰ Boros – Patyi: i.m. 48-50; Kilényi: i.m. 21-22. o.

³¹ Budai: i.m. 24. o.

³² A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) kormányhatározat melléklete

³³ Budai: i.m. 25. o.; A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 7. § (1) bekezdés, 23-32. §

³⁴ A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. Kormányhatározat melléklete 1., 2., 18-21. pont

³⁵ Budai: i.m. 26-28. o.; A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) kormányhatározat I-III. fejezet

„Nemzeti Információs Társadalom Stratégia” kimerítően értekezett. Ezen új irányok megfogalmazásával egyidőben kezdett el megerősödni az igény a szolgáltató állam, illetve a szolgáltató közigazgatás iránt, amelyet az Európai Unióba való csatlakozási célunk is megerősített.³⁶

Megkezdődött a közigazgatási eljárási törvény felülvizsgálata is. Új jogszabály elkészítésének szükségessége merült fel a döntéshozói körben, amelynek számos oka volt:

- az 1989-1990-ben történt rendszerváltás és az új ideológiai és jogi alapokon működő ország teljesen új közigazgatási szervezeti háttérrel és eljárási rendet követelt meg,
- a jogállamiság követelménye a kiszámíthatóbb (nem rendeleti alapú) jogalkotás, az ügyféljogok tényleges biztosítása, és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálhatóságának biztosítása,
- a közigazgatásnak idomulnia kell az új nézetekhez, ami alapján a közigazgatás igyekszik együttműködni az ügyfelekkel és hatalmi eszközöket csak a legszükségesebb esetben alkalmaz,
- az ország ekkor már nem határolódott el a nyugati államoktól és a nemzetközi szemléletmódtól annak okán, hogy multinacionális vállalatok, külföldi szakemberek és befektetők érkeztek az országba,
- a hazai joggyakorlatnak alkalmazkodnia kellett az Európai Unió elvárásaihoz,
- egyre szélesebb körben terjedtek el a technikai eszközök és nőtt az informatika meghatározó szerepe, amire alkalmazkodnia kellett a közigazgatásnak is,
- vissza kellett vezetni az eljárásjogi egységet és csökkenteni kellett a túlburjánzó különös eljárási szabályok számát,
- csökkenteni kellett az ügyfelek terheit,
- szükség volt az eljárási hatékonyság növelésére.³⁷

Az 1999-ben felállt Kodifikációs Bizottság egyesítette a gyakorlati szakemberek, tudományos kutatók és más jogállamok eljárási törvényeit és tapasztalatait a még hatályban lévő Áe. felülvizsgálatához és az új jogszabály megalkotásához. Az új eljárási törvény kidolgozása széleskörű nyilvánosság előtt zajlott és lehetőséget adott egy nagyon széles körnek a készülő jogszabály véleményezésére, ami egyben a jogszabály „vesztét” is okozta. A Bizottság által elkészített szakmailag kiváló jogszabálytervezetbe számos hibás rendelkezés került beépítésre a szakmailag nem megalapozott módosítási javaslatok nyomán, amely miatt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (Ket.) nem tudta maradéktalanul betölteni a hozzá fűzött reményeket. Az új jogszabály nem tudta csökkenteni a speciális eljárások számát és nem tudott egy hosszú életű, a várakozásoknak megfelelő jogszabállyá válni, amire a megszámlálhatatlan mennyiségű módosítások is utalnak.³⁸

A korábban ismertetett Et. és az Áe. – ügyféltájékoztatással kapcsolatos – vívmányait a Ket. vitte tovább, sőt túl is lépett azokon sok tekintetben. A döntéshozók már a törvény alapelveiben megfogalmazták a tisztességes ügyintézéshez való jogot, megerősítették azt, hogy a hatóság biztosítja az ügyfelek számára a jogaikról és kötelezettségeikről való tudomásszerzést, sőt a korlátozottan cselekvőképes és cselekvőképtelen ügyfelek esetén kiemelték az egyéniesített tájékoztatást is. Az ügyfél iratbetekintési joga, a jogorvoslathoz való jogról történő tájékoztatás, illetve a hatóság indokolási kötelezettsége – természetesen – itt is megjelent, az Áe-hez képest olyan bővítésekkel, mint a mérlegelés és méltányosság

³⁶ Budai: i.m. 28. o

³⁷ Kilényi: i.m. 23-27, 31-32. o.

³⁸ Kilényi: i.m. 22-23, 33-37. o.; A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény kicsivel több, mint 12 évig volt hatályban és a jogtár szerint ezidő alatt több, mint 50 módosítást élt meg a törvény

szempontjai, a szakhatósági állásfoglalás, az ügyintézési időre vonatkozó információk és a hatáskör megállapítására vonatkozó szabályok.³⁹

A Ket. hatálybalépése és az európai uniós csatlakozásunkat követően elindult a közigazgatási gépezet az új irányba, feladat és személyi állomány növekedést eredményezve. Sorra érkeztek a közigazgatás átalakítását célzó jogszabályok, amelyek a korszerűsítést, az elektronikus közigazgatás kiépítését és az ügyfélterhek, valamint a bürokrácia csökkentését irányozták elő. Az Uniós csatlakozásunkat követő közigazgatás fejlesztést meghatározó programok a „Gazdasági Versenyképesség Operatív Program” (GVOP), az „Elektronikus Közigazgatás Operatív Program” (EKOP), és az „Államreform Operatív Program” (ÁROP) voltak.⁴⁰

Magyarországon a – 2000-2006-os időszakra vonatkozóan – „I. Nemzeti Fejlesztési Terv” keretein belül öt operatív program került megjelölésre. Ezek közül a közigazgatás szempontjából is jelentőséggel bíró a „Gazdasági Versenyképességi Operatív Program.” (GVOP) volt.⁴¹ A kijelölt öt fejlesztési irány – köztük a GVOP – megvalósítására Magyarország anyagi támogatásban részesült az Európai Unió strukturális alapjaiból.⁴² A GVOP 2004 és 2008 között került megvalósításra, amely dokumentum negyedik prioritásként jelent meg az e-közigazgatás, mint a szolgáltató és ügyfélcentrikus közigazgatás nélkülözhetetlen építőköve.⁴³ A programban nagyon kevés szó esett a tájékoztatásról. Egy esetet lehet kiemelni, amikor az e-közigazgatás fejlesztési céljaként jelent meg – többek között – az ügyek intézéséhez kapcsolódó tájékoztatás elérhetővé tétele.⁴⁴

Az „Elektronikus Közigazgatás Operatív Program” (EKOP) a közigazgatás teljesítményének növelését célozta meg. A program hívószavai között szerepel az ügyfélközpontúság, a szolgáltató állam, a hatékonyság, az adatbázisok összekapcsolása, a szolgáltatások minőségének javítása és az elektronizáció.⁴⁵ Az EKOP 2007-2013 közötti időszakban az Európai Unió Strukturális- és Kohéziós Alapjából nyújtott támogatás.⁴⁶ Ez a program már több esetben értekezett az ügyfelek tájékoztatásáról. A dokumentum az elektronikus közigazgatás és az ügyféltájékoztatás egyik építőköveként emelte ki a magyarorszag.hu weboldalt és az ügyfélkaput. Továbbá hangsúlyozásra kerültek az integrált ügyintézési és tájékoztatási pontok tájékoztatási feladatainak fontossága.⁴⁷

³⁹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 4. § (1) bekezdés, 5. § (1) – (1a) bekezdés, 68-69/B. §, 72. §

⁴⁰ Budai: i.m. 29-30. o.

⁴¹ Nemzeti Fejlesztési Terv. https://www.palyazat.gov.hu/i_nemzeti_fejlesztési_terv (2017.10.12.)

⁴² Gazdasági Versenyképesség Operatív Program. https://www.palyazat.gov.hu/gazdasagi_versenykepessseg_operativ_program (2017.10.12.)

⁴³ GVOP értékelések. https://www.palyazat.gov.hu/gvop_ertekelesek (2017.10.12.); Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004-2006. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Informatikai és Hírközlési Minisztérium, 2003, 11, 33, 51, 76, 82. o. <https://www.palyazat.gov.hu/doc/129> (2017.10.12.)

⁴⁴ Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004-2006. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Informatikai és Hírközlési Minisztérium, 2003, 80. o. <https://www.palyazat.gov.hu/doc/129> (2018.02.10.)

⁴⁵ EKOP programleírás. http://eupalyazatiportal.hu/ekop_programleiras/ (2017.10.12.);

⁴⁶ Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 8. o. <https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjZzC8-nYAhWHXSwKHS71AZAQFggsMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.palyazat.gov.hu%2Fdownload.php%3FobjectId%3D41419&usg=AOvVaw14-l27UqP-to5MDkw4QIaq> (2018.01.21.)

⁴⁷ Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 18-19, 51. o. <https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjZzC8-nYAhWHXSwKHS71AZAQFggsMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.palyazat.gov.hu%2Fdownload.php%3FobjectId%3D41419&usg=AOvVaw14-l27UqP-to5MDkw4QIaq> (2018.02.10.)

Az „Államreform Operatív Program” az Európai Szociális Alapból származó forrásokkal célozta meg a szolgáltatások színvonalának és a közigazgatási teljesítmények emelését. A célok elérése érdekében a szervezetfejlesztés személyi állomány ösztönzése, a megfelelő utánpótlás megteremtése, illetve a technikai segítségnyújtás került kihangsúlyozásra.⁴⁸ Az ÁROP szintén a 2007-2013 közötti időszakban az Európai Unió Strukturális- és Kohéziós Alapjából nyújtott támogatás volt.⁴⁹ Ebben a programban nem jelent meg a közigazgatási hatóságok ügyfeleinek tájékoztatása.

VI. A közigazgatás fejlesztését célzó legfőbb programok 2010 után

A döntéshozók 2011-ben „Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program” (a továbbiakban: Magyary Program) néven indították el a közigazgatás fejlesztését célzó programot, Magyary Zoltán szellemi örökségét alapul véve. A program a 2011-es „Széll Kálmán Tervben” meghatározottakat is alapul véve fejt ki a változtatási irányokat, amelyekre a későbbiek folyamán is utalni fogok⁵⁰

A „Széll Kálmán Terv” a drágán és átláthatatlanul működő állam rémképét vázolja fel a korábbi tendenciák alapján és egy olcsóbban, hatékonyabban működő és a közérdeket szolgáló állami működést irányoz elő. A dokumentum szerint a megfelelő állami működéshez szükség van a bürokrácia csökkentésére a költséghatékonyság és a gyorsabb eljárások érdekében.⁵¹ Mindezek mellett a „Széll Kálmán Terv” felvázol számos, a szociális ellátórendszerhez is kapcsolódó problémát, mint például a túl magas munkanélküliség, a segélyből élők magas száma, a korhatár betöltése nélkül nyugellátásban részesülők problematikája stb.⁵²

A „Magyary Program 11.0” (a továbbiakban MP 11.0) célja – az Alaptörvényben is megfogalmazott⁵³ – a hatékony közigazgatás megteremtése. A dokumentum: szervezet, feladat, eljárás és személyzet témakörök megjelölésével feltárja a közigazgatás problémáit és megoldási javaslatot fogalmaz meg azokkal kapcsolatban.⁵⁴ A MP 11.0 szerint a korábbi közigazgatási hatósági ügyeket a differenciált eljárások, az eltérő nyomtatványok, a különböző arculatok és szokások jellemezték, amelyek megnehezítették az ügyfelek tájékozódását és elnyújtották az ügyintézési időt. Mindezek mellé társult egy elégtelen ügyféltájékoztatási mechanizmus is, ami egyértelmű elégedetlenséghez vezetett. A program olyan változtatásokat céloz meg, amely nyomán fejlődne az ügyfelekkel való kommunikáció, az ügyfél tájékoztatása és az országos szinten – elektronikusan – elérhető tudásbázis. Mivel a Magyary Program az ügyfélközpontú, szolgáltató közigazgatás kialakítását szorgalmazza, az ügyfelek terheinek csökkentése és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása kiemelten fontos

⁴⁸ ÁROP programleírás. http://eupalyazatiportal.hu/arop_programleiras/ (2017.10.12.)

⁴⁹ Államreform Operatív Program 8. o. <https://www.palyazat.gov.hu/doc/360> (2018.01.21.)

⁵⁰ Budai: i.m. 32. o

⁵¹ Széll Kálmán Terv 2011. Adósság és állam 34-35. o. <http://old.polgariszemle.hu/app/data/szellkalmanterv.pdf> (2017.10.11.)

⁵² Széll Kálmán Terv 2011. Adósság és munka 14-15. o; Adósság és nyugdíj 18-19. o. <http://old.polgariszemle.hu/app/data/szellkalmanterv.pdf> (2018.02.05.)

⁵³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Szabadság és felelősség XXIV, XXVI; Az állam A kormány 15, 17, 18. cikk

⁵⁴ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 20, 22, 50. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2017.10.11.)

területként lett megjelölve.⁵⁵ A kijelölt célok eléréséhez anyagi forrásként az ÁROP és EKOP néven futó Uniós forrásból és kis részben saját forrásból finanszírozza.⁵⁶

A „Magyary Program 12.0” (a továbbiakban MP 12.0) az elődje által megkezdett munkát folytatja, annak kritikai elemzésével és finomhangolásával, a tervek felülvizsgálatával és az előző teljesülésének ellenőrzésével, valamint új célok és tervek kidolgozásával. A MP 12.0 a MP 11.0-hoz hasonlóan ismét négy dimenzióban vizsgálja a közigazgatást: szervezet, feladat, eljárás és személyzet. A dokumentum említést tesz arról, hogy folyamatban egy jó-állam index kifejlesztése, ami képes az államigazgatás teljesítményét mérni.⁵⁷ A Program kilenc pontban foglalja össze a közigazgatás legfőbb problémáit, amellyel egyaránt kritikailag reflektál a MP 11.0-ra is úgy, mint:

- az időben elnyúló eljárások,
- a hatékonysággal kapcsolatos visszacsatolás hiánya,
- új, korszerűbb eszközök nehezen bevezethetősége,
- a túlterheltség miatt gyakori határidőcsúszások,
- a létszám és a feladat alapú tervezés működésének hiányosságai,
- a fejlesztésre szánt források lehívásának időigényessége,
- az érdekegyeztetés gyorsasága és formalitása,
- a közszolgálati pálya hiányosságai és
- a nem megfelelő statisztikai rendszer.⁵⁸

A MP 12.0 már kisebb hangsúlyt fektet az ügyfelek tájékoztatásra, pusztán kiemeli, hogy a Jó Állam Fórumra érkezett javaslatok között három fő kérdéskör rajzolódott ki, amelyek közül az egyik az elektronikus tájékoztatói lehetőség biztosítása és fejlesztése.⁵⁹

A „Széll Kálmán Terv” és a „Magyary Program” alapjaira építve meghirdetésre került az „Egyszerű Állam Program”, amely kifejezetten a bürokrácia és az ahhoz kapcsolódó költségek csökkentését tűzte zászlajára azzal a céllal, hogy a hazai vállalkozások működését és versenyképességét elő tudják mozdítani és ezzel erősíteni tudják a magyar gazdaságot.⁶⁰

A program számos vállalkozást segítő, bürokráciát csökkentő, illetve a vállalkozások és a hatóságok közötti jobb kapcsolat és együttműködés megteremtésére törekvő tervei mellett itt kerül megfogalmazásra annak a szükségessége is, hogy az eljárási határidő csökkentésre kerüljön, mégpedig 21 napra.⁶¹ A dokumentum alapelvi „rendelkezései” között emelik ki annak fontosságát, hogy a vállalkozásokat megfelelően tájékoztassák döntéseik feltételeiről és

⁵⁵ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 37, 41. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2018.02.10.)

⁵⁶ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011, 50. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2017.10.11.)

⁵⁷ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, 8-10. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2017.10.11.)

⁵⁸ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, 12-13. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2017.10.11.)

⁵⁹ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, 41. o. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2018.02.10.)

⁶⁰ Budai: i.m. 33. o.; Egyszerű Állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program 2011. 4-6. o. http://infoter.eu/attachment/0011/10596_egyszeru_allam_program.pdf (2017.10.11.)

⁶¹ Egyszerű Állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program 2011. 35-39. o. http://infoter.eu/attachment/0011/10596_egyszeru_allam_program.pdf (2017.10.11.)

következményeiről. A dokumentum felveti, hogy a vállalkozások normaszegésének oka sok esetben nem a rosszhiszeműségükből, hanem a gyorsan változó jogszabályi környezetből ered. Az ilyen esetek kivédéséért a hatóságoknak fel kell vállalniuk az ügyfelek tájékoztatását, amit a rövid írásos anyagok is segíthetnek.⁶²

Az évek során a „Magyary Programnak” további generációi már nem jelentek meg, helyette a 2014-2020-as időtartamra megalkotásra került a „Közigazgatás és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program” (KÖFOP) és a „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia.”⁶³

A KÖFOP az Európai Unió fenntartható, intelligens és inkluzív növekedési stratégiájához (Európa 2020 stratégia) kapcsolódó anyagi támogatás.⁶⁴ A program legfőbb célkitűzése a közigazgatás és a közszolgáltatási rendszer fejlesztése a 2014-2020-as időszakban. A dokumentum 12 szakaszra bontja a fejlesztési progressziót, amelyek közül a második szakasz foglalkozik – többek között – a szolgáltató közigazgatás, a jó kormányzás, az e-közigazgatás, az információs adatbázis fejlesztésével, a hatékonyság és az eredményesség biztosításával. A 10. szakaszban pedig az adminisztrációs terhek csökkentése kerül megjelölésre elérendő célként.⁶⁵

A „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia” a 2014-2020-as időszakra határozza meg a fejlesztési irányokat. Legfőbb célként a szolgáltató állam kiépítése jelenik meg.⁶⁶ A szolgáltató állam megvalósításához pedig a következő alcéloknak kell teljesülniük:

- professzionális – megbízhatóság,
- költséghatékonyság – versenyképesség,
- szervezettség – ügyfélközpontúság.⁶⁷

A kijelölt három alcél megvalósítására pedig további négy intézkedés kerül meghatározásra:

- szolgáltató közigazgatás szervezeti hátterének kialakítása,
- HR fejlesztése a közigazgatásban,
- a közszolgáltatások színvonalának emelése,
- az elektronikus háttér kifejlesztése és digitális állam létrehozása.⁶⁸

A dokumentum az ügyfelek tájékoztatásával kapcsolatban egy fontos felismerést tesz, amely szerint a kommunikáció meghatározó szereppel bír. A kommunikáció a célok elérésének egyik legfontosabb eszköze, éppen ezért nagyon fontos az ügyintézés nyelvezetét egyszerűsíteni és érthetőbbé tenni. A program szerint gondot okoz, hogy az ügyfelek többsége nem tudja hol kell elintézni az egyes ügyeket és nem ismeri az ügyek menetét. Az ismertett

⁶² Egyszerű Állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program 2011. 11, 35, 66. o. http://infoter.eu/attachment/0011/10596_egyszeru_allam_program.pdf (2018.02.10.)

⁶³ Budai: i.m. 35. o.

⁶⁴ Európa 2020 stratégia. https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_hu (2017.10.13.)

⁶⁵ Közigazgatási- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014-2020. Miniszterelnökség, 2014, 3-4. o. <https://www.palyazat.gov.hu/node/56576> (2017.10.13.)

⁶⁶ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 25. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.10.17.)

⁶⁷ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 25. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.10.17.)

⁶⁸ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 25. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.10.17.)

helyzetet mindenképpen orvosolni kell, amennyibe ténylegesen meg szeretnék valósítani a szemléletváltást és az ügyfélbarát közigazgatást.⁶⁹

A program érdekessége, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatást⁷⁰ is bevonja azok közé, akik feladata az ügyfelek tájékoztatása, a közigazgatási szolgáltatások megismertetése és az elektronikus ügyintézéshez szükséges hozzáférés segítése.⁷¹ Továbbá kiemelésre kerül, hogy a kormányablakok, az ügysegédek, illetve a falugondnokok és tanyagondnokok szolgáltatásainak – így a tájékoztatásnak – fejlesztését első sorban „az állampolgárok számára kiemelten fontos” ügyeknél kell megvalósítani, mint például a szociális támogatások és a járási hatáskörbe tartozó segélyezési ellátások.⁷² A dokumentumban hangsúlyozásra kerül, hogy az „élethelyzethez” kapcsolódó ügyeknél érezhető mértékű egyszerűsítést kell véghez vinni. Az elektronikus felületeken elérhető tájékoztató anyagokat úgy kell elrendezni, hogy azok kapcsolódjanak egyes élethelyzetekhez, mint a „születés, nyugdíj, munkavállalás, építkezés, stb.”

Ezzel átláthatóbbá válnának az egyes élethelyzetekhez kapcsolódó ellátások és eljárások menete, az ügyfél is segítséget kapna az adott élethelyzetben egymásra épülő és esetenként egymástól függő eljárások lefolytatásához. Az említett célkitűzések megvalósításának eszköze lehet a weboldalak fejlesztése, a jogszabályok és az eljárások egyszerűsítése és a logikátlan követelmények eltörlése. Mindezek eléréséhez a kifejezetten ügyféltájékoztatás céljából működtetett telefonos és elektronikus rendszerek folyamatos fejlesztése szükséges.⁷³

Szintén ez a dokumentum emeli ki, hogy egyes kiemelt ügytípusok esetén – mint a családtámogatási ellátások és a nyugdíj – szükséges egy olyan ügymenetet követő internetes felületet kialakítani, amellyel ügyfélkapun keresztül betekintést nyerhet az ügyfél a saját ügyinek státuszába.⁷⁴ Ezt értelmezhetjük akár az iratbetekintési jog elektronizált formájának is, ami szintén szorosan kapcsolódik a tájékoztatáshoz.

Az említett beavatkozási területek a szociális ellátórendszerrel többszörös haszonnal is járhatnának, hiszen egyes élethelyzethez kapcsolódó ellátások különböző – és a laikusok

⁶⁹Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 9. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

⁷⁰A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 60. §

⁷¹Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 53. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

⁷²Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 9. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

⁷³Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 88-89. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

⁷⁴Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 117. o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2018.02.10.)

számára sok esetben nehezen értelmezhető – jogszabályokban vannak szabályozva,⁷⁵ és egyes ellátások egymáshoz kapcsolódnak, illetve kiegészítik vagy helyettesítik egymást.⁷⁶

VII. Aktuális trendek és fejlesztési irányok

A fejlesztési tervek keretein belül, az elmúlt 8 évben teljesen átalakításra került a közigazgatás szervezete, hatásköre, illetve egy teljesen új eljárási törvény került megalkotásra és számos intézkedéssel az ügyfelek helyzetét igyekezett előmozdítani a döntéshozó. 2018. január 1-jétől az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban Ákr.) vette át a Ket. helyét, meghatározva a közigazgatási hatósági eljárási szabályait.

Az Ákr. már nem folytatja a korábbi közigazgatási eljárásról rendelkező törvények tendenciáját: ez a törvény már nem bővíti a tájékoztatáshoz való jog tartalmát, sőt egyes esetekben vissza is lépett a Ket.-hez képest. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog már így szó szerint nem szerepel a törvény szövegében, csak – annak elemei – a rendeltetésszerű eljárás, az ésszerű határidők betartása stb. nyer említést.⁷⁷ Ezt a hiányosságot viszont nem is nevezhetjük valódi hiányosságnak, hiszen az említett alapjog már részét képezi az Alaptörvénynek,⁷⁸ ellentétben a Ket. idejében hatályos Alkotmánnyal. Az Ákr. esetén is a jogok és kötelezettségek megismerhetőségét a hatóságok biztosítják az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása mellett.⁷⁹ A hatályos törvényben viszont már nem kerül kiemelésre – a korábban leírtak szerint – a korlátozottan cselekvőképes, illetve cselekvőképtelen ügyfél.

A Ket.-ben szabályozott tájékoztatással kapcsolatban támpontot a hatósági közvetítőre vonatkozó szabályozásnál kaphattunk, amely szerint a közvetítőnek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatást kellett adnia.⁸⁰ Ez a rendelkezés az Ákr.-ben már semmilyen formában nem jelenik meg, vagyis a tájékoztatás minőségére nem találunk utalást az új törvényben.

A hatályos közigazgatási eljárási szabályokról rendelkező normában megjelenik viszont az iratbetekintés joga, a hatósági döntés rendelkező részében a jogorvoslatról való tájékoztatás, illetve az indokolási rész – Ket.-nél is említett – elemei.⁸¹

2011. január 1-jével felállításra kerültek a kormányhivatalok, és a szakigazgatási szervek már ezek részeként működtek tovább. 2011. januárjában megkezdték működésüket a törzshivatalból és szakigazgatási szervekből álló fővárosi és megyei kormányhivatalok.⁸² Összesen 17 szakigazgatási szerv működött a kormányhivatalokon belül, mint például a

⁷⁵ Például a gyermekvállaláshoz kapcsolódóan részesülhet az ügyfél a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény alapján adó- és járulékkedvezményben, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény alapján pótszabadságban, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény alapján gyermekgondozási díjban, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény alapján családi pótlékra stb.

⁷⁶ Például időskorúak járadékára lehet jogosult (a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 32/B. §) az, aki nem vagy nagyon alacsony összegben részesül öregségi nyugellátásban (a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. §)

⁷⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 2. §

⁷⁸ Magyarország Alaptörvénye Szabadság és felelősség XXIV. cikk

⁷⁹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 5. § (2) bekezdés b) pont

⁸⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 41. § (3) bekezdés a) pont

⁸¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 33-34. §, 81. § (1) bekezdés

⁸² A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (1) bekezdés

szociális és gyámhivatal, földhivatal, egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv, nyugdíjbiztosítási igazgatóság, munkaügyi központ, stb.⁸³

2013. január 1-jével kialakításra kerültek a járások, amelyek számos feladat ellátására kaptak felhatalmazást, mint például a korábban jegyzői hatáskörben lévő időskorúak járadékának megállapítására is.⁸⁴ A járási hivatalok integrált ügyfélszolgálat működtetésével támogatják a kormányhivatalokat feladataik ellátásában.⁸⁵ Továbbá a 2011-ben elindított egyablakos ügyintézési rendszer 2013-ban kiszélesítésre került a kormányablakok létrehozásával.⁸⁶

Számos feladat ellátásánál erősödött az állam irányító szerepe, az átalakítások során a racionalizálás, a hatékonyság növelése és a szolgáltató jelleg kiépítése volt a meghatározó irány.⁸⁷

A „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia” összefoglalója alapján egy csúcsminisztériumi rendszer került kiépítésre, az államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról szóló 1007/2013 (I.10.) kormányhatározat alapján összevonások és jogutód nélküli megszüntetéseken keresztül ésszerűsítésre és egyszerűsítésre került a közigazgatás szervezetrendszere, valamint konszolidációra került sor a személyi állomány tekintetében.⁸⁸

A szervezeti átalakítások 2015-ben kaptak újabb lendületet, amikor egy törvénymódosítást követően a kormányhivatalok már nem törzshivatalból és szakigazgatási szervekből, hanem "kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből" állnak.⁸⁹ Majd módosították a kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatát is, létrehozva a ma is jellemző szervezeti rendszert, ahol már főosztályokra és osztályokra tagolódnak a kormányhivatalok.⁹⁰

Az átalakítások természetesen nem kerültek el a központi hivatalokat és minisztériumi háttérintézményeket sem: 2016.12.31-et követően megszűnt – többek között – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, továbbá az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, ami a továbbiakban Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőként működik tovább.⁹¹ Ezekhez az átalakításokhoz kapcsolódik a Magyar Államkincstár szervezetének módosítása is, amelyet követően a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (a korábbi NYUFIG) a Kincstár igazgatási szervévé vált.⁹²

⁸³ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) kormányrendelet 2. § (1) bekezdés

⁸⁴ A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 20. §

⁸⁵ A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendelet 6-7. §

⁸⁶ A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) kormányrendelet

⁸⁷ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 14-15. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-feljesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.09.)

⁸⁸ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 13. o. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-feljesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.08.); Az államigazgatás szervezetrendszer átalakításáról szóló 1007/2013 (I.10.) kormányhatározat

⁸⁹ Egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény 27. § (2) bekezdés; a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. §

⁹⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás

⁹¹ Egyes központi hivatalok és költségvetési szervei formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) kormányrendelet 8. §, 10. §, 14. §,

⁹² A Magyar Államkincstárjáról szóló 310/2017. (X. 31.) kormányrendelet 6. §

Megtörtént 26 hatósági eljáráshoz kapcsolódó jogszabály szövegezésének egyszerűsítése és az „Egyszerű Állam Programmal” a vállalkozók bürokratikus terhei csökkentésre kerültek.⁹³

Az eljárások egyszerűsítésére, az ügyfélterhek csökkentésére – az információs társadalom elvárásainak megfelelően és a hatóságok közötti kommunikáció egyszerűsítése – az e-közigazgatás kiépítésével és folyamatos fejlesztésével egyre meghatározóbb lépéseket tesznek a döntéshozók⁹⁴

Számos személyügyi fejlesztés történt a közigazgatásban dolgozók elégedettségének és elhivatottságának növelése érdekében, egy új teljesítményértékelési rendszer került kialakításra az egységes hivatásaitikai szabályzat elkészítése mellett.⁹⁵

Többek között ezek a fejlesztések formálták és formálják jelenleg is a közigazgatás rendszerét. 2017-ben elindult a 1818-as számon hívható országos telefonos ügyfélszolgálat,⁹⁶ 20 kormányhivatal és 174 járási hivatal,⁹⁷ valamint 270 kormányablak működött Magyarországon.⁹⁸ A szervezeti háttérrel tekintve további racionalizálások történtek⁹⁹ és folyamatosan, gyakran egymással karöltve valósultak meg a bürokráciacsökkentő, valamint az eljárási díjakat és illetékeket csökkentő programok. Az elektronikus közigazgatás fejlesztése továbbra is meghatározó tendencia, amely kapcsán a 2015-ben indult „Digitális Jólét Programot” érdemes kiemelni.

A bürokrácia-csökkentésének szükségessége már 2011-ben megjelenik a „Széll Kálmán Terv” „Bürokrácia- Csökkentő Programjában.” Első lépésként a vállalatokat érintő bürokratikus terhek és adminisztrációs kötelezettségek kerülnek kiemelésre, amelyek körülbelül háromszorosát teszik ki az Unió átlagnak. A program többek között az adófizetési kötelezettség teljesítésének egyszerűsítésével, hatósági ellenőrzés új gyakorlatának kidolgozásával, a foglalkoztatáshoz kapcsolódó adminisztrációs terhek csökkentésével szeretne célt elérni.¹⁰⁰

Az adminisztrációs terhek csökkentésének második hulláma Patyi András által vezetett „Államreform Bizottság” létrehozásával indult el.¹⁰¹ A Bizottság feladatául a bürokrácia-csökkentő program tudományos szempontok alapján történő vizsgálata, véleményezése és javaslatok megfogalmazása lett kijelölve. Az „Államreform Program II.” 2015.01.01-én indult és célkitűzései között szerepel az államigazgatás emberi erőforrás állományának „fejlesztése,” állami szolgáltatások átalakítása, az ügyintézés megreformálása (kormányablakok kiépítése

⁹³ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 17 o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Kozszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.09.)

⁹⁴ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 18-19 o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Kozszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.09.)

⁹⁵ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. 20-21 o.
http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Kozszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017.11.09.)

⁹⁶ Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) kormányrendelet 40. §

⁹⁷ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) kormányrendelet 2. § (1) bekezdés, 1. melléklet

⁹⁸ Rólunk. <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/rolunk-about-us> (2017.11.09.); Átadták az utolsó kormányablakot is http://www.orientpress.hu/cikk/2017-03-03_atadtak-az-utolso-kormanyablakot-is (2018.01.22.); <https://kormanyablak.hu/hu> (2018.02.09.)

⁹⁹ Így alakul át a közigazgatás – A legfontosabb változások 2017-ben. <http://kamaraonline.hu/cikk/igy-alakul-at-a-kozigazgatás-a-legfontosabb-valtozasok-2017-ben> (2017.11.09.)

¹⁰⁰ Széll Kálmán Terv Bürokrácia-Csökkentő Program I. 2, 9. o.
http://www.kkszh.hu/documents/jogsz/Szell_Kalman_terv.pdf (2017.11.14.)

¹⁰¹ Megkezdte munkáját az Államreform Bizottság.
<http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdte-munkajat-az-allamreform-bizottsag> (2017.11.14.)

országszerte, adminisztratív terhek csökkentése) a területi közigazgatás átstrukturálása (szervezeti átalakításokkal és kormányhivatalba integrálással) és egyes jogszabályok felülvizsgálata.¹⁰² A program nyomán számos olyan jogszabály született a 2015-2016-os évben, amely a tárgyalt cél megvalósítását szolgálja, amelyre példákat is szeretnék felhozni.¹⁰³

-A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 108 jogszabályt módosított, amelyek közül 8 a szociális ellátórendszerhez kapcsolódik.¹⁰⁴

-A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény, 40 jogszabályt módosított és 73-at hatályon kívül helyezett, amelyek közül 1 kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez.¹⁰⁵

-A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény további 44 jogszabályt módosított. A megváltoztatott jogszabályok között szerepel 6 olyan is, amely a szociális ellátórendszerhez kapcsolódik.¹⁰⁶

-A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében adminisztratív kötelezettségek megszüntetése érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 136/2016. (VI. 13.) kormányrendelet 14 jogszabályt módosított és 27 jogszabályt helyezett hatályon kívül, de nincs köztük a szociális ellátórendszerhez kapcsolódó jogszabály.

A 2015-2016-os jogszabályoknak és a végrehajtott módosításoknak köszönhetően – a bürokráciacsökkentés jegyében – 2016-ban 18 millió ügyben 8 napon belül döntés született.¹⁰⁷ A munkálatok 2017-ben is folytatódtak, amelyre jó példa lehet a közigazgatási bürokráciacsökkentés folytatásával érintett egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 60/2017. (III. 20.) kormányrendelet, amely egy salátatörvényhez hasonlóan számos kormányrendelet módosítását tartalmazza. A norma 15 jogszabályt módosított, amelyek közül négy kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez.¹⁰⁸ A bürokráciacsökkentéssel kapcsolatban

¹⁰² Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) kormányhatározat 1. pont; 3. pont

¹⁰³ A kijelölt célok teljesülésekor némely jogszabály hatályon kívül helyeződött a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. § (2) bekezdése alapján. A jogszabályok, illetve a bürokráciacsökkentés egyes elemeinek vizsgálata a jogszabályok, kihirdetés időpontjában hatályos állapota alapján lehetséges.

¹⁰⁴ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 7-9. § szakasza a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényt, a 14. § szakasz a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt, a 42-44. § szakasz a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt, a 48-49. § szakasz a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt, az 55. § szakasz a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt, az 55-57. § szakasz az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt, a 61. § szakasz a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényt, a 63. § szakasz pedig a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt módosította

¹⁰⁵ A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény 9. § szakasza az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt módosította

¹⁰⁶ A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 7. § szakasza a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényt, a 12. § szakasza a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt, a 17. § szakasza a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvényt, a 24-25. § szakasza a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt, a 26-27. § szakasza a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt, a 30-31. § szakasza az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt módosította

¹⁰⁷ Folytatódik a bürokráciacsökkentés. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/folytatodik-a-burokraciacsokkentés> (2017.11.14.)

¹⁰⁸ A közigazgatási bürokráciacsökkentés folytatásával érintett egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 60/2017. (III. 20.) kormányrendelet 7-9. § szakasza a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) kormányrendeletet, a 11-12. § szakasz a mozgásában korlátozott

említhető legfrissebb jogszabály a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény, amely rendelkezései 2017.12.31-én léptek hatályba. Ez a törvény összesen 42 jogszabályt módosított, amelyek közül 4 kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez.¹⁰⁹

A közigazgatási rezsicsökkentési program alatt a közigazgatási eljárásokért fizetett díj, illetve illeték csökkentését vagy megszüntetését kell érteni. A kormányzati célok között már az „Államreform Bizottság” felállításáról szóló törvényben megjelent az állampolgárokat és vállalkozásokat terhelő fizetési kötelezettségek csökkentése.¹¹⁰

A folyamat 2015 végén egy konzultációs mechanizmussal indult el: a kormányhivatalokban vagy elektronikus úton az ügyfelek is javaslatot tehetek arról, hogy mely eljárások díját vagy illetékét szüntetnék meg. A program indulását követő két hónapban már majdnem 400 ezren töltötték ki a kérdőíveket.¹¹¹ A rezsicsökkentés első szakasza az „Államreform Program II.” égisze alatt valósult meg.¹¹² A konzultációt követően megalkotásra került az állami rezsicsökkentés megvalósításához szükséges intézkedésekről szóló 1667/2015. (IX. 21.) kormányhatározat, amelyben a jogalkotó felhívja a minisztereket a rezsicsökkentés végrehajtásához szükséges intézkedések megtételére.¹¹³ A rezsicsökkentés végrehajtásához szükséges módosítások első fázisát az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről szóló 2015. évi CXCV. törvény jelentette. A kérdőívek figyelembevételével meghozott jogszabályok hatására számos eljárás lett ingyenes, mint például a személyi igazolványok, lakcímkártya, a mozgáskorlátozottak parkolási igazolványa, illetve az erkölcsi bizonyítvány igénylése.¹¹⁴ Ezek a változtatások körülbelül 10 milliárd forint megtakarítást eredményeztek a lakosságnak.¹¹⁵

2016 nyarán ismét lehetőség volt egy konzultáció keretein belül a bürokratikus terhek csökkentésével kapcsolatban véleményt nyilvánítani, amely alapját képezte a bürokrácia és rezsicsökkentés következő szakaszának.¹¹⁶ A kérdőívet 250 ezren töltötték ki.¹¹⁷ Ezt követően

személyi parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) kormányrendeletet, a 13-14. § szakasz a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) kormányrendeletet, a 15-16. § A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) kormányrendeletet módosította

¹⁰⁹ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény 3. § szakasza A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényt, a 8. § szakasza a A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt, a 21. § szakasza A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt, a 23. § szakasza A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt,

¹¹⁰ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) kormányhatározat 1. pont cb) alpontja

¹¹¹ Közigazgatási rezsicsökkentés – szeptemberre állhat össze a törvénymódosítási javítócsomag. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasi-felelos-allamtitkar/hirek/kozigazgatasi-rezsicsokkent-es-szeptemberre-allhat-ossze-a-torvenymodositasi-javaslatcsomag> (2017.11.15.); Majdnem négyszázezer nyilvánítottak véleményt a közigazgatási díjcsökkentésről. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasi-felelos-allamtitkar/hirek/majdnem-negyszazezren-nyilvanitottak-velemenyt-a-kozigazgatasi-dijcsokkentesselrol> (2017.11.15.)

¹¹² Indul az „Államreform 2”, jön az állami rezsicsökkentés. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/indul-az-allamreform-2-jon-az-allami-rezsicsokkent-es> (2017.11.15.)

¹¹³ Az állami rezsicsökkentés megvalósításához szükséges intézkedésekről szóló 1667/2015. (IX.21.) kormányhatározat

¹¹⁴ Egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről szóló 2015. évi CXCV. törvény 1. § (1) bekezdés

¹¹⁵ Tömegével érkeznek javaslatok a közigazgatási díjak eltörlésére. <http://hirlevel.egov.hu/2016/08/15/tomegevel-erkeznek-javaslatok-a-kozigazgatasi-dijak-eltorlesere/> (2017.11.15.)

¹¹⁶ Állami rezsicsökkentés és közigazgatási bürokráciacsökkentés. <http://allamirezsicsokkent-es-kozigazgatasi-burokraciacsokkent-es.kormanyhivatal.hu> (2017.11.15.)

lépett életbe – a korábban már említett – a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény, amely szintén „saláta jelleggel” módosít számos más törvényt.¹¹⁸ A rezsicsökkentés második szakaszával 2016-2017-ben további 20 eljárással kapcsolatos illeték vagy szolgáltatási díj került megszüntetésre, mint például – a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről szóló 2017. évi II. törvény alapján – az anyakönyvi kivonat kiállítása, a családi otthonteremtési kedvezményhez szükséges igazolás kiállítása, illetve a cégalapítás.¹¹⁹ Ezekkel az intézkedésekkel körülbelül további 14 milliárd forintos megtakarítás jelentkezett az ügyfeleknél.¹²⁰

A fentiek alapján jól látható, hogy máris számtalan változtatás történt a bürokrácia- és a rezsicsökkentés jegyében, amelyek a jogszabályok nagyon széles rétegét érintették. A módosítások egy része hatással volt a szociális ellátórendszerre is, – főleg a bürokráciacsökkentés tekintetében – amíg a rezsicsökkentés már sokkal kisebb figyelmet kapott ezen a területen, ami nem is annyira meglepő, hiszen az eljárások döntő többsége eddig is illetékmentes volt.

Az elért eredmények vitathatatlanok, de fontos azt is hangsúlyozni, hogy ezek az átalakítások önmagukban nem lennének képesek az ügyfélbarát közigazgatást létrehozni. A bürokrácia a történelem folyamán mind, az államigazgatás, mind a magánigazgatás meghatározó eleme volt, amely a hatékonyságot, a részrehajlásmentes és a demokratikus alapelveknek megfelelő eljárásokat hivatott biztosítani.¹²¹ Éppen ezért a bürokrácia teljes felszámolása egyelőre nem tűnik lehetségesnek, viszont annak túlburjánzása elleni küzdelem továbbra is szem előtt tartandó cél.

A „Digitális Jólét Program” előzménye a 2015-ben elindított országos konzultációs folyamat volt, amely során – jelenleg már más célt szolgáló – internetkon.hu oldalon keresztül minden 14 év feletti magyar állampolgár kérdésekkel, véleménnyel, megjegyzéssel élhetett a témát illetően.¹²² A konzultáció ezen szakaszának lezárása és a kérdések, vélemények, javaslatok feldolgozása után egy 20 pontból álló kérdőív került megszerkesztésre, amelyre a 2015-ös Nemzeti Konzultáció során lehetett választ adni.¹²³

A Nemzeti Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó „Digitális Jólét Programjáról” szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat lett. A program végrehajtásával Deutsch Tamás, a „Digitális Jólét Program” összehangolásáért és megvalósításáért felelős miniszterelnöki biztos lett megbízva. A jogszabály közigazgatás szempontjából legrelevánsabb rendelkezései a következők:

¹¹⁷A gazdaság erősödése teszi lehetővé a kormányhivatali dolgozók béremelését. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/a-gazdasag-erosodese-teszi-lehetove-a-kormanyhivatali-dolgozok-beremeleset> (2017.11.15.)

¹¹⁸ A közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény 5. § (2) bekezdés, 21. § (1) bekezdés

¹¹⁹ A közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről szóló 2017. évi II. törvény 1.§ (2) bekezdés

¹²⁰ Újabb illetékek és közigazgatási díjak szűnnek meg. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/ujabb-illetekek-es-kozigazgatasi-dijak-szunnek-meg> (2017.11.15.)

¹²¹ Józsa Zoltán – Bartha Ildikó: A bürokrácia, barát vagy ellenség? Közjavak III. évfolyam, 2017/2. szám 1, 2, 7. o. http://kozijavak.hu/sites/default/files/files/KOZJAVAK_2017_2_3_7.pdf (2018. 02. 01.)

¹²²Elindult az internetről szóló nemzeti konzultáció. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/elindult-az-internetrol-szolo-nemzeti-konzultacio> (2017.11.10.)

¹²³Elkészült az InternetKon eredményeit megvalósító kormány-előterjesztés. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/parlamenti-allamtitkar/hirek/elkeszult-az-internetkon-eredmenyeit-megvalosito-kormany-eloterjesztes> (2017.11.10.)

- az internet szolgáltatás adóterhe legyen kedvezményes, 18%-os mértékű¹²⁴
- kerüljön bevezetésre egy kedvezményes alapsomag és az internethasználat elsajátítását segítő képzés,¹²⁵
- legyen minden településen ingyenesen használható wifi szolgáltatás,¹²⁶
- az e-közigazgatási szolgáltatások fejlesztése és felhasználóbarátabbá tétele, az internetes ügyintézés kiépítésének megkezdése, a kormányzati és közigazgatási weboldalak fejlesztése a felhasználói igényeknek megfelelően,¹²⁷
- hozzanak létre a 1818 Kormányzati Ügyfélvonalhoz hasonlóan működő, napi 24 órában elérhető online ügyfélszolgálatot.¹²⁸

A fejlesztési célok közül számos pont megvalósítás alatt áll, az áfa csökkentés megvalósult¹²⁹ és a jövőben várhatóan újabb csökkentések lesznek,¹³⁰ a szolgáltatóknál már elérhető a „Digitális Jólét Alapsomag,”¹³¹ a kormányzati weboldalak fejlesztésre kerültek, a közigazgatási hatóságok weboldalai megújultak és egységes arculatot mutatnak.

Mindezen fejlesztési irányok megfogalmazása és megvalósításának elkezdése vagy kivitelezése után 2017-ben kibővítésre került és elindult a „Digitális Jólét Program 2.0,” amelyről a „Nemzeti Infokommunikációs Stratégia” (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a „Digitális Jólét Program 2.0-ról,” azaz a „Digitális Jólét Program” kibővítéséről, annak 2017-2018. évi munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat rendelkezik.

A kibővített program a következő – a téma szempontjából releváns – rendelkezéseket tartalmazza:

- az internet szolgáltatást érintő adóteher csökkenjen 5%-ra,¹³²

¹²⁴ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 2. pont a)

¹²⁵ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 2. pont g) h)

¹²⁶ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 2. pont j)

¹²⁷ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 7. pont; 7. pont b) c) f)

¹²⁸ A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat 7. pont d)

¹²⁹ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 82. § (3) bekezdés, 3/A. számú melléklet

¹³⁰ Öt százalékra csökken az internethasználat áfája jövő évtől. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/ot-szazalekra-csokken-az-internethasznalat-afaja-jovo-evtol> (2017.11.13.)

¹³¹ Elsőként a UPC kínálatában érhető el a Digitális Jólét Alapsomag. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/elsokent-a-upc-kinalataban-erheto-el-a-digitalis-jolet-alapsomag> (2017.11.13.); A Telenor felvette kínálatába a Digitális jólét alapsomagot. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/a-telenor-felvette-kinalataba-a-digitalis-jolet-alapsomagot> (2017.11.13.); Az Invitel is csatlakozott a Digitális Jólét Alapsomaghhoz. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/az-invitel-is-csatlakozott-a-digitalis-jolet-alapsomaghoz> (2017.11.13.); A Vodafone kínálatában is elérhető a Digitális Jólét Alapsomag. <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/digitalis-jolet-program/hirek/a-vodafone-kinalataban-is-elheto-a-digitalis-jolet-alapsomag> (2017.11.13.),

¹³² A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat 2. pont

- további lépések megtétele szükséges azzal a céllal, hogy minden háztartásban legyen elérhető a gyors internet szolgáltatás és „Digitális Jólét Szoftver Alapsomag,” valamint a „Digitális Jólét Klub” program kidolgozását írják elő az internethasználathoz szükséges kompetenciák oktatásához és méréséhez,¹³³
- e-közigazgatás további fejlesztése is kiemelésre kerül,¹³⁴
- valamint okos városok létrehozására és tesztelésére egy munkacsoport is kijelölésre került¹³⁵

VIII. Összefoglalás

A közigazgatás elméleti, jogi, és szervezeti alakulásának áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás tökéletessé tétele szinte lehetetlen kihívás. Politikai háttértől függetlenül a közigazgatási modernizáció egy „folyamatos feladat” amely befejezettségét soha sem lehet kijelenteni. A társadalom, a gazdaság, a kultúra állandó változás örökké mozgásban fogja tartani a közigazgatási reformáció motorját.¹³⁶

A közigazgatás fejlődésének jelenlegi iránya a szolgáltató jelleg és a digitalizáció irányába mutatnak, ahol fő célkitűzésként az olcsó, gyors, egyszerű és hatékony eljárások lesznek a meghatározóak. Hatalmas előrelépést jelent az ország életében az a szemléletváltás – ami körülbelül a Magyar Program indulásával egy időre tehető – ami a korábbi hierarchikusság helyett a mellérendelt, partneri közigazgatás – ügyfél viszonyt helyezi előtérbe.

A kitűzött célok elérése, vagyis a szolgáltató, ügyfélbarát közigazgatás megvalósítása nem lehetséges csak egy-egy terület átalakításával (például a bürokrácia csökkentésével) igazi eredmények csak akkor érhetőek el, ha a közigazgatáshoz kapcsolódó valamennyi szegmens átalakításra kerül. A „Közigazgatási és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia,” a „Digitális Jólét Program,” az állami rezsicsökkentés, a bürokráciacsökkentés és az e-közigazgatás folyamatos fejlesztése az elkövetkező évek meghatározó fejlesztési stratégiái, amelyek nyomán megvalósulhat a valódi szolgáltató közigazgatás és kialakulhat az a bizalmi viszony az állampolgárok részéről a közigazgatás irányába, ami meghatározó célként jelenik meg a 2014-2020-as fejlesztési stratégiákban.

¹³³ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat 6. pont

¹³⁴ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat 15. pont

¹³⁵ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat 20. pont

¹³⁶ Józsa Zoltán: Változó közigazgatás. JATE Press, Szeged, 2011, 51. o.

A sávosan progresszív adórendszer elemzése az igazságosság jegyében

I. Bevezető gondolatok

A 2008-ban kezdődött pénzügyi világválságról általában azt tartják, hogy ez a kapitalizmus legsúlyosabb válsága az 1928-29-es összeomlás óta.² Ez a megállapítás részben indokolt, ugyanakkor lényeges különbségek is vannak. Az egyik legnyilvánvalóbb különbség, hogy a nemrég lezajlott pénzügyi bizalmi válság nem okozott olyan pusztító gazdasági visszaesést, mint az előző, amikor 1929 és 1935 között a fejlett országok kibocsátása a negyedével csökkent. A jelenlegi válság szerencsére nem volt ilyen mélyreható, igaz, a vezető ipari országok 2013-ban még nem egészen érték el a kibocsátás 2007 előtti szintjét, a belátható növekedési kilátások pedig ekkor még lehangolóak voltak, különösen Európában, ahol a legtöbb ország eredménytelenül belegabalyodtak az államadósság kelepéjébe, így például Spanyolország, Horvátország és Románia is. A legfőbb ok, ami miatt a 2008-as pénzügyi válság nem vezetett olyan súlyos gazdasági következményekhez, mint az 1929-33-as pénzügyi világválság, az hogy a fejlett országok kormányai és jegybankjai ez alkalommal megakadályozták a pénzügyi közvetítőrendszer teljes összeomlását. A likviditási biztonság megteremtésével sikerült a sorozatos bankcsődöket elkerülni, így a globális tulajdonosi kapitalizmus első XXI. századi válságát sikerült kezelni. A nagy gazdasági válság azonban nemcsak a pénzügyi közvetítőrendszerek gyengeségeire hívta fel a figyelmet, hanem radikálisan átalakította az egyes országok gazdaság- és adópolitikáját valamint a kormányzati kiadások körét is. Hasonló folyamat volt megfigyelhető hazánkban is, ahol 2010 óta viharos gyorsaságú és mélységű átalakulás zajlott le mind a gazdaság, mind az adópolitika tekintetében is. A változások elsősorban a szociális jóléti állam szerepének átértékelődésében voltak mérhetőek, mert nagyobb figyelem irányult a közügyekre, így az oktatásra, az egészségügyre, a vallásra, az igazságszolgáltatásra és a honvédelemre. Ahhoz, hogy egy állam a klasszikus „*éjjeli őr*” feladatain túl a gazdaságban és a társadalomban több szerepet tudjon vállalni, több nemzeti jövedelemre is szüksége van, mely az adórendszer átalakítását is feltételezi. Összefoglalva tehát, ahhoz, hogy az állam a központi költségvetés megtervezésekor több forrást tudjon elkülöníteni a szociális jellegű kiadásokra, több adó illetve adójellegű bevételre van szüksége.³

A magyar gazdaságpolitika és adórendszer az elmúlt évtizedekben jelentős változásokon ment keresztül, melyből kiemelendő a 2010-ben bevezetett egykulcsos személyi jövedelemadó-rendszer. A magyar társadalmat váratlanul érte az egykulcsos adórendszer bevezetése, mellyel kapcsolatban több, sokoldalú kritika fogalmazódott meg, különös tekintettel az ily módon kialakított rendszer igazságosságáról. Jelen tanulmányban elsődlegesen arra helyezem a hangsúlyt, hogy a magyar adójogi rendszer igazságosságát mutassam be a lineáris és progresszív adórendszerek komparatív elemzése révén, figyelemmel az egyes adóelméletekre. E körben megvizsgálom és részletesen elemzem az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetésének előzményeit, azok szerteágazó hatásait, továbbá az alkalmazásával járó előnyöket és hátrányokat is. Másodlagosan a statisztikák és a

¹ Tudományos segédmunkatárs, Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Üzleti Jogi Intézet.

² Nagy Gyula: Globális pénzügyi válság- a jelenlegi tényleg más?

<http://kjk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2010/nagy%20gyula.pdf> (2017. 11. 26.) 3.

³ Vígvári András: Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest. 2005. 54-55.

szakirodalom eredményeinek révén arra törekszem, hogy az adórendszer jogi értékeléséről minél átfogóbb jogi képet alkothassunk.

II. Az adórendszerek típusai, adójogi alapfogalmak

Az adó főleg politikai és filozófiai kérdés: talán a legfontosabb az összes politikai kérdés között. Adó nélkül nincs közös társadalmi lét, sem közös cselekvés. ⁴Az adót a közösségi célok finanszírozására vezették be, melynek megítélése térben és időben igen szélsőségesen alakult. A magyar tételes anyagi jogban az adó nincs konkrétan definiálva, Josef Kaleta meghatározása szerint nem más, mint „...kényszer jellegű, vissza nem térülő, visszafizetés nélküli, általános pénzbeli szolgáltatás, amelyet az állam vagy más közjogi személy jogszabály alapján hajt be, amelyben meghatározzák az adó nagyságát, feltételét, esedékességét...”, míg Heller Farkas szerint „...az adó az állam fogalmából közvetlenül folyó szolgáltatás (védelem, rend) ellenértéke...”. ⁵Az egyes országok először egyetlen adónemmel, így például az adott időszakban a gazdaságot jellemző vagyontárgy adóztatásával (földadó) kísérleteztek, majd folyamatosan kiterjesztették az adónemeket, s együttesen alkalmazták őket, kialakítva így az adórendszert. Az adórendszernek két típusát lehet megkülönböztetni: a föderatív államszerkezetben alkalmazott szövetségi, tagállami és helyi adókra épülő és az unitárius államszerkezetben alkalmazott központi és helyi adókra épülő rendszert. ⁶

Hagyományosan megkülönböztetjük a jövedelemadókat, a vagyoni adókat és a forgalmi adókat, melyek egymással szoros összefüggésben állnak. E három típust különböző arányokban szinte minden időszakban megtaláljuk, kialakulásuk fokozatosan zajlott le. A jövedelemadókat, így a személyi jövedelemadót először 1799-ben Nagy-Britanniában vezették be, 1864-ben Olaszországban, 1891-ben Németországban és Hollandiában, 1913-ban az USA-ban, 1914-ben pedig Franciaországban. ⁷ Magyarországon először 1868-ban jelent meg, de a modern jövedelemadóztatást a Wekerle-féle adóreformhoz kapcsolják. ⁸ A jövedelemadók közvetlen tárgya a jövedelem. ⁹ A jövedelemadót a személyre vagy más adóalanyra vetítik ki oly módon, hogy az feleljen meg a teherviselő képességet többé-kevésbé tükröző gazdasági eredményességnek, és vegye figyelembe a családi körülményeket. A szakirodalom szerint a jövedelemadókat a közfelfogás ezért mind a mai napig az egyik legigazságosabb adóként tartja számon, mivel az adóterheket differenciáltan kezeli. A jövedelemadók mindig egy-egy naptári év alatt keletkezett jövedelmet szabályoznak. A „jövedelem” mint adótárgy az adott időszakban ténylegesen elért vagy különböző adótechnikai módszerekkel hosszabb-rövidebb időszak átlagaként kimutatott összeg lehet. A személyi jövedelemadó mellett a szervezetek jövedelemadóját is megkülönböztetjük, mely a társas tőketulajdon későbbi megjelenése miatt későbbi eredetű, mint a személyi jövedelemadó. Mindkét jövedelemadó-típus tartós, közös eleme a gyakorlatban az államháztartás bevételeihez való hozzájárulás, a jövedelemelosztás módosítása, valamint a konjunktúrapolitikai és foglalkoztatáspolitikai célok elősegítése.

Az egyes adótípusokat oly módon is lehet csoportosítani, hogy mennyire arányosak, vagy progresszívek. Arányosnak- proporcionalisnak- nevezük azt az adót, amikor az adókulcs mindenki számára ugyanakkora (egykulcsos adónak is nevezik). Az adó progresszív

⁴ Thomas Piketty: Le capital au XXI siècle. Paris. Éditions du Seuil. 2013, 516. és 517.

⁵ Herich György (szerk): Adótani alapok. Penta Unió Zrt. Budapest, 2017, Pécs, 26.

⁶ Herich (szerk) 2017. i. m., 22.

⁷ Sztanó Imréné (szerk.): Adótani alapok. Budapest. Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt. 2012, 33-40.

⁸ Herich 2017. i. m., 24.

<https://ado.hu/rovatok/ado/adoreform-1909-ben-jott-a-progressziv-jovedelemadozas> (2017.11.28.)

⁹ Simon István (szerk.) Pénzügyi jog II. Osiris Kiadó. Budapest, 2012, 177.

abban az esetben, ha az adókulcs egyesek számára magasabb, mint mások számára, attól függően, hogy az érintettek nagyobb a jövedelme, nagyobb a vagyona, vagy többet fogyaszt.¹⁰ Az adó egyébként regresszív is lehet, ha a kulcs mértéke alacsonyabb a vagyonos társadalmi réteg esetében, vagy pedig az érintettek valamilyen adókedvezményben részesülnek. A modern adórendszerekben az adó az összes befizetést figyelembe véve közel van az arányoshoz, különösen azokban az országokban, amelyekben az összes befizetés magas.

III. A magyar adórendszer története

1987-1988 között egy jelentős adóreform zajlott le, mely a későbbi politikai rendszerváltás alapját is képezte. Az 1968-as új gazdasági mechanizmus körében bevezetett újításokat tovább fejlesztették, és kiterjesztették az áru-és pénzviszonyokra is. A rendszerváltás gazdasági háttérét képező piacgazdaság egyenlő feltételeit a nyereségadóztatás teremtette meg, az egyenlő közteherviselés megvalósítása céljából bevezették a személyi jövedelemadóztatást, valamint a hozzáadott érték adót is. A reform több adónemet és elvonást is érintett, mely adórendszer-harmonizáció eredményeként adórendszerünk igazodott a nyugat-európai piacgazdaságokban kialakult adórendszerekhez.¹¹ 1988. január 1-től a bérbruttósítással életbe lépett személyi jövedelemadóztatás, mely kezdetben egy 11 kulcsból álló erősen progresszív adórendszerre épült. A kulcsok száma az évtizedek során folyamatosan változott, 11 kulcsból átlagosan 5-6 adókulcsot alkalmaztak 1998-ig, 1999-től az Európai Unióhoz való csatlakozásig 3 adókulcsot, a Bajnai-kormány kétkulcsos, szuperbruttósítást magában foglaló rendszert alkalmazott, melyben évekre előre rögzítette a magasabb adókulcshoz tartozó, egyre emelkedő jövedelemhatárt.¹²

2010-ig az egykulcsos adózás lehetősége elvétve került elő, először az SZDSZ, majd az MDF vetette fel alkalmazásának lehetőségét. A 2010-es választási kampányban a FIDESZ nagyarányú adócsökkentést, és 1 millió munkahely megteremtését ígérte. 2010. június 8-án a Kormány megalakulását követően az Országgyűlésben a Miniszterelnök első gazdasági akciótervének ismertetésekor elmondta, hogy 2012-ig bevezetik az egykulcsos, családi elemekkel rögzített adórendszert, megszüntetik az adójóváírást, és transzparenssé teszik az adórendszert.¹³ 2010-ben a személyi jövedelemadó kulcsát 16%-ban javasolta meghatározni. Észtország, Litvánia, Lettország és a hazánkhoz hasonló gazdasági adottságokkal rendelkező Szlovákia gazdasági sikerességét példaként említve érvelt az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetése mellett. További érvként kiemelte az alacsonyabb adókulcs gazdasági ösztönző hatását, továbbá az élőlátás magas adóterhe miatt is indokoltnak tartotta az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetését.¹⁴

IV. Az optimális adózás elmélete és a személyi jövedelemadó

A korábbiakban már említésre került, hogy az adórendszer szorosan kapcsolódik az állam redisztribúciós tevékenységéhez, valamint a szociális ellátó rendszer fenntartásához. Az

¹⁰ Sztanó Imréné (szerk.) i. m. 2012, 103-106.

¹¹ Herich (szerk.) 2017. i. m. 26-27.

¹² Lóránt Károly: Az egykulcsos adó. www.liganet.hu/news/6464/Egykulcsos_ado_-_Munkastanacsok.doc (2017. 12. 8.)

¹³ Pétervári Zsófia: Az Európai Unióban alkalmazott személyi jövedelemadó rendszerek összehasonlító elemzése, különös tekintettel a magyar személyi jövedelemadó rendszerére. Doktori értekezés. 2014. 23-26. http://doktori.nyme.hu/469/15/Petervari_Zsobia_Disszertacio.pdf (2017. 12. 8.)

¹⁴ http://hvg.hu/gazdasag/20101011_nepszabadsag_orban_gazdasagi_akcioterve (2017.12. 8.)

adórendszerekkel szemben a szakirodalom szerint általában elvárás, hogy transzparens, méltányosak, hatékonyak és igazságosak legyenek. Az adórendszer akkor lesz hatékony, ha a gazdasági szereplők közötti versenyt nem torzítja, azaz a munkaerő és tőke elosztása az optimális szinten marad.¹⁵ Méltányos pedig akkor lesz egy adórendszer, ha a jövedelmi viszonyokat az adóztatás szempontjából megfelelően differenciálja. A szakirodalom a méltányosságnak két formáját különbözteti meg, mely az egyenlő használdozati elvéből eredeztethető módon az adórendszer igazságosságának megítélését is jelenti. Horizontális méltányosság (igazságosság) alatt azt értjük, hogy az ugyanolyan jövedelmi helyzetben levőket ugyanolyan mértékben adóztatják meg, míg vertikális méltányosság (igazságosság) esetén az adórendszer különbséget tesz a jövedelmi viszonyok között. A szakirodalom szerint az adórendszerek vertikális igazságosságának kritériumát a progresszív adórendszer alkalmazása révén lehet biztosítani, melyben a nettó adó és a bevallott kereslet hányada a nevezőnek növekvő függvénye. Ez azt jelenti, hogy az alacsonyabb jövedelmi kategóriákban az adóelvonás kiiktatásával- az adómentesség biztosításával- a fogyasztási cikkek iránti igény fokozódását segítik elő, ily módon a belső fogyasztás megnövekszik, továbbá az ipari és szolgáltató szektorba történő beruházások száma és a foglalkoztatási ráta is emelkedő pályára lép. Gyakorlatilag a magasabb jövedelemmel rendelkezőktől való magasabb elvonási ráta az állam gazdasági mozgásterét is növelheti.

Összefoglalva, az adórendszerrel kapcsolatos reformok megtervezése és végrehajtása vonatkozásában különös figyelemmel kell lenni arra, hogy az adórendszer optimálisan működjön. Optimális adórendszer alatt elsősorban a fentebb említett elvek alapján egy olyan rendszert értünk, mely olyan adóterhet ró a gazdasági szereplőkre- bármely adónem és járulékfizetést értve ez alatt- mely a gazdasági tevékenységükből eredő hasznuknál nem eredményez kisebb hozamot. E vonatkozásban az optimális adórendszer egyaránt támogatja az akár hazai, akár külföldi tulajdonostól eredő beruházásokat, a belső fogyasztást, kedvezően hat a foglalkoztatási rátára, csökkenti az adóelkerülést és a terhek elosztását igazságos, méltányos módon hajtja végre. Az optimális adózással foglalkozó szakirodalom szerint egynél több, de kevés számú adófajtát, és differenciált kulcsokat kell alkalmazni annak érdekében, hogy a jövedelem-elosztás arányos, igazságos legyen. Az állam a redisztribúciót elsősorban a fogyasztást és a jövedelmet terhelő adóbetételekből hajtja végre, így kiemelt fontossággal bír azon tényező, hogy - a jelen tanulmány tárgyát is képező - a 2011-ben bevezetett új személyi jövedelemadó-rendszerben az optimális adórendszer jellemzői mennyiben tükröződnek. A korábbiakban már említésre került, hogy a személyi jövedelemadó egy közvetlen, közteherviselést és az igazságossági kritériumot leginkább megvalósító adónem. A közteherviselés elsősorban abban nyilvánul meg, hogy minden személy részt vesz a közterhek viselésében. Az igazságosság meghatározásakor, ugyanakkor nehézségekbe ütközhetünk, tekintettel arra, hogy rendkívül nehéz állást foglalni azon kérdésben, hogy a 2011-ben bevezetett egykulcsos adórendszer mennyire igazságos, ezért a továbbiakban arra szorítkozom, hogy bemutassam azon nézeteket, melyek a megreformált jövedelemadó-rendszerünk igazságosságához köthetőek. Ennek könnyebb megértéséhez az egyes európai országokban végbemenő változásokat ismertetésével folytatom.

V. Az egyes európai országok személyi jövedelemadó- rendszereiben bekövetkező változások

A rövid történeti bevezetőben már szó esett arról, hogy a jövedelemadót sok európai országban már az I. világháború kitörése előtt bevezették. Bár 1910-re még nem minden

¹⁵ Krekó Judit- P. Kiss Gábor: Az adóoptimalizásról az optimális adóig – az első lépés. Adóelkerülés és a magyar adórendszer. Munkaanyag. 3-5.

<https://www.mnb.hu/letoltes/ado6.pdf> (2017. 12. 8.)

Scharle Ágota-Benczúr Péter-Kátay Gábor-Váradi Balázs: Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága? <https://www.mnb.hu/letoltes/mt-88.pdf> MNB Tanulmányok, 2010/88. szám 8.

fejlett ország vezette be a progresszív jövedelemadót, ám maga a jövedelemadó-rendszer formálódóban volt. Alig egy évszázaddal később, 2008-ban az 1910-es években még formálódó fázisban levő rendszerből az Európai Unió tagállamainak a KSH statisztikai állásfoglalása szerint 1183 milliárd euró bevétel keletkezett, amely a kétezres évek kiemelkedő aránya volt. 2010-ben a személyi jövedelemadó legmagasabb kulcsa átlagosan 37.5 %-os volt. A legmagasabb kulcsot, 56.4%-ot Svédország, a legalacsonyabb- ekkor még 10 %-os kulcsot pedig Bulgária alkalmazott. Figyelemre méltó, hogy a korábbi szovjet tagköztársaságok, így például Észtország, Lettország, Litvánia, és hazánk is a rendszerváltás révén egy súlyos gazdasági sokkhatást élt meg. Ugyanakkor, az említett országok a kezdeti nehézségeket leküzdve a gazdasági önállósodás, felépítés és növekedés tekintetében egyaránt kiemelkedő sikereket értek el, és fokozatosan vezették be az egykulcsos jövedelemadó-rendszert.¹⁶ Az említett országok közül külön említést érdemelt Észtország, mely természetesen földrajzi elhelyezkedése miatt eltérő megítélés alá eshet, ugyanakkor rendkívül impozáns eredményeket ért el az ezredfordulóig. Az 1990-es években még súlyos gazdasági recesszióval küzdő ország egy évtizeddel később a régió egyik legerősebb- és egyben európai-államává nőtte ki magát.¹⁷ A balti ország kiemelkedő GDP növekedéssel rendelkezik, 2005-ben 9.8%-os növekedéssel minden addigi ütemet túlszárnyalt. Az észt gazdaság működésében a pénzügyi és szolgáltatási szektor játszik meghatározó szerepet.¹⁸ Említést érdemel, hogy az észt gazdaság különösebb költségvetési nehézség nélkül vészelte át az egykulcsos adórendszerben 2004 és 2008 között bekövetkező adókulcs mértékének csökkentését, melynek keretében az adókulcs mértéke 26.0 %-ról 21 %-ra csökkent. A hazánkhoz hasonló gazdasági adottságokkal rendelkező Szlovákia 2004-ben, déli szomszédunk, Románia pedig 2005-ben vezette be az egykulcsos jövedelemadót. Bulgáriában és Csehországban szintén csökkentették a legfelső kulcs mértékét.

A legerősebb európai országok többsége ugyanakkor továbbra is progresszív adórendszert alkalmaz, példaként Luxemburg említhető, mely 17 adókulcsot ismer, vagy Németország, Svédország, Belgium, Hollandia vagy az Egyesült Királyság, melyek viszont a magyar rendszerrel ellentétben a tőkejövedelmeket különadózó jövedelemként kezelik és a progresszív adótábla felső kulcsánál alacsonyabb adómértékkel adóztatják.¹⁹

Visszatérve a balti államok példájához, elgondolkodtató, hogy az 1990-es években még súlyos bel-és külpolitikai válsággal terhelt kis országok, így különösen Észtország minek köszönhette a sikerességét, és természetesen az is, hogy mindez betudható-e az egykulcsos adórendszer bevezetéséhez. Természetesen ennek megválaszolása mélyebb szintű elemzést igényelne- s jelen tanulmány terjedelmi és témakereteit szétfeszítené-, ugyanakkor, megjegyzést érdemel, hogy 2005-ben Észtországban a növekedés motorja a belső fogyasztás dinamikus növekedése volt, valamint a nominális bérek és beruházások számai is növekedtek, továbbá az ország exporttevékenysége is fellendült, mely a hazai jövedelemadó-rendszer igazságos működésének megítéléséhez segítséget nyújthat.

VI. Az adórendszer és az igazságosság

Az igazságosság, vagy méltányosság eltérően értelmezhető, valójában értékválasztáson alapul, hogy mit tekintünk igazságosnak. Kétségtelen, hogy a társadalmi

¹⁶ Központi Statisztikai Hivatal: Adózás Európai Unióban. Statisztikai Tükör. IV. évfolyam 100. szám. 2010. 2. szeptember 24. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel31007.pdf> (2017. 12. 11.)

¹⁷ Szilágyi Judit: *Észtország az Európai Unióban.* 483. http://www.mtak.hu/kiadvany/fiatal/27_szilagyi_judit.pdf (2017. 12. 11.)

¹⁸ <https://taxfoundation.org/2017-international-tax-competitiveness-index> (2017. 12. 11.)

¹⁹ Simon István (szerk.) 2012. i. m. 168.

berendezkedés legalapvetőbb követelménye az igazságosság, mely a közösségi, társadalmi együttműködés alapja. Az igazságosság Rawls szerint „tartózkodás attól, hogy előnyt húzzunk valaminek az elvételeiből, ami nem a miénk”.²⁰ Tóth J. Zoltán szerint „...ez nem más, mint negatív megfogalmazása annak a szókratészi gondolatnak, hogy az az igazságosság, ha mindenkinek megadjuk, ami neki jár. Tartalmilag pedig akkor adjuk meg mindenkinek, ami őt (őket) egymáshoz viszonyítva is megilleti, ha Arisztotelész alapján a hasonlót hasonlóan, a különbözőt pedig különbözően (mégpedig arányosan különbözően, vagyis az eltérés mértéke szerint) kezeljük. Ez az igazságosság legalapvetőbb mércéje....”²¹ Egy vonatkozó MNB tanulmány szerint ugyanakkor az igazságosság értelmezései jól megragadhatóak a társadalmi jólét fogalmával²², mely elsősorban a klasszikus utilitáriánus (haszonelvű) megoldásra épül. Vasvári szerint ugyanakkor a társadalmi hasznosság megállapítása ugyanakkor lehetetlen feladat, mert az „egyéni hasznosságok aggregálása az eltérő szubjektív skálák és etikai problémák miatt nem megoldható.”²³

Látható, hogy az igazságosság fogalmának meghatározásakor is több ellentét merülhet fel, ugyanakkor érdemesnek tartom megjegyezni, hogy Rawls az igazságosság elveinek meghatározásakor azt is kiemelte, hogy az általa megalkotott fogalom csak akkor érvényesülhet, ha mindenki egyenlő, azaz mindenki azonos módon és mértékben vehet részt ezen elvek megfogalmazásában. Ugyanakkor, álláspontja szerint mindez rendkívül hipotetikus megfogalmazás, hiszen minden embernek más az értékrendje, célja, értéke, vagyoni-jövedelmi viszonya, körülménye. Mindez álláspontom szerint összefüggésbe hozható Vasvári terminológiájával, mely a korábban ismertettek szerint az igazságosság – haszonelvű megközelítését- megállapítását kifejezetten az eltérő szubjektív skálák miatt vetette el. Az eddig ismertett elméletekből összegzésként megállapítható, hogy a kifejezetten optimális, igazságos adórendszerrel azért nehéz állást foglalni, mert minden adózó akarata eltérő, és végső soron meglátásom szerint az adózók (is) alakítják az adórendszert, hiszen a belső fogyasztással, a foglalkoztatással, a munkavégzéssel, és ezek maximum valamint minimum mértékével döntő befolyással lehetnek az adórendszerre. E vonatkozásban érdemesnek tartom megjegyezni, hogy a szakirodalomban ismeretes olyan megközelítés is, mely az igazságos adórendszer keresése helyett az adózók etikus viselkedését vizsgálja. Az adózók etikus viselkedésének elemzése Bánfi Tamáshoz köthető, aki oly módon közelítette meg az igazságos adórendszert, hogy annak kiindulópontja a közteher-viselő képesség lehet.²⁴ Bánfi Tamás tanulmányában egy elméleti történetben megfogalmazott állítást- nevezetesen azt, hogy az egyetlen globálisan is érvényesíthető igazságossági ismérv a közteherviselő-képesség (egyenlő haszonáldozat elve) - továbbgondolta Dieter Brümerhoff német közgazdász véleményével, aki az egyenlő haszonáldozat elvéből három különböző adózási megoldást is kidolgozott. A német közgazdász háromféle modellt dolgozott ki, melyek a következők: abszolút haszonáldozat, relatív haszonáldozat, határhaszon-áldozat.²⁵ A három szabály közül az abszolút haszonáldozat révén egyösszegű, vagy egykulcsos adó, az egyenlő relatív haszonáldozat szerint egykulcsos vagy progresszív adó, az egyenlő haszonáldozat szerint progresszív jövedelemadó lehet a célszerű megközelítés. Bánfi Tamás a Brümerhoff által felhívott gondolatmenetet tovább építve egy olyan javaslatot fogalmazott meg, mely szerint az

²⁰Tóth J. Zoltán: John Rawls igazságelmélete. Jogelméleti Szemle. 2015/1. lapszám 1. http://jesz.ajk.elte.hu/tothj212.html#_ftn1 (2017. 12. 13.)

²¹Tóth J. Zoltán i. m. 2015. 1.

²²Scharle Ágota-Benczúr Péter-Kátay Gábor-Várad Balázs: Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága? <https://www.mnb.hu/letoltes/mt-88.pdf> MNB Tanulmányok, 2010/88. 8.

²³Vasvári Tamás: Kockázat, kockázatészlelés, kockázatkezelés- szakirodalmi áttekintés. Pénzügyi Szemle. 2015/1. lapszám, 32.

²⁴Bánfi Tamás: Igazságos adó(rendszer) vagy etikus adózó? Köz-gazdaság. 2014/4. Különszám az adópolitikáról. 99. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1831/1/KG_2014n4_Banfi_p99.pdf (2017. 12.13.)

²⁵Bánfi 2014. i. m. 100-101.

igazságos rendszert a nyilvánosság biztosításával valamint a korrupció, a csalás és az adócsalás visszaszorításával lehetne álláspontja szerint megerősíteni.

Az adózás igazságosságával kapcsolatban érdemesnek tartom kiemelni *Szilovics Csaba* elméleti megközelítését is. *Szilovics Csaba* az adózás igazságosságával kapcsolatban két elvet emelt ki, a teljesítmény és a hasznosság elvét. *Szilovics Csaba* szerint a teljesítmény elvét képviselők az adóztatás középpontjába a teljesítményarányosan egyenlő tehermegosztást helyezik, függetlenül attól, hogy az állam redisztribúciós tevékenysége révén mire fordítja az adóbevételeket, azaz nem veszi figyelembe az állami ellenszolgáltatást.²⁶ Ezzel szemben a szociális szempontokat is képviselők a hasznossági oldalról történő megközelítésben az adórendszert elsősorban abból a szempontból vizsgálják, hogy az adórendszer mennyire juttatja érvényre a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ebben a megközelítésben a progresszív adórendszer sokkal inkább kiküszöböli a rosszabb társadalmi helyzetben levőket, hiszen alacsonyabb adóterhet ró az adózókra, ugyanakkor az állam alanyi jogon biztosítja számukra a szociális szolgáltatásokat. Gyakorlatilag ebben a kontextusban- az alanyi jog biztosításával- a társadalmi kiegyenlítődésként céljának érvényre juttatása megfelel *Rawls* elméletének is, hiszen *Rawls* nézete szerint minden személy eltérő jövedelemmel, vagyoni viszonyal, értékrenddel és céllal rendelkezik, a szociális jóléti államnak maximalizálnia kell az egyes minimum szolgáltatásokat.

A téma kifejtése szempontjából figyelemre méltó a *Pántya József, Kovács Judit és Illyés Katalin* tollából született tanulmány, mely az adórendszer igazságosságáról és hatékonyságáról szól.²⁷ A szerzők szerint az adórendszerek megítélésében az igazságosság és hatékonyság megkerülhetetlen tényezők. Álláspontjuk szerint az adórendszer hatékonysága két módon mérhető: egyrészt abból a szempontból, hogy mennyire ösztönöz nagyobb és jobb gazdasági tevékenységekre, másrészt pedig, hogy mennyire motiválja az adófizetési hajlandóságot. Mindez álláspontom szerint az adórendszerek igazságossága megítélése szempontjából is döntő jelentőséggel bírhat, hiszen a hatékony adórendszer a gazdaság versenyképességét is elősegíti, amely végső soron minden adófizető érdeke is. Hatékony, eredményes, méltányos tehermegosztást alkalmazó, versenyképes gazdasági környezetben a reálbérek és belső fogyasztás növekedése, továbbá a munkaerő-piaci feltételek javulása prognosztizálható. Szintén említést érdemel azon tényező is, hogy Magyarország Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozása óta túlzott deficiteljárást alatti állt, melynek megoldása a Századvég álláspontja szerint egy más költségvetési politikát is igényelt, így az egykulcsos adórendszertől a belső fogyasztás fellendülését is várták. A Századvég kutatása szerint a progresszív adó a többletmunkát is büntette, mely a megalapozott gazdasági növekedés gátját is képezte.

Összefoglalva tehát, az eddig ismertett elméleteket, valamint gondolatmenetet, látható, hogy az adórendszer típusától függetlenül rendkívül nehéz megállapítani, hogy mit tekinthetünk igazságos rendszernek. Csupán egyetérteni tudok *Vasvári* és *Bánfi* azon megállapításaival, melyek szerint egyrészt az egyéni hasznosság aggregálása nehézségekbe ütközhet, továbbá a *Bánfi Tamás* által megfogalmazott azon alaptétellel is, mely szerint az igazságosság kiindulópontja elsősorban az egyének közteherviselő-képessége kell, hogy legyen. Látható, hogy az adórendszer méltányos működése szintén megkerülhetetlen tényező, és a szakirodalomban felmerült nézeteket is elemezve következtetésként levonható, hogy az adórendszer igazságos működését más megvilágításba helyezi. Álláspontom szerint az imént említett esetkör *Szilovics Csaba* gondolata is alátámasztja, hiszen az igazságos adórendszert a

²⁶ Szilágyi Csaba: Az igazságosság érvényesülése az adóztatásban. Az adózás igazságossága – méltányosság – azonosság – optimális adórendszer. *Pro Futuro*.2013/1.,52-53.

²⁷ Pántya József–Kovács Judit–Illyés Katalin: Laikus nézetek az adózás igazságosságáról és hatékonyságáról. *Alkalmazott Pszichológia* 2015. 28-30.

http://ap.elte.hu/wp-content/uploads/2015/07/AP_2015_2_PANTYA_etal.pdf (2017. 12. 14.)

hasznosság elvének tükrében is értelmezte, mely a hatékony adórendszer elemzésének alapját képezheti. Az ismertett szakirodalmi nézetek alapján, meglátásom szerint az adórendszer legyen az lineáris, vagy progresszív- az eddig ismertett elméletekkel együtt érdemesnek tartom megvizsgálni részben gazdasági, hatékonysági oldalról is, így különösen az optimális adórendszer jellemzői mentén is, mely szintén a gazdasági megközelítést támasztja alá.

A korábbiakban említésre került, hogy az optimális adórendszer többféleképpen jellemezhető, így megközelíthető az igazságosság, méltányosság oldaláról, melyben a fentiek alapján látható, hogy rendkívül nehéz állást foglalni. A szakirodalom egységes a tekintetben, hogy a tényleges és tervezett progresszív szja rendszer a bruttó jövedelmek tekintetében sokkal progresszívebb és jobban kedvez az adófizetők szegényebb rétegeinek, ugyanakkor érdemesnek tartom megvizsgálni azon kérdéskört, hogy az egykulcsos adórendszer bevezetése milyen hatással lehet adott esetben hazánk gazdaságára. Az optimális adórendszer elméletének kifejtésekor említésre került, hogy egy adórendszer akkor optimális, ha egyaránt támogatja az akár hazai, akár külföldi tulajdonostól eredő beruházásokat, a belső fogyasztást, kedvezően hat a foglalkoztatási rátára, csökkenti az adóelkerülést és a terhek elosztását igazságos, méltányos módon hajtja végre. E vonatkozásban álláspontom szerint érdemes lenne megvizsgálni, hogy hazánk a foglalkozáspolitikai, a beruházások száma, a belső fogyasztás és az adóelkerülés területén milyen eredményeket ért el az adórendszer reformja révén. Mindezek miatt érdemes megvizsgálni és részletes elemzés tárgyává tenni, hogy milyen következményekkel járt a magyar jövedelemadó-rendszer átalakítása.

VI.1. Az adóreform és a munkaerő-piaci tendenciák

Az adórendszer és a gazdasági versenyképesség egymásra hatással levő és összefüggő fogalmak. A gazdasági versenyképesség azon tulajdonságok összessége, melyek hozzásegítik az adott országot ahhoz, hogy a legjobb gazdasági eredményeket érhesse el. A gazdasági versenyképesség egyik mérőszáma az IMD mutató, melyet a World Economic Forum állít össze évről évre. A WEF statisztikai kutatása alapján Magyarország kezdetben sikeres volt (2001-től mért adat), majd 2012-re jelentős hátrányba került, különösen regionális szinten, így például Lengyelországhoz képest.²⁸ Meglátásom szerint ugyanakkor mindez magyarázható részben azzal is, hogy hazánkban ekkor tetőzött az ekkorra már össztársadalmi szintűvé vált deviza-alapú hitelezésben rejlő problémakör, másodsorban pedig az ennek köszönhető növekvő államadóssághoz köthető probléma is. A szakirodalom szerint a gazdasági teljesítményt az alacsony termelékenység és az alacsony foglalkoztatás korlátozza, a kormányzati hatékonyságot pedig elsősorban a magas adóállomány és az adók szerkezete rontja le.²⁹ Az alacsony foglalkoztatás és az adórendszer szerkezete egymással szorosan összefüggenek, hiszen az adók megnövelik a munkaerő költségét, mely így a foglalkoztatás bővülésének korlátját is képezi. Progresszív rendszerben magas marginális adókulcs esetén csökkenhetnek a társadalmi egyenlőtlenségek, ugyanakkor vélhetően a többleteljesítmény is elmarad. Alacsonyabb jövedelemsávban a marginális adókulcs növelése kedvezőtlenül hathat az itt adózók körére, ugyanakkor a felsőbb jövedelemsávban emiatt szükséges megemlíteni a marginális adókulcsot, mely végső soron a különbségek csökkentését idézheti elő, tekintettel arra, hogy a marginális adókulcs összefüggésben van az átlagos adókulccsal, mely a pótlólag kialakult jövedelemre vonatkozik. Amennyiben minden jövedelemsávban megnöveljük a

²⁸ Szilágyi György: A versenyképesség mérése a nemzetközi összehasonlítások módszertanának tükrében. *Statisztikai Szemle*. 86. évfolyam 1. szám. 8.

²⁹ Tóth G. Csaba-Virovác Péter: Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi Szemle*. Fókusz: A gazdasági jogalkotás hatása a reálfolyamatokra. 2013/ 4. lapszám, 387.

marginális adókulcs mértékét, úgy megnövekszik az átlagos adókulcs is, így a jövedelemkülönbségek könnyebben csökkenhetnek az egyes rétegek között. Minél jobban megemeljük a marginális adókulcs mértékét a felsőbb jövedelemrétegekben, annál kisebb lesz az adóbevétel, hiszen az átlagos adókulcs emelkedése már nem lesz érdemi. Sokkal kisebb ösztönzést és egyben bevételt eredményez a nagyobb jövedelemmel rendelkező adózók körében, és csökkenti a pótlólagos jövedelemszerzés iránti hajlandóságot. Látható, hogy a marginális és átlagos adókulcsok növelése egy bizonyos szint után már kedvezőtlenül hat az adóbevételekre, ezért ilyen megfontolásból érdemesebb egy új adórendszert bevezetni, mintsem tovább emelni az adókulcsokat. Az egykulcsos rendszerben minden jövedelemsávban ugyanakkora a marginális adókulcs, így gyakorlatilag a pótlólagos jövedelmet terhelő átlagos adókulcs a jövedelem szintjével egyenlő mértékben növekszik. Mindez kedvezően hat a foglalkoztatásra is, és így várhatóan az adófizetők száma is növekvő tendenciát kell, hogy mutasson.

E vonatkozásban említésre méltó adat, hogy 2007-ben a munkanélküliségi ráta 7.4% volt, 2009-ben 10 %-ot tett ki, 2010 és 2012 között 11.2%-11%, 2013-ban 10.2%-ot, 2014-ben 7.7%-ot, 2015-ben pedig 6.8% volt.³⁰ Látható, hogy a munkanélküliségi ráta 2007 és 2012 között évről évre növekedett, mely részben magyarázható azzal is, hogy a 2008-ban Észak-Amerikában kibontakozó, majd ez év őszén az európai pénzügyi piacokat is elérő pénzügyi bizalmi válság következtében több egyén is elvesztette munkáját.³¹ 2013-tól a munkanélküliségi ráta rendkívül pozitív eredményeket mutat, melyben a fentebb ismertetett adóelméletek alapján az egykulcsos személyi jövedelemadó-rendszernek is szerepe lehet. A munkanélküliségi ráta csökkenése mellett a foglalkoztatási ráta ugyanakkor növekvő pályára lépett 2010 óta, hiszen öt év alatt a foglalkoztatottság 48.7%-ról 55.9%-ra növekedett.³² E két mutató kedvező számát azért is érdemes figyelemmel kísérni, mert a munkanélküliség csökkenésével az aktív munkavállalók és végső soron az állam terhei is csökkenhetnek valamint az állam működése is hatékonyabbá válhat.

VI.2. Az adóreform és a személyi jövedelemadóból származó bevételek

Kovács Árpád szerint az Európai Unió tagállamainak 2008 és 2010 között a legfontosabb gazdaságpolitikai célkitűzése a visszaesés megfékezése volt, melynek elérése céljából közel azonos gazdasági intézkedések foganatosítása révén kívánták megteremteni a pénzügyi stabilitásukat.³³ A közel azonos célkitűzés egyrészt az állami kiadások csökkentésében, másrészt a jövedelemkoncentráció mérséklésében tükröződött. Ebben a kontextusban az állami bevételek, így az adók, adójellegű bevételek és más egyéb bevételek még jobban felértékelődnek. Ha az államnak egy adott évben a többi más adónem mellett a személyi jövedelemadóból is több bevétele származik, akkor több forrást tud biztosítani a szociális ellátórendszernek is. A korábban ismertetett elméleti megfontolások alapján egy bizonyos ponton túl már nem érdemes a progresszív adórendszerben alkalmazott marginális és átlagos adókulcsokat növelni, mert nem eredményez több adóbevételt. Az adóbevételek szinten tartása ugyanakkor elengedhetetlenül fontos, hiszen az ország versenyképességének megőrzése részben ily módon is biztosítható. Az egykulcsos adórendszer bevezetésétől elvárható, hogy az állam személyi jövedelemadóból származó bevételeit megnövelje. Az alábbi KSH statisztikai kimutatásai alapján készített táblázat az állam személyi

³⁰ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf001.html (2017. 12. 16.)

³¹ Központi Statisztikai Hivatal: A válság hatása a munkaerőpiacra.

³² v.ö.: <http://profit7.hu/hirek/tortenelmi-csucson-a-foglalkoztatottak-szama> (2017. 12.16.)

³³ Kovács Árpád: Különbségek és azonosságok az EU tagországok válságkezelési gyakorlatában. http://www.fomterv.hu/mmk/sites/default/files/balatonfoldvar-2012/Dr_Kovacs_Arpád_2.pdf (2017.12.17.)

jövedelemadóból származó bevételeinek alakulását mutatja be 2005-től 2016-ig terjedő spektrumban.³⁴

1. táblázat: SZJA bevételek 2005-2016

Adóév	SZJA bevétel (milliárd forint)
2005	1 437 773
2006	1 579 841
2007	1 820 825
2008	2 026 493
2009	1 899 729
2010	1 773 925
2011	1 382 786
2012	1 498 396
2013	1 504 598
2014	1 589 055
2015	1 688 600
2016	1 694 475

Az eredményekből következtetésként levonható, hogy a vizsgált időszakban a legtöbb állami szja bevétel 2007 és 2010 között keletkezett, míg az egykulcsos rendszer bevezetését követően az adóbevételek kiugróan magas számot nem képviselnek. 2011 óta a befizetett jövedelemadók évről évre arányosan növekedtek, melyet a 2017-re tervezet 1 908 500 milliárd forintos adóbevétel is alátámaszthat. Noha 2010 után kiugróan magas adat nem keletkezett, mégis figyelemre méltó, hogy az új rendszer megteremtette az állandóságot, az állami bevételek tartósan növekvő pályára léptek, az adórendszer versenytorzító hatása számottevően csökkent.

VI.3. Az adóreform gazdaságra gyakorolt hatása

Az Európai Unióban az adópolitika meghatározása elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik, egyedül a fogyasztást terhelő adókra van szabályozás. Bár a tagállamok saját hatáskörben jogosultak adóreformokat végrehajtani, a reformjaik kivitelezéséhez mind az Európai Unió, mind pedig a Világbank javaslatokat fogalmaznak meg, ajánlás formájában, melyeket nem kötelező figyelembe venniük. A Világbank egy 1991-es ajánlása szerint az adókulcsok mértékénél is fontosabb az adóadminisztráció terheinek a csökkentése és javítása, valamint továbbá az, hogy a reform hosszú távú legyen, mely így végső soron a gazdaság hatékonyságát is növeléséhez is hozzájárul.³⁵ A Miniszterelnök 2011-ben első gazdasági akcióprogramjának ismertetésekor kiemelte, hogy az egykulcsos adórendszer bevezetésével javulhat az adómorál és a gazdaság működése várhatóan transzparenssé válik. A korábban példaként felsorolt európai tagállamokban egykulcsos adóreformjaiban szintén az adókulcsok csökkentése és az adóadminisztráció elősegítése jelent meg. A társadalmi jólét szempontjából azon adórendszer lesz a kedvező, amely a redisztribúciós tevékenység ellátása során a hatékonysági szempontokat is megvalósítja. A hatékonyság pedig elsősorban az adórendszer átláthatóságának növelésében valósítható meg. A horizontális igazságosság elvéből adódóan

³⁴ Készült a Központi Statisztikai Hivatal központi költségvetés 2005-2017 közötti bevételeire vonatkozó adatok alapján. Saját készítés.

³⁵ Kiss Sándor Csanád-Scharle Ágota-Szabó Bálint Szabó Péter András: Adóreformok Európában. *Külgazdaság*. 2008/52 lapszám. 9-10. szám, 7.

azon adórendszer igazságos, melyben a hasonló helyzetben levők hasonló módon adóznak. Az adóelkerülés növekedő tendenciája torzíthatja a gazdaság hosszú távú növekedésének lehetőségét. Meglátásom szerint az adóhatékonyság növelése elősegítheti az adózás optimális működését is, mert a feketegazdaságban megtermelt és előállított javak képesek egy olyan adókulcsot megteremteni, amely szintén az állam személyi jövedelemadóból származó bevételeit növelheti. Progresszív adórendszer esetén az elért, vagy elérni kívánt jövedelem nagysága adóalapot befolyásoló tényező, magasabb adókulccsal megadóztatott jövedelemsávba kerülés esetén az adózó tevékenységének tényleges megváltoztatásával is reagálhat, így például a munkaszerződésben rögzített és a ténylegesen ledolgozott munkaórák száma tekintetében. Figyelemre méltó, hogy az említett törekvés- így az adóelkerülés kockázatának csökkentése- a magyar bűnözési statisztikában is tükröződik. A Legfőbb Ügyészség adatai szerint Magyarországon a számvitel rendjét sértő bűncselekmények száma az egykulcsos adórendszer bevezetésével drasztikusan lecsökkent.³⁶ Hazánkban 2007 és 2011 között rendkívül megnövekedtek a bűnözési statisztikák. 2007-ben 1274 darab számvitel rendjét sértő bűncselekményt követtek el, míg 2008-ra ez az átlag közel a háromszorosára nőtt, 3137 cselekményre. 2010 és 2011 között ez a szám már az 3000-et is meghaladta. Az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetésével 2012-ben a statisztika szerint 994 számvitel rendjét csökkentő bűncselekményt követtek el, a későbbiekben pedig ez a szám tovább csökkent, 2013-ban már csak 584-et, 2014-ben pedig 630-at. Ezzel összefüggésben 2012-ben az adófizetők száma már a négy milliót is átlépte, amely a belső fogyasztásra is kedvező hatást gyakorolt.

VII. Összegző gondolatok

Az adójog területén a progresszív jövedelemadó bevezetése és fejlődése volt a XX. század egyik legnagyobb eredménye, amely- mint a jelen tanulmányból levonható következtetések alapján is- igazságosabb adóterhelést jelentett az adózók számára, és különösen az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező személyek járt előnyös eredményekkel. Ugyanakkor, a XX. század utolsó évtizedeiben az egyes országok közötti adóverseny mindinkább kiéleződött, melyből adódóan a progresszív jövedelemadó rendszerbeli helye veszélybe került. Bár a nagyobb nyugati államok továbbra is alkalmazzák a progresszív jövedelemadót, az ezredfordulót követően – különösen a balti államok- folyamatosan átálltak az egykulcsos személyi jövedelemadó rendszerére. Az említett országok versenyképességük különös tekintettel a tanulmányban is említett Észtországra- jelentős javulást mutatott. Bár kérdéses- és mélyebb szintű elemzést igényelne - hogy a javulás az egykulcsos rendszer bevezetésének volt-e betudható, ugyanakkor valamilyen szinten biztosan közrehatott. Hazánk 2011-ben döntött úgy, hogy bevezeti az egykulcsos személyi jövedelemadó-rendszert. A változás létjogosultságát sokan vitatták, különös tekintettel az így kialakított rendszer igazságtalannak tartott elosztási rendszere miatt. Jelen tanulmányban elsősorban arra helyeztem a hangsúlyt, hogy bemutassam és részletesen elemezzem a személyi jövedelemadó-rendszerek igazságosságához fűződő elméleteket és a 2011-ben bevezetett új adórendszerről egy minél átfogóbb képet adhassak. Az adóztatás igazságosságához fűződő szakirodalomban megjelenő elméletek és statisztikák bemutatása alapján összegzésként elmondható, hogy az egykulcsos rendszer valóban magában hordozhatja a hátrányos adóterhelést, különösen az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők körében. A statisztikák alapján a kezdeti célkitűzések, így a gazdaság fehéritése, az adórendszer egyszerűsítése, a foglalkoztatás bővítése megvalósult. 2011 óta több személyi jövedelemadó bevallás keletkezett,

³⁶Legfőbb Ügyészség: Tájékoztató a 2013. évi bűnözésről. Budapest. <http://www.mklu.hu/repository/mkudok2992.pdf> 9. számú tábla, 19. (2017. 12.18.)

megnövekedett az adófizetők köre, és csökkent a számvitel rendjének megsértéséből eredő bűncselekmények száma is. Összegzésként elmondható, hogy az egykulcsos személyi jövedelemadó-rendszer alkalmazása révén hazánk versenyképesebbé vált, ugyanakkor további adóévek eredményei szükségesek ahhoz, hogy az személyi jövedelemadó-rendszerünkről még árnyaltabb képet kaphassunk.

Az Európai Unió Bíróságának döntési mechanizmusáról

A korábbi tanulmányomban a strasbourgi emberjogi bíróság (EJEB) működését elemeztem, és a mostani írásom egyik célja a luxemburgi bírák EJEB-bírák helyzetével való összevetését célozza.² Összegezve a korábbi tanulmányomat, az utóbbi évek elemzései nyomán evidenssé vált, hogy Strasbourgban az elmúlt évtizedekben fokozatosan egy többszáz fős emberjogi jogász-apparátus épült fel, és lényegében ez a központosított apparátus alakítja ki az EJEB döntéseit. Az emberjogi egyezményt aláíró 47 állam egy-egy bírót küld az EJEB bírói tanácsaiba kilenc éves ciklusokra, de ezeknek nincs saját döntéshozó munkatársi törzskara, hanem a kb. 300 fős központosított jogászapparátus segítségével szorulnak. Ha egy EJEB-bíró előadó bírója lesz egy indítvány feletti döntésnek, melynek során egy döntési tervezetet kell elkészítenie a bírói tanács számára, akkor a központosított jogászapparátusból kap egy *junior lawyert*, akit jogászapparátusban a felettesei megbíznak ezzel. Ám ez nem az előadó bíró instrukciói alapján jár el, hanem szigorú alárendeltségben marad az apparátusban a *senior lawyer*, a szekció *deputy registrar* és végső soron a *szekció registrar* apparátus-hierarchiájának. Az előadó bíró csak befolyásolni igyekezhethet ezt az apparátus-hierarchiát, de saját álláspontját csak nagyon korlátozottan viheti bele a bírói tanács elé kerülő döntési tervezetbe. (Vigasztként az elégedetlen EJEB-bírák számára lehetőség van a szeparált (külön- vagy párhuzamos) vélemény döntéshez csatolására, de ennek nincs hatása az elfogadott EJEB-döntésre.) Az elvileg bírói döntések erős apparátus-kontroll melletti létrejöttén túl még egy pótlólagos apparátus is korlátozza az EJEB-bírák érdemi döntéshozását, és ez a 2005-től létrehozott *jurisconsult* intézménye. A juriskonzultus kiterjedt saját apparátusa élén az EJEB eddigi esetjoga szempontjából ellenőrzi a készülő döntési tervezeteket, és ha apparátusa eltérést lát egy-egy esetben, akkor először figyelmezteti az előadó bírót és a neki segítő központi apparátus-jogászokat - nagyobb eltérés esetén még a hetenkénti juriskonzultusi kör- emailben is megfedi a vétkeseket mindenki okulására és elrettentésére -, de ha az eltéréshez ragaszkodik az előadó bíró, akkor el is vetetheti tőle az ügyet a juriskonzultus, és más bírói tanácsra bízják a döntést.

Mindezek alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a Strasbourgban az évtizedek alatt kifomálódott emberjogi jogász-apparátus alapvetően maga értelmezi és alkalmazza az emberjogi egyezmény rendelkezéseit az egyes államokkal szemben, és csak álcaként vonja maga elé a tagállamokból kiküldött bírókat a bírói döntési tanácsokba szervezve. Ez a jogértelmezés és jogalkalmazás azonban egy hierarchikus jogászapparátus működését jelenti, és nem viseli magán a bírósági döntés jellemzőit. Nincs bírói függetlenség, továbbá nem az emberjogi egyezmény rendelkezései adják az egyes ügyek eldöntéséhez a mércét, hanem az évtizedek alatt a hierarchikus jogászapparátus által kialakított döntési szempontok, és ezt mint bírói esetjogot kényszerítik a mindenkori új és új, tagállamokból kiküldött bírákra. Az európai főbíróságokat kutató *Mathilde Cohen* a strasbourgi bírák helyzetét tanulmánya provokatív címében kérdésként úgy fogalmazza meg, hogy "Judges or Hostages?" (bírák vagy túsok)³, de neutrálisabban csak azt kell most leszögezni, hogy ha nem is éri el a tús-helyzet szintjét az EJEB-bírák helyzete, mint bírósági döntéseket nem

¹ Alkotmánybíró, egyetemi tanár, ELTE ÁJK, az MTA Doktora, e-mail: pokolb@ajk.elte.hu

² Lásd Pokol Béla: Az EJEB-bírák függetlenségének problémái. *Jogelméleti Szemle* 2018/2. sz.

³ Mathilde Cohen: Judges or Hostages? Sitting at the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge University Press 2017. 58-80. p

lehet elfogadni a bírakat alapvetően csak paravánként használó emberjogi jogászsapparátus döntéseit. A volt EJEB-bíró, koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson 2013-ban befejezve strasbourgi tevékenységét egy interjút adott, és kritikával illette az akadémiai kutatókat is, hogy nem veszik észre az EJEB-bírák teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogász-apparátus felé.⁴ Időközben azért az újabb kutatások nyomán szerencsére ez már nem titok, és egyre bővülő körben jelennek meg tanulmányok e problémáról. Hogy egy hasonlatot hozzak az “álca-bírói helyzet” megértésére, aki elég idős ahhoz, hogy még emlékszik a szovjet idők egypártrendszerének ‘parlamentari törvényeire’, annak ismerős lehet a strasbourgi kép. Akkor is a teljes hatalmat birtokló egypárt központi apparátusa (a Pártközpont!) döntött egyeztetési eljárásokban, és a minisztériumi apparátusokkal közösen alakította ki a döntéseket, majd az évi egy-két napra összeülő “műparlament” pusztán kézfemeléssel megszavazta utólag ezeket a döntéseket, és ezek aztán, mint “törvények” jelentek meg.

A mostani tanulmányban azt szeretném megvizsgálni, hogy mennyiben tér el az Európai Unió Bírósága a Strasbourgban diagnosztizált helyzettől, és mennyiben jelentenek a luxembourgi döntések valódi bírósági döntéseket, illetve vajon az itteni bírák tanácsai is csak egy álcát jelentenek-e egy folyamatosan működő jogász-apparátusi döntési folyamathoz. Ezen túl a uniós főbíróság helyzetét tágabban elemezve a működése folyamán ténylegesen elért hatalmi funkcióit veszem szemügyre, illetve a tanulmányom végén a bírósági funkcióiban létrejött torzulások felszámolására teszek néhány javaslatot.

I. Szervezeti és működési adatok

Az Európai Unió Bírósága (Court of Justice of the European Union - CJEU) 1989-től már két belső bíróságból áll - a döntési teher gyorsabb elvégzése miatt lépve ebbe az irányba - , és az addigi egyetlen bíróság mellett létrehozták a kisebb jelentőségű gazdasági jellegű ügyekre a mai nevén General Court-nak, magyar fordításban Törvényszéknek nevezett második bíróságot. Ezeket Európai Bíróságnak – vagy a bevett angol rövidítést használva ECJ-nek - és Törvényszéknek nevezem a következőkben.

Az Európai Bíróság és a Törvényszék minden egyes tagállam által megújíthatóan hat évre kinevezett egy-egy bírájából áll, és a 28 bíró mellett az előbbinél még a francia jogi hagyományokból átvett kilenc főtanácsnok (*avocat générale, advocate general*) mint quasi bírók vesznek részt a ügyek eldöntésében. (A Törvényszéknél nincsenek főtanácsnokok.) Az utóbbiaknak ugyan szavazati joga nincs a döntési kamarákban, de a minden lényegesebb ügyben elkészített önálló főtanácsnoki vélemény a legtöbbször alapvetően meghatározza a döntés tartalmát.⁵ Itt Luxembourgban minden bírónak és főtanácsnoknak saját törzskara

⁴ “You enter into an institution filled with hundreds of people who at least some of them, have been working there for decades. These are the people in the Registry. They have all the institutional knowledge, so you are very much dependent on them, when it comes to the way in which the European Court of Human Rights operates on a daily basis This is not just with regard to practical matters, but also on technical expertise, and even judicial decision-making. (...) Some judges have very strong views on their judicial independence, while others are less concerned about the role of the Registry and its influence of the judicial decision-making. This has caused some tensions within the Court and is an issue which academics have failed to address from a theoretical point of view.” Graham Butler: Interview with David Thór Björgvinsson: A Political Decision Disguised as Legal Argument? *Opinion 2/13 and the European Union Accession to the European Convention on Human Rights. Utrecht Journal of International and European Law.* (Vol. 81.) 2015, No. 31.

⁵ Szemben a minden tagállamot megillető egy-egy bírói hellyel, a főtanácsnokok esetében csak hat nagy államnak vagy egy-egy ilyen helye (Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Olaszország , Spanyolország és Lengyelország) és többi hármat rotációs alapon tölti be a többi tagállam, ám a Lisszaboni Szerződés előírta a 11 főre emelést, és Lengyelország ezután kapott egy állandó hatodik főtanácsnoki helyet. Lásd Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* HVG-ORAC . Budapest. 2014, 74. p. A

(*cabinet*) van három (az utóbbiaknak négy) fős jogász-munkatárssal (*référéndaires*), akiket az egyes bírók, főtanácsnokok maguk választanak ki, és alkalmaznak mint munkáltatók. Így ha előadó bírónak nevezi ki az adott bírót a Bíróság elnöke, akkor a döntési tervezetet jobban kézben tudja tartani a neki alárendelt munkatársai révén, és nem válik annyira kiszolgáltatottá a bírósági állandó apparátusnak mint az EJEB-bírók esetében láttuk. (A főtanácsnokokat a *First Advocat General* nevezi ki az egyes ügyekben véleményadásra.) Itt is van ugyan *Registrar*, aki az állandó apparátust felügyeli és irányítja, de ez jórészt csak a Bíróság egészének gazdasági menedzselését és az információs segédszerveit ellenőrzi, és az egyes ügyek eldöntésében résztvevő bírói kabinetek felé nem rendelkezik irányítási joggal. Itt az egyes bírák kiszolgáltatottságát inkább a nyelvi síkon megjelenő korlátok adják. Luxemburgban mindkét bíróságnál a francia a belső munkanyelv, és ezen történik meg a döntési tervezetek készítése, illetve az egyes bíráknak az ügyhöz készített véleményeinek elkészítése. Mivel azonban Európában az utóbbi hetven évben alapvetően háttérbe szorult a francia az angol nyelv általános elterjedtsége mellett, így jóval kisebb nyelvgyakorlattal mennek ki Luxemburgba az egyes tagállamok kinevezett bírái, illetve a tagállamokból is nehezebb kapni francia nyelven valóban felkészült kabinet-munkatársakat. (Mathilde Cohen ezt nevezi a francia nyelvi csapdának (*“the French capture”*)).⁶ Ráadásul mivel itt Luxemburgban is kialakult a sajátos bírói zsargon és zárt fogalmi nyelvezet a döntési tervezetek és az ehhez benyújtott bírói vélemények egységes nyelvi kifejezésére, így ténylegesen belépni a döntési folyamatokba csak az a bíró és kabinet-munkatársa képes, aki ezt a bírósági zsargont hosszabb idő alatt már el tudta sajátítani. Ebből fakadóan az egyes bírók általi saját kabinet-munkatárs kiválasztási szabadság nem teljesen teszi lehetővé számukra az önállóság fenntartását, és emiatt a már begyakorolt munkatársak kényszerű átvételéről írnak a luxemburgi bírák működésének belső ismerői.⁷ Bár mivel ezután az ő fennhatóságuk alá kerülnek az ilyen átvett munkatársak is - akiket nem tudnak irányítani a bírótól független külső apparátus felől – így, szemben az EJEB bíróival, az erősebb személyiséggel rendelkező bírók Luxemburgban meg tudják őrizni a döntési szuverenitás egy fokát. Jelezni kell továbbá, hogy a jogász-nyelvész részlegek állandó helyesbítései a döntési tervezetekben, majd az elfogadott döntésekben itt is erős kontrollt jelentenek, és ez itt is túlmegy a pusztán nyelvi kontrollon, és sokszor érdemi átírást is jelentenek az elfogadott döntések publikálása előtt.⁸

Egy további döntési kontrollt jelent az egyes luxemburgi bírák és döntési kamaráik felé a főtanácsnok (*advocate general*) bekapcsolódása az ügyek eldöntésébe. Bár az egyszerűbb ügyek számára 2004-től már nem jelölnek ki főtanácsnokot vélemény elkészítésére, a legtöbb kicsit is fontos ügyben erre sor kerül, és a Bíróság elnöke általi előadó bíró személyében való döntéssel együtt a főtanácsnoki testület feje, az Első Főtanácsnok (*First Advocat General*) is kijelöli az adott ügyre a főtanácsnokot a vélemény elkészítésére. A kijelölés után mind az előadó bíró, mind a főtanácsnok a saját kabinetjének a referendáriusaival áll neki a *report*, majd a döntési tervezet elkészítésének - a főtanácsnok a véleménye elkészítésének -, de az előadó bíró csak akkor kezdheti el a döntési tervezet készítését, ha a főtanácsnok már leadta a véleményét, és ez a bírósági belső rendszerben

teljes létszámot illetően azonban a mai napig is csak kilenc főre emelés történt meg, lásd Karen McAuliffe: Behind the Scene at the Court of Justice. Drafting EU Law Stories. In: In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 44. p.

⁶ Mathilde Cohen: On the linguistic design of multinational courts: The French capture. I-CON. 2016, 1-20 p.

⁷ „When new judges or advocates general come to the Court, they generally bring their own staff with them, although they sometimes keep at least one *référéndaire* from the institution itself as 'it is useful to have at least one member of cabinet who knows and understands how the institution works'”. McAuliffe: Behind the Scene... 46.

⁸ Lásd Karen McAuliffe: Behind the Scene at the Court of Justice... 35-57. p.

nyilvánosságra került. Mathilde Cohen a főtanácsnok szerepét úgy írja le, hogy ez némileg hasonló az EJEB esetében már vázolt, jurisconsultusi apparátusnak a minden egyes ügyben megtörténő beavatkozásához és a döntés befolyásolásához.⁹ Ám ki kell emelni, hogy bár itt Luxemburgban is nagy a főtanácsnoki vélemény döntést meghatározó szerepe, de a bírói kamara többségi döntéssel tőle eltérő álláspontra is juthat, és ez nem vonja maga után az ügy más kamarához és előadó bíróhoz áttételét, ahogy az az EJEB-nél lehetséges. Így a bírói függetlenséget ez nem érinti annyira, mint az Strasbourgban a jurisconsultus apparátusa következtében létrejött.

Az Európai Parlament és a Tanács 2015/2422-es szabályzata értelmében, mely az Európai Unió Bíróságának az alapokmányát módosította, a Törvényszék bírójának számát 2019-ig meg kell duplázni, és az új bírók egy részének beállítása már megtörtént. Az ügyterhet illetően 2017-ben 739 ügyet regisztráltak, és ez a 2015-ös csúcsot (713) is meghaladta. Ez a növekedés az előzetes értelmezés-kérések miatt is megnőtt, mely 533 kérelmet jelentett, és ez 13%-kal több volt, mint 2016-ban. De nőtt a tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárások száma is, és 2017-ben 41 ilyen eljárás indult, szemben 2016-ban csak 31. A fellebbezések száma a Törvényszékről az ECJ-re 2017-ben csak 141 volt, míg 2015-ben ez magasabb, 206 volt, illetve 2016-ban 168. Az összes befejezett ügy 2017-ben az ECJ-n 699 volt, míg 2016-ban ez a szám 704 volt. Az ECJ előtti előzetes döntési eljárás átlagban 2017-ben 15.7 hónap volt, míg 2016-ban ez 16 hónap volt, a fellebbezési eljárás átlagban 17.1 hónap, míg 2016-ban ez csak 12.9 hónapig tartott. E növekedés a nagyon bonyolult versenyjogi eljárások nagy száma miatt volt.¹⁰

Az ECJ-n a 2004-es bővítés utáni években is a bírák ötös tanácsokba kerülnek beosztásra három éves időtartamra egy tanácselnök vezetésével, mely beosztást és a tanácselnök választást az ECJ bírói testületének Általános Ülése - a Bíróság elnökének javaslatára - végzi el. Ezekben belül a egy-egy hármas tanácsi elnököt is választ az Általános Ülés éves rotációban a tagok közül, és ha rutin ügyről van szó, új jogi kérdés nem merül fel, akkor nem az ötös tanács tárgyalja, hanem csak a hármas tanács, melybe az adott ügyre az ECJ elnöke által kijelölt előadó bíró és a hármas tanács elnöke mellett egy tag kerül még az ötös tanács maradék három tagja közül. Az ECJ-n azonban a legtöbb ügyet ötös tanácsokban döntenek el.¹¹

A Törvényszék bírái 2017 decemberéig 44, 2018 nyarára már 47 főre voltak feltöltve a megduplázott bírói létszámhoz közelítve - így kilenc bíró még hiányzik, illetve Nagy-Britannia kiesésével már csak hét -, és ezek kilenc ötfős kamarában vannak beosztva. Ám ezek - szemben az ECJ-vel - jórészt hármas bírói tanácsokban döntenek. Ebben az évben 917 eljárás indult, és 895-öt zártak le döntéssel, és ez 140 üggyel több lezárást jelentett mint 2016-ban volt. A hármas tanácsok helyett az ötös tanácsban való döntések ezeken belül növekedett, és 2017-ben 84 eljárást így döntöttek el, míg 2016-ban csak 29 volt ez a szám. Az eljárások átlag hossza 16,3 hónap volt és ez 13%-kal volt rövidebb mint 2016-ban.

⁹ Mathilde Cohen: *Ex Ante versus Ex Post...* 971. p.

¹⁰ Lásd ehhez az ECJ elnökének beszámolóját, Koen Lenaerts: *The Court of Justice in 2017: Changes and Activity*. In: *Annual Report Judicial Activity*. Court of Justice of the European Union. Luxembourg. 2018. 8-19.p.

¹¹ Lásd Szüts Márton: *Az Európai Közösségek Bírósága egyes eljárásainak büntetőjogi vetületű gyakorlatából*. In: Ligeti Katalin (szerk.): *Wiener A. Imre: Ünnepi kötet*. KJK-Kerszöv. Budapest. 2005.

II. A bírói függetlenség és döntési objektivitás kérdése

A bírói függetlenséget és a döntések elfogulatlanságát növeli, ha valamilyen automatizmus révén kerülnek az ügyek a bírói tanácsokhoz és ezen belül a bírák közül valamelyikhez, mint előadó bíróhoz. Ebből a szempontból nagy különbség van az ECJ és a Törvényszék között, és míg az előbbinél a ECJ elnöke minden korlátozás nélkül maga döntheti el, hogy kire szignálja az ügyet mint előadó bíróra, addig a Törvényszéken az utóbbi években már egy automatizmus van e téren, és a Törvényszék elnöke döntési szabadságának korlátozásával egy automatizmus alapján kerülnek az ügyek az egyes bírói tanácsokhoz. Igaz, ezután már arra, hogy a tanácson belüli bírák közül ki lesz az előadó bíró - aki sok szempontból meg tudja határozni a döntés irányait - már az adott bírói tanács elnöke tesz javaslatot, melyet többé-kevésbé formálisan a Törvényszék hagy jóvá. Ám mivel az ügy adott tanácshoz kerülése a random ügyelosztási mechanizmus révén spontán volt, így e személyes kiválasztás esetleges elfogultsága is csak csökkenteni a döntés objektivitását, de meg nem szünteti. Ezzel szemben a ECJ-n belül a tetszőleges elnöki döntéssel való előadó bírói kijelölés a legnagyobb problémát okozhatja mind a bírói függetlenség magasabb szintjének elérése terén, mind a döntések objektivitása terén. Ugyanis, ha mindenkor az Bírói Tanács (ECJ) elnöke dönthet szabadon e téren, akkor egy korábbi előadó bírói döntéstervezet helytelenítése az elnök részéről a későbbi ügyeknél az adott bíró mellőzését hozhatja, és ennek anticipálása bizonyos döntési irányokba tolhatja az előadó bírót. Ez a torz helyzet annál is problémásabb, mivel az Európai Unió Bírói Tanácsának két bírósága, az ECJ és a Törvényszék közül hierarchikusan magasabb szinten az ECJ van, és a jelentősebb ügyek eleve ide kerülnek, illetve a Törvényszékről ide lehet fellebbezni a döntések megváltoztatása iránt. Két további probléma pedig különösen kielezi ezt az ECJ-n belüli torzulást.

Egyiket a "forgóajtó"-hasonlattal írják le az elemzések, és ennek lényege, hogy miközben az ECJ elvileg az Unió Bizottsága és a tagállami kormányok közötti vitában semleges döntőbíróként tevékenykedik, addig az ECJ állandó apparátusa és az egyes bírák és főtanácsnokok referendáriusai illetve másik oldalról a Bizottság jogi részlegei között szoros munkatársi cserekapcsolat jött létre. Akár másodállásban, akár többéves alkalmazás-felfüggesztés mellett a Bizottságtól a jogászok tucatjai jönnek át az ECJ jogász apparátusába - de ugyanígy a Törvényszék bírúinak referendárius törzskaraiba is -, majd néhány év után mennek vissza a Bizottság jogi osztályaira.¹² Az ECJ-t illetően a '90-es években még a referendáriusok több mint tíz százaléka a Bizottság jogi részlegeiről jött át ide dolgozni, de ma is hét százalék körüli ez az arány, a Törvényszéknél pedig 30%-ot is meghaladja. E mellett a referendáriusok egy része az ECJ-n és a Törvényszéken töltött éven után visszamegy a Bizottság jogi részlegeihez, sőt többen eleve csak az ottani munkájuk szüneteltetése mellett dolgozik e két bíróság valamelyikében. Így a Bizottság mindig beépített "baráti" jogászokra számíthat az ECJ vagy a Törvényszék bírói tanácsaiban, és fontosabb esetekben azok a bírák, akiknek munkatársi törzskarában a "baráti jogászhalózat" egy-egy tagja jelen van, az ECJ-elnök előadó bíró kijelölése révén megkaphatja az ügyet. Hogy a ciklikusan változó bírói tanácsokban és az érkező új bírók között milyen döntési preferenciák dominálnak, és melyik bírói tanács illetve előadó bíró lenne kedvező a Bizottság számára, arról a beépített, korábbi bizottsági munkatársak, vagy innen távozva bizottsági munkatársi státuszra pályázó

¹² „Abundant literature in law, economics and political science has voiced concern that revolving doors can lead to regulatory capture. As the Commission frequently appears before the Court, those referendaires who were seconded from the Commission or those who wish to join the Commission may have the tendency to side with the Commission.” Angeal Huyue Zhang: *The Faceless Court*. University of Pennsylvania Journal of International Law. (Vol. 38.) 2016. No. 1. 101. p.

referendáriusok révén a legtöbbször megbízható belső információkat szerezhet a Bizottság.¹³ A leggyakoribb peres fél e bíróságok előtt pedig épp a Bizottság – vagy ő perelve valamelyik tagállamot, vagy azok perlik egy intézkedésért őt -, és így a bírói függetlenség és a döntési objektivitás sokszor megkérdőjelezhető a “forgóajtó”-szerű összefonódás miatt.

A pálya tehát lejt az uniós szervek, köztük a Bizottság felé a luxemburgi bírászkodásban, és miközben semleges döntőbíróként elvileg izolálva vannak a bírák és a bírói tanácsok tőlük az Unió versus tagállamok közötti vitákban, addig a beépített jogászhalózat és az általuk a Bizottság jogász-apparátusa részére folyamatosan adott belső információk, illetve a szoros kapcsolat a Bizottság és a luxemburgi bírói vezető csoportok között jórészt illuzórikussá teszik az uniós intézkedéseket perlő tagállamok fegyveregyenlőségét. Hátrányukat még csak fokozza a luxemburgi bíróságoknak az a sajátossága - a francia hagyományokból átvéve -, hogy a döntési folyamat belső dilemmái és döntési alternatívái a nyilvánosság számára teljesen rejtve maradnak, nem engedélyezettek a bírák részéről a különvélemények és párhuzamos indokolások csatolása a döntésekhez. Így szemben a Bizottság jogászai részlegeinek bőséges belső információjával az említett beépített “baráti jogászhalózat révén”, a velük pereskedő tagállamok jogászai csak tapogatózni tudnak a bírákat megfelelően befolyásolni képes érvelések terén. Ehhez jön még a majd 600 milliós uniós népesség felett bírászkodó luxemburgi bírák francia “nyelvi csapdája” annak révén, hogy bár mind a 23 hivatos uniós nyelven be lehet adni a tagállamokból a döntési indíványokat, de ezután ezeket franciára fordítva már csak ezen a munkanyelven folyik a döntési folyamat. A francia nyelv ismerete és használata néhány nyugati tagállamon (Franciaország, Belgium és Luxemburg) túl azonban csak minimális a jogászörökben azáltal, hogy az elmúlt évtizedekben az angol minden korábbi világnyelvet kiszorított. Így a legtöbb uniós tagállam számára ez a nyelvi hátrány a legszűkebb körre korlátozza, hogy kit tud kiválasztani a ciklikusan kiküldött bírójának Luxemburgba, ugyanígy pedig a bírák azzal a nehézséggel állnak szemben, hogy alig tudnak találni saját országukban olyan jogászt aki az uniós jog mellett meg a francia nyelvet is jól ismeri. Az évtizedek alatt kialakult luxemburgi esetjog kifejezései és formulái által használt francia - a bírósági zsargon - pedig még a francia nyelvet jól beszélők számára is csak hosszas nyelvi kurzus után elsajátítható¹⁴ Ez aztán szinte kényszeríti a tagállamokból érkező bírákat a döntéselőkészítő jogász munkatársaik *uniós jogi részlegekből* való választására. Így a luxemburgi bírászkodás a tagállamoktól elszigetelve, de az uniós szervekkel, főként a Bizottsággal szinte szimbiózisban működik.

Egy másik torzulás szintén tovább fokozhatja torzulásokat és az ECJ-n belüli elnöki szignálási jog bírósági függetlenséget sértő és a luxemburgi bírászkodás objektivitását megkérdőjelező hatását. Ezt 2007-ben úgy írta le *Hjalte Rassmussen*, hogy a régi tagállamok bírái egy belső kört alkotva a 2004-től bekerült új tagállamok által küldött bírákat marginalizálni tudják, és a fontosabb ügyek eldöntéséből ki tudják őket rekeszteni. Ugyanis miután az elnök kijelölte az előadó bírót, a hetenként tartott összbírói értekezleten döntik el - az előadó bíró javaslatára - , hogy milyen bírói formáció tárgyalja az ügyet: hármas tanács, ötös tanács, vagy a Grand Chamber 15 fős tanácsa, és a fontos ügyekben a Grand Chamber dönt. Ebben pedig a Bíróság elnöke és elnökhelyettese mellett a régi tagállamok bíróinak említett köre dominál, miközben elvileg- legalábbis már újabban – egy rotációt ír elő az ECJ

¹³ Angela Huyue Zhang így írja ezt le: „Another consequence o the revolving door is that it allows the Commission to conduct intelligence surveillance on the Court. As Court membership is fluid and the preference of individual judges varies, the revolving door makes it possible for the Commision to keep pace with its changing landscape. Commissions secondees can sharpen their litigation tactics, for instance, by learning how to present arguments that can best persuade particular judges and référendaires at the Court. (...) The Legal Service of the Commission, which employs more than 200 lawyers, is a powerhuse that specializes in litigation before the Court.” id. mű 102. p.

¹⁴ Lásd Mathilde Cohen: On the linguistic design of multinational courts: The French cature. I-CON 2016, 1-20-p.

eljárási szabályzata.¹⁵ Tomas Dumbrovsky 2013-as tanulmányában ezt az állítást megerősítette azzal, hogy ha az új tagállamokból bekerült bíró alkalmazkodik a régiék preferenciáihoz, akkor egy idő után közülük is bekerülhet kivételesen egy-egy bíró a belső körbe. Leírásában a domináns bírói belső kör úgy alakult ki, hogy 2005 után a Bíróság akkori elnöke a régi bírákat az ötös tanácsok élére állítva egy heti rendszerességgel ülésező informális döntési testületet hozott létre belőlük, és ezeken keresztül tudta elérni, hogy a tanácsi döntések egyrészt az ő preferenciái szerint jöjjenek létre, másrészt a domináns belső körhöz tartozók állandó információs előnnyel rendelkezzenek az ezekből heti ülésekből kimaradó többi bíróval szemben.¹⁶ Még egy további következmény a domináns, belső bírói kör megszilárdulásából, hogy az igazán fontos ügyeket eldöntő Grand Chamber 15 fős tanácsában - és így a legalapvetőbb esetjogi normák meghatározásában - a Bíróság elnökén és elnökhelyettesén kívül az ötös tanácsok elnökei vesznek részt, és a maradék bírák közül a régiéket hozzájuk véve a biztos többségük a döntések meghatározására rendszerint nem kétséges. Az új tagállami bírókat 2005-től a Bíróság elnöke javaslatára eleve szétszórták és elkülönítették a különböző tanácsokba, és így a testületi szerveződésük a régiékkal szemben nem jöhetett létre, és a fontosabb ügyekben az előadó bírák eleve csak e belső körből kerültek ki.¹⁷ Dumbrovsky még azt is kimutatta, hogy bár némi színárnyalatot vittek egyes kelet-közép-európai bírák a régiék érveléseibe azzal, hogy az addigi rezzetlen föderális Európábarát dominanciával szemben a nemzetállami védelem hangsúlyai is megjelentek - belső interjúk szerint ez az első lengyel bíróra illetve cseh és az észt bíróra volt érvényes -, de alapvetően ez nem jelentett megújulást az uniós bíróságok döntési gyakorlatában.

Összeségében tehát bár a strasbourgi bírákhoz képest jobb a helyzet Luxembourgban, és nem lehet elvitatni a döntéseik bírói jellegét, illetve a bírói függetlenség egy fokának megőrzését, valamint a bírói döntések bizonyos szintű objektivitását az ECJ bírói tanácsaiban. Ám a Grand Chamber általi legfontosabb döntések meghozatala, továbbá az említett "forgóajtó-probléma", illetve a régi tagállami bírák említett belső klikkjének szerepe miatt nem megnyugtató a helyzet Luxembourgban sem.

III. Az Európai Bíróság multifunkcionális jellege

Az Unió két luxemburgi bírósága közül a Bíróság (ECJ) azonban nemcsak bíráskodása miatt fontos, hanem azért is, mert az alapszerződéseket értelmező tevékenysége révén bizonyos fókig közelít az alkotmánybíróság szerepéhez, másrészt az esetjoga közvetetten az uniós jogalkotás, az unión másodlagos jog magvát is jelenti. Nézzük meg ezeket közelebbről.

Az Európai Unió ugyan csak egy sajátos nemzetközi jogi képződmény, és egyes politikai körök ösztökélése ellenére sem tudta a tagállamokat egy föderális államban összefogni a 2003-as alkotmányozási kísérletének kudarca után, de a gazdasági összefonódás előnyei még az euroszkeptikusabb tagállami kormányokat és politikai csoportokat is az ECJ expanzív alapszerződés-értelmezéseinek elfogadására készíteti. Ennek révén az Unió *de facto* legfelsőbb normatív szintjét jelentő ECJ alapszerződés-értelmezései mint az Unió alkotmánybíráskodása is felfogható, noha az Unió az említett kudarc miatt nem vált föderális

¹⁵ Hjalte Rasmussen: Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 ideological Revolt. Common Modern Law Review (Vol. 44.) 1661-1687. p.

¹⁶ Tomas Dumbrovsky: The European Court of Justice after the Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges. EUSA Twelfth Biennial Conference, Boston, 2013. 2.p. Dumbrovsky adatelemzése szerint 2004 után 2012-ig a kétszer végbement hároméves ciklus utáni ötös tanácsi elnökváltásai ellenére sem volt közöttük új tagállami bíró.

¹⁷ Dumbrovsky abszolút számokban is kimutatta, hogy 2004-2012 között a belső kör legbefolyásosabb régi bírái legalább dupla annyi előadó bírói kijelést kaptak mint a új tagállamok bírái, és a tényleg fontos ügyek esetében ez nyilván még fokozottabban egyenlőtlen volt. Lásd Dumbrovsky, id. mű 28.

állammá és az alapszerződések nem jelentenek alkotmányt. Ez a *de facto* helyzet már évtizedek óta létezik, és mivel az alapszerződések módosítása az ECJ értelmezések überelésére az egyhangúság követelménye miatt legtöbbször szinte lehetetlen, így az ECJ e téren az állandó expanzív értelmezésével, majd erre esetjog építésével az eddigiekben korlátozhatatlanul hajtotta előre a tagállami törvényhozások korlátozását és az uniós jog tereumának a kibővítését. Ezt a kibővítést elvileg – különösen a Lisszaboni Szerződés tagállamokat kötelező státusza fokát illető, tagállami alkotmánybírói értelmezések fenntartásai óta - az egyes tagállamok alkotmánybírói az alkotmányidentitásra alapozva megállíthatják, de e lehetőség deklarálása mellett ez ténylegesen még csak egyszer történt meg¹⁸ A cseh alkotmánybírók ugyanis 2012-ben az ECJ egy Csehországot érintő döntését az alkotmányidentitásukra alapozva megvétózták, és megtiltották e döntés csehországi végrehajtását. Ez azonban egyszeri maradt, és az elvi lehetőség ellenére eddig nem történt más esetekben hasonló érvénytelenítés.

Látni kell azonban, hogy a tömeges migráció utóbbi években megugrott méretei, és a már itt lévő sokmilliós muszlim közösségek militáns felekezetei és körei – pl. a szalafiták fanatikuskai - sokszázres méretekben polgárháborús helyzeteket teremtenek az általuk lakott nagyvárosi kerületekben egy sor nyugat-európai országban, és a többségi lakosság politikai követelése azokat a pártokat röpitik a kormányhatalom felé, melyek az eddigi jogi szabályozásokkal radikálisan szakítva meg akarják védeni az európai kultúrát az iszlamizálódással szemben. Ez a megváltozott európai politikai helyzet és hangulatváltozás módosulást hozhat létre a jövőben a tagállami alkotmánybírók eddigi tartózkodásában is az említett elvi ellenállási lehetőség kerülésében. Csak említeni kell e probléma ECJ általi nem észlelésére, hogy évekkkel a 2015-ben megugrott milliós migrációs beözönlése után, 2018 áprilisában úgy döntött egy eritreai migráns fiatalokú lány, illetve a őt felkaroló jogvédő szervezet kérelmére, hogy időközben felnőttokúvá válása ellenére is joga van az otthon maradt családja - szülei és három fiutestvére - Hollandiába hozatalára családgyesítés címén, és az ezt megtagadó holland hatóságai döntést az uniós jogba ütközönek minősítette.¹⁹ Látni kell, hogy a korábbi évtizedekben hozott, migrációbarát ECJ-döntések amúgyis tág körben írták elő a családgyesítés címén a migránsok további százezreinek beengedését az Unión kívüli országokból az uniós országokba. Am több ország igyekezett úgy értelmezni ezt, hogy ha kiskorút ismernek el menekültként az országban maradásra, akkor az csak a nagykorúság elérése előtt kérheti szülei és tágabb családja beengedés utána mint segítségre szoruló, am nagykorúság után ez a családgyesítési igény már nem illeti meg, hisz már nem segítségre szorult. Am 2018 áprilisban úgy döntött az ECJ, hogy tágítani kell a családgyesítési lehetőséget, és a nagykorúság elérése ellenére is kérheti az uniós jog értelmében a migráns a szülei és fiverei beengedését Hollandiába. A Németországban hasonló helyzet miatt az itteni sajtó már jelezte is, hogy a német külügyi hatóságok is tanulmányozzák az ECJ döntését, és ennek kapcsán ismertették a legutóbbi év számadatait, miszerint a 2017-ben beengedett majd 90 ezer, zömmel muszlim kiskorú migránsból tízezer jött szülők nélkül, és így ha az adott eritreai kislány plusz ötfős családját vesszük alapul, akkor további ötvenezer migráns kötelező beengedését írta ezzel elő az ECJ csak Németország számára és csak 2017 vonatkozásában, am még ehhez jönnek a 2015-ös és 2016-os évek másfél milliót meghaladó iszlám tömegeiben levő hasonló kiskorúak tízezrei, és ezek többszázszázet kitevő, otthon maradt

¹⁸ Lásd ennek legutóbbi elemzését Varga Zs. András alkotmánybíró tollából: Varga Zs. András: Az alkotmánybírók szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustus Aequum Salutare* 2018/2. sz.

¹⁹ Lásd az ECJ második tanácsának döntését C-550/16. számon: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu>

családjai.²⁰ Így ha ezt szem előtt tartjuk, akkor szkeptikusnak kell lennünk az új német belügyminiszter, Horst Seehofer által a kancellárjával szemben kiharcolt, havi ezerfős családegyesítési kontingens-felsőhatár kitűzését illetően. Bármely migránssegítő alapítványi jogászcsoporthoz ezt megtámadó beadványa az ECJ előtt egy tetszőleges migráns felkarolása ürügyén Németország elmarasztalását hozza majd létre, és e szabály uniós jogba ütközésének kimondását, mivel ezzel a felsőhatárral csak sok év alatt lehetne beengedni az ECJ által kötelezőnek ítélt, családegyesítésre jogosultakat.

Így e döntés mint esetjog az egész Unióban a sokmillió új migráns csoportok megsokszorozását jelentheti a jövő években még akkor is, ha sikerülnek az uniós határszerv, a Frontex és a tagállamok erőfeszítései a további migránsáradat megállítására. Ez pedig felveti azt a problémát, hogy hiába történt és történik meg a politikai véleményváltozás az európai polgárok sokmillió tömegeinek szintjén, és válnak kormánytöbbséggé egyre több európai országban a migrációt visszaszorítani igyekvő politikai erők, az uniós jogot értelmező Európai Bíróság fölöttük leblokkolja Európa védelmét. Ilyen helyzetekben pedig nagyon is valószínű, hogy - leglábbis egyes uniós országokban - az eddig csak elvi szintű lehetőség az uniós jogi aktusok tagállamon belüli érvénytelenítésére az alkotmányidentitás alapján élővé válhat a következő években. Ezzel pedig az ECJ "alkotmánybíráskodása" visszaszorulhat azzá, ami az Unió nemzetközi jogi jellegű természetéből mindig is következett volna: pusztán nemzetközi egyezmény-értelmező tevékenységgé, mely az egyezményt aláíró államok alkotmánybíróinak ellenőrzése alatt áll.

Hogy ez a lehetőség nemcsak teoretikus spekuláció, azt mutatta a 2007 körül hozott több ECJ-döntés utóhatása is, melyek a szokásosnál is erőteljesebben lépték túl az uniós hatásköröket a tagállamok rovására, és explicit javaslatok jelentek meg elvi megalapozással e döntések végrehajtásának megtagadására. Az egyik ilyen volt az ECJ ún. *Laval-döntése*²¹, mely az Unió négy alapszabadságára (személyek (munka), tőke, árú és a szolgáltatások szabad mozgása) alapozva beavatkozott a munkajogi és szakszervezeti kérdések területébe, mely kifejezetten a tagállamok hatáskörébe tartozik az uniós szerződések alapján. Ezzel az ECJ a piac szabadságára hivatkozva ellenőrzés alá vonta az egyes tagállamok alapvetően eltérő munkajogi és érdekképviseleti területének felügyeletét, és egy egyéges uniós szabályozás esetjogát kezdte lefektetni. Ez az egyes tagállamokban száz évek alatt kiharcolt munkajogi és szakszervezeti vívmányokat söpört félre az uniós alapszerződések kompetenciaelosztásának nyílt megsértésével, és ez felvetette, hogy meg kellene tagadni az ilyen ECJ döntések végrehajtását, hisz ez egy súlyos politikai dilemmát minden politikai egyeztetés nélkül csak rákényszerít a tagállamokra. Fritz Scharpf, az uniós politikai mechanizmusok elismert szakértője, német politikatudós ennek kapcsán felvetette, hogy e megtagadás után az uniós törvényhozásban - vagyis az uniós rendeletek és irányelvek kitérő mechanizmusában - kell erről döntenet, és csak egy többségi akarat esetén lehet ilyen uniós jogot létrehozni.²² Az európai társadalmak muszlim migránsok millióival

²⁰ Lásd a *Die Zeit* tudósítását: „Insgesamt haben nach Abgaben der Bundesregierung im vergangenen Jahr 89.207 Minderjährige einen Asylantrag in Deutschland gestellt, darunter 9084, die ohne Begleitung ihrer Eltern oder anderer Erwachsener eingereist sind.” *Die Zeit* 2018, 12. April.

²¹ C-341/05 *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetarförbundet and Others*.

²² “Die Regierung könnte erklären: Wir halten diese EuGH-Urteil für nicht gedeckt durch die politische Willensbildung in Europa. Dieses Urteil ist reines Richterrecht, das nie politisch akzeptiert wurde. Wir akzeptieren jedoch ein Votum des Ministerrats falls dieser das Urteil bestätigt. Das heißt, man müsste nicht nur der nationalen Widerstand deklarieren, sondern auch die europäische Politik anrufen und fragen: “Habt ihr das wirklich gewollt, was die Richter hier machen? Wenn eine qualifizierte Mehrheit der Länder Ja sagt, dann werden wir weiterhin das Europarecht vollziehen”. Das wäre aus meiner Sicht die einzige Strategie, mit der man nicht die generelle Unterstützung für die europäische Integration aufkündigen müsste und trotzdem Widerstand leisten können gegen diese zu weit gehende richterliche Interpretation von Verträgen, die vor mehr als 50 Jahren geschlossen wurden.” Cornelia Girnd: Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen. Interview mit Fritz Scharpf. Mitbestimmung, 7-8/2008. 23. p.

elárasztása a luxemburgi bírák döntéseinek segítségével is - miközben a tagállamokban földcsuszamlásszerű választói eltolódások jönnek létre ennek megakadályozására – az egész európai civilizáció alapjait fenyegeti, messze meghaladva a máskülönben fontos munkajogi harcok kérdését is. Így ez valószínűvé teszi, hogy a Fritz Scharpf által ajánlott ellenállás egy bő évtized után realitássá válhat, és az ennek már megtörtént elvi deklarálása a legtöbb uniós tagállami alkotmánybíróság által az alkotmányidentitásra alapozva a jövő években konkrét döntéseket is hozhat.

Ennek anticipálása kapcsán érdemes kitérni az Európai Unió egy szerkezeti alapproblémájára, mely még sürgetőbbé teszi e lépés megtételét. Az alapproblémát úgy lehet megérteni, ha a kiindulópontba az európai államok föderalizmus felé ösztökélt változásainak félutas állapotát tesszük. Az eredetileg nemzetközi szerződést jelentő 1957-es Közös Piac-ba egyesülést már az 1962-63-as ECJ döntések a közösségi jog szupremáciájának deklarálásával a tagállami jogrendszerek felett a kvázi föderáció felé vitték el - és ezzel a Római Szerződést kvázi alkotmányjoggá tették -, de különösen a későbbi uniós szerződések és az ezeket radikálisan kiterjesztő ECJ-esetjog ment el egy félig megvalósult Európai Egyesült Államok irányába. A 2003-as uniós alkotmányozási kudarc, majd a 2008-as mélyreható világszintű bank- és pénzügyi válság azonban az egyes államokon túli összes transznacionális képződmény iránt a legmélyebb pesszimizmust hozta létre az európai polgárok százmilliói körében, és egy sor országban az inkább euroszeptikus politikai erők kormánytöbbségét hozta létre. Ezt 2015-től csak erősítette a sokmillió iszlám migrációs tömegek meglődulása, mellyel szemben a föderációbarát uniós elit támogatóan vagy legalábbis semlegesén lépett fel, de a választók követelésének a migráció megállítására nem tettek hatékony lépéseket. A tagállamokban így mindenhol megerősödtek az euroszeptikus politikai erők - néhány helyen kormánytöbbséget is szerezve -, de az Európai Unió szintjén ez nem tud megjelenni az uniós intézmények szerkezeti sajátosságai miatt. Ugyanis itt már kezdetektől az ECJ - és a még más néven futó elődbírósága – hajtotta előre a föderáció felé az európai integrációs képződményt, és későbbiekben az uniós alapszerződésekben is megerősített integrációs összefonódásban még inkább megkapta ezt a szerepet. Vele kooperálva pedig a föderációs erők másik intézménye, a Bizottság áll függetlenül a tagállamok felett, és a legtöbbször velük szemben. Miközben a euroszeptikusabb tagállamok ösztökélésére a tagállami szuverenitást őrző kormányközi intézmények - az állam- és kormányfők Tanácsa, illetve az uniós jog fő alkotója a Miniszterek Tanácsa - is főszerepet kapott az Unió meghatározásában.

Ez a patthelyzet azonban a kvázi föderáció kvázi alkotmányát jelentő uniós alapszerződések csak egyhangúsággal változatható jellege miatt úgy oldódik fel már évtizedek óta, hogy a jórészt pusztán nyilvánosság előtti hangoskodásra szorított szerepű Európai Parlament és az egyhangúságra képtelen tagállami állam- és kormányfői Tanács csak minimálisan tudja érvényesíteni az Unió alapjainak megváltoztatását. Ezzel szemben az Unió kvázi alkotmányát kizárólagos monopóliummal értelmező ECJ az esetjogával a teljes uniós politikát mint alkotmánykonkretizálást alkotja meg. Ezt a helyzetet nevezte el 2016-os könyvében *Dieter Grimm* alkotmánytörténész, volt német alkotmánybíró és az uniós intézményi szerkezet nagy kritikusa az "Über-Konstitutionalisierung" (*over-constitutionalization*) jelenségének.²³ Az említett patthelyzet mellett ezt lehetővé teszi még az uniós alapszerződéseknek az a jellege is, hogy nemcsak a működési keretet tartalmazza az uniós intézmények számára (melyen keresztül aztán a konkrét politikai folyamatoknak kellene a tartalmi politikákat kialakítani), hanem egy sor absztraktn megfogalmazott politika célkitűzést is a főbb uniós kompetenciák számára. De még ezek alapja, a négy uniós szabadság is mint az egész Unió alapcéljai olyan átfogóak, melyek egy aktivista bírósági értelmezésben szinte hézagmentesen meg tudják határozni az összes tagállami életviszonyt.

²³ Lásd Dieter Grimm: *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. C. H. Beck Verlag, 2016.

Hisz a személyek (munka), áru, tőke és a szolgáltatások szabad áramlása az Unió egész területén valamilyen közvetettséggel minden tagállamon belüli szabályozást érint, és az ECJ az elmúlt évtizedekben nem riadt vissza attól, hogy alapszerződés-értelmezéseit tartalmazó esetjogában meg is valósítsa a teljes uniós politikának az alapszerződés-konkretizálásaihoz kötését. Ebben pedig nagy segítséget kap mindenkor a kormányközi intézményekkel szemben az Uniót a föderalizmus felé ösztökélő Bizottságtól és több tízezres állandó eurokrata bürokráciájától. Egyrészt a tagállamokkal szembeni kötelezettség-szegési eljárások tucatjaival az ECJ előtt érvényesíti a Bizottság az ECJ esetjogát – és ezt ezzel kényszeríti a tagállamokra -, másrészt a jórészt az ő apparátusa révén előkészített uniós jogi rendeletek és irányelvek tervezetei a legtöbbször nem tesznek mást, mint az ECJ korábbi esetjogát egy-egy területet illetően kodifikálják, és ettől kezdve már ez nemcsak mint ECJ-esetjog, hanem mint teljes, közvetlenül hatályos uniós jog kap jogerőt.²⁴ Mindezek hatására az elemzésekből az a következtetés vonható le, hogy ténylegesen a nyilvánosság háta mögött működő ECJ az egész Európai Unió meghatározó ereje, és az elvileg az egész Unió fölé rendelt állam- és kormányfői Tanács az egyhangúság hiánya miatt képtelen az ECJ-t kontrollálni (pl. alapszerződés-módosítással); a Miniszterek Tanácsa a rendelet- és irányelv-alkotás közben a Bizottság és apparátusa ezt illető tervezetkészítése révén pedig legtöbbször nem tesz mást, mint az ECJ esetjogát kodifikálja, hisz ezt terjeszti eléjük elfogadásra a Bizottság. A Bizottság pedig az ECJ-vel való tandemjében csak segédező lehet.

Ez a vezetési patthelyzet a félutas föderáció és a részben erősnek maradt tagállami (kormányközi) uniós irányítás között - és ebben a patthelyzetben az ECJ középpontba nyomulása - azonban nagy árat követel az Unió egészét tekintve. Az Unió ugyanis így egy olyan vezető irányítása alá került, amely a bírósági döntések természete miatt csak a múltba visszatekintve tud orientálódni. Bármilyen változás végbemegy az Unió és a világ helyzetében – melyekre egy igazi államban egy operatív információkat feldolgozni képes kormány villámgyorsan tud reagálni, akár kivételes állapotot vagy szükséghelyzetet is meghirdetve! -, ezen patthelyzetes vezetési módus miatt az Unióban csak az évek alatt kialakult cselekvési térképekhez lehet folyamodni. Egy hasonlattal talán úgy lehetne ezt a helyzetet ábrázolni, mintha egy óriási óceánjáró kapitányfülkéjébe benézve azt látnánk, hogy az üres, és egy hátsó zárt szobában a kapitány és első tisztje egy régi térkép felett tanakodik a tennivalókról. Közben pedig közeledik a jéghegy. Vagyis az Unió jelenlegi vezetési szerkezete arra jó, hogy nehezítse az esetleges kilépési kedvet és a renitens tagállamok fellépését egyes uniós intézkedésekkel szemben, miközben az ECJ uniós jogköröket szélesítő esetjoga révén egyre inkább közeledjen egy föderációhoz, akár tetszik ez az uniós polgároknak, akár nem. Ám ennek révén az egész Uniót tekintve egy életképtelen hánykolódás válik jellemzővé. Amíg a világ gazdasági, pénzügyi, politikai demográfiai stb. viszonyainak több-kevesebb rendezettsége ezt az irányítatlanságot megengedi, és a kialakult állapotokon nem kell lényegesebben változtatni a túléléshez, addig ez a helyzet látens maradhat. Ám amikor a viszonyok felborulnak – mint ahogy például a 2015-ös milliós migrációs tömegek megindulása mutatta Európa felé -, akkor ez megmutatja az Unió életképtelenségét.

²⁴ Lásd ennek részletezésére Fabio Wasserfallen: The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union. Paper presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science. St. Gallen, January 8-9, 2009.; illetve: Michael Blauberg/Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and its political impact. West European Politics, (Vol 40.) 2017, No. 4. 907-918 p.

IV. Ösztökélés egy ideálisabb helyzet felé

Az Európai Bíróságot a középpontba toló, uniós irányítási pátthelyzet felszámolását célzó javaslatokra itt nem lehet vállalkozni, és ennek feloldási irányánál csak jelzésszerűen lehet utalni arra, hogy a nemzeti közösségeket meghaladó egységes európai tudat és erre épülő európai nyilvánosság, illetve tényleges európai pártrendszer hiányában a föderáció irányába menni további zsákutca lenne. A mai Unió ebből adódó visszametszése a kezdeti Közös Piac szintű integrációra pedig csak a mainál drámaibb problémák tömeges jelentkezése esetén lenne politikailag reális alternatíva. Az ECJ-központú és így legfelsőbb szinten bírák által jurisztokratikusan vezetett Európai Unió torzulásainak csökkentésére azonban adódik néhány kézenfekvő reformjavaslat a fenti elemzésekből, és a tanulmány záró részében erre szeretnék vázlatosan kitérni.

Öt változtatás a uniós főbíróságok, de különösen a hierarchikusan felsőbb ECJ esetében még a pátthelyzetes uniós irányítás mai helyzetében is javulást hozhatna. Egyrészt a demokratikusság szempontjából a uniós jurisztokrácia döntési mechanizmusának a nyilvánosságát illetően, másrészt a tagállami kiszolgáltatottságot illetően, mely az uniós intézmények - különösen a Bizottság - jogi részlegeinek és az uniós főbíróságok jogász apparátusának (referendáriusainak) összefonódásából adódik, és amely révén lejt a pálya az uniós intézmények felé a tagállamokkal való pereskedésük során. Az egyik legfőbb torzulás, hogy mind az ECJ, mind a Törvényszék elnöke nem egyszerűen csak a bírósági igazgatás semleges intézője, hanem egy sor jogosítványa révén a bírói tanácsok döntéseit is erőteljesen befolyásolni tudja. Különösen igaz ez az ECJ elnökére, aki a két bíróság hierarchikus viszonyai és a fontosabb döntések ECJ hatáskörbe tartozása miatt az egész uniós jurisztokrácia vezetőjének tekinthető. Ezért már akkor közelebb kerülnénk az Unió irányításának demokrácia felé tolásához, ha a a bírói döntésekbe való elnöki befolyást csökkenteni tudnánk. Erre irányul a következő javaslatok közül az ECJ és a Törvényszék bírónak tanácsokba rendezésénél, illetve az egyes bírói tanácsok elnökeinek kiválasztásánál a főbírósági elnökök javaslati jogának megszüntetése, és ehelyett a random, véletlen mechanizmusokra épített megoldások, a sorsolás általi elrendezés felvetése. Egy másik javaslatra áttérve, a bírósági döntési folyamatok nyilvánosságának növelése a mai teljes titkosság helyett már csak azért is követelhető, mert ténylegesen épp a bírászkodás közben az eseti hatásokon túlnyúló esetjog "alkotmánykonkretizálást" jelent, emellett a politikai viták és küzdelmek a tagállamok és az uniós intézmények - köztük elsősorban Bizottság - között e bírósági döntéseken keresztül mennek végbe (demokratikus küzdelmek helyett a jog ruhájába öltöztetett jurisztokratikus küzdelmek). Így az itteni nyilvánosság minimumát jelentené, hogy legalább a bírósági döntési folyamatokban meglévő és megvitatott alternatívák nyilvánosságot kaphassak, és így a többségi döntések mellett az ellenszavazó bírák különvéleményei és párhuzamos indokolásai is nyíltan megjelenhessenek a döntési folyamatok végén. Ezzel közelítenénk a fegyveregyenlőséghez az uniós bírászkodásban leggyakoribb felek, a Bizottság versus tagállami szembenállás tekintetében, és a jogi dilemmákat, illetve a bírói tanácsokban domináns érvelési mintákat, alternatívákat mindegyik fél teljesebben tudná a jövőt illetően anticipálni. De e fegyveregyenlőség teljessé tétele csak akkor lehetséges, ha a fentiekben jelzett "forgóajtót" a Bizottság jogi részlegei és a két főbíróság jogi referendárius munkatársi részlegei között is be tudnánk csukni. E célból az ezt illető összeférhetlenség bírósági szabályzatokba beiktatása merül fel. Végül egy technikai kérdésnek tűnik, de talán a legradikálisabb hatásokkal járó változás az lenne, ha a több évtizede kialakult francia munkanyelvet a bírósági belső döntési folyamatokat illetően a sokkal elterjedtebb világnyelvi szintet elért angol nyelvre cserélnénk le. Ezzel a tagállamokból a kompetens bírák sokkal szélesebb bázisból lennének kiválaszthatók, de ugyanígy a bírák jogász munkatársait is otthonról lehetne hozni a tagállamokból, és nem

lennének rászorulva a bírák kényszerűen a uniós intézmények belső nevelésén és szelekcióján átesett brüsszeli jogász elit tagjaira, a feltehetően jórészt már zsigerből eurokrata beállítottságú jogászságra.

(A főbírók bírónak tanácsokba rendeződése, tanácselnökök kijelölése) A bírói függetlenség és a bírói tanácsok döntéseinek elvárható semlegessége csak akkor biztosítható a bírászkodásban, ha a bírósági vezetők igazgatási funkciók révén nem tudnak érdemi befolyást szerezni bírói döntések tartalmi formálására. Ez a jogállamiság alapelve, de épp az uniós jogállamiság felett örökös uniós főbírók esetében ez csak korlátozottan érvényesül, és az egyes bírák bírói tanácsokba sorolásánál az ECJ és a Törvényszék elnökének javaslati joga az összbírói testület felé ennek eldöntésénél tartalmilag az ő rendelkezési jogukat hozza létre ebben a hatáskörben. Ezt az Európai Unió Bíróságának alapokmánya az ECJ vonatkozásában a 16. cikkben, a Törvényszék vonatkozásában az 50. cikkben szabályozza, az ECJ eljárási szabályzata a 11. cikkben, a Törvényszéké pedig 13. cikkben ezt tovább részletezi. Ugyanígy a létrejött tanácsok elnökeit is az összbírói értekezlet választja meg az ECJ és a Törvényszék elnökének a javaslatára - ami szociológiailag főszabály szerint az ő javaslatukat teszi döntéssé -, és ez tovább növeli érdemi befolyásolási lehetőségeiket a bírósági döntésekre. Így a jogállamiság parancsát a szem előtt tartva ennek megszüntetését és ehelyett a random, véletlen mechanizmusok révén történő bírói elosztást kell javasolni az egyes bírói tanácsokba, és ugyanezt a módszert a tanácsvezető bírák kiválasztására is az alapokmány említett két cikkének módosításával: *“A Bíróság bíráit sorsolás útján ötfős tanácsokba sorsolják, és az egyes tanácsokba került bírák közül a tanácsok elnökeit sorsolással választják ki. A tanácsokba sorsolás és azon belül a tanácselnök megbízása három évre szól, melynek letelte után új sorsolás következik.”* Ugyanezt az alapokmány 50. cikkének módosításával a Törvényszéket illetően kellene kimondani.

(Az előadó bírák kiválasztása) Az előadó bíró kiválasztását az egyes indítványok elbírálására, mely sok szempontból meghatározza a későbbiekben bírói tanács döntésének az irányait, szintén a két főbíró elnök határozza meg. Bár ebben annyi különbség van, hogy a Törvényszék elnöke ebben némileg korlátozottabb, és a Törvényszék erre vonatkozó előzetes határozatában lefektetett kiválasztási ismérvek alapján teheti meg csak az ügyet eldöntő tanács kijelölését, és ezután az ottani tanács elnökének javaslatára nevezi ki a tanács bírái közül az előadó bírót.²⁵ Az ECJ elnöke esetében azonban semmilyen korlát nem létezik, és teljes szabadsággal döntheti el mindenkor az előadó bíró kijelölését. A két bíróság közül pedig épp az ECJ a hierarchikusan felül álló, és az egész Unió szempontjából az összes fontos kérdést az ECJ dönti el.²⁶ Mindkét esetben javasolható, hogy a jogállamiságnak jobban megfelelő random kijelölési mechanizmus érvényesüljön itt is, és sorsolás útján kerüljön sor az előadó bírák kijelölésére a mostani elnöki kiválasztás helyett: *“A Bíróság (Törvényszék) elnöke az eljárást megindító irat benyújtását követően a lehető leghamarabb nyilvános sorsolás útján kijelöli az ügygel megbízott előadó bírót.”*

(Különvélemények és párhuzamos indokolások lehetővé tétele) Az Európa Unió Bíróságának döntései, különösen a hierarchikusan felsőbb ECJ döntései a peres feleket meghaladó hatással főként az uniós alapszerződések konkretizálását végzik el, és esetjoguk válik a későbbiekben mind az alapszerződések legfelsőbb szintű értelmezésévé, mind - ahogy az előbbiekben látható volt - a másodlagos uniós jogot jelentő rendeletek és direktívák

²⁵ „A Törvényszék meghatározza azokat az ismérveket, amelyek alapján az ügyeket a tanácsok között elosztják. (25. cikk) „Az eljárást megindító irat beérkezését követően a Törvényszék elnöke a Törvényszék által a 25. cikknek megfelelően meghatározott ismérvek szerint a lehető leghamarabb kiosztja az ügyet valamelyik tanácsnak. A tanácselnök a tanácsnak kiosztott minden egyes ügy vonatkozásában javaslatot tesz a Törvényszék elnökének az előadó bíró személyére. A kijelölésről a Törvényszék elnöke határoz.” (A Törvényszék eljárási szabályzata 26. cikk (1) és (2) bekezdése.)

²⁶ „A Bíróság elnöke az eljárást megindító irat benyújtását követően a lehető leghamarabb kijelöli az ügygel megbízott előadó bírót.” (Az ECJ eljárási szabályzata 15. cikk (1) bek.)

alkotásánál a tartalmat már meghatározó normatív középpontnak. Így a legkevésbé sem csak egyszerű bírósági döntések ezek, hanem inkább az Unió kvázi alkotmányának “alkotmány-konkretizálásai” és az uniós jogalkotási aktusok lényegmeghatározói. Ráadásul, mivel a kettős alapszerződés, az EUSZ és az EUMSZ közül az előbbi jórészt csak tágan megfogalmazott alapelvek lefektetését jelenti – a legtágabb a négy alapszabadság pusztá deklarációja -, így az ezt értelmező ECJ lényegében teljes szabadságot élvez az alkotmány-konkretizálása közben, mely az felülbíráhatósága egyhangúsághoz kötése miatt minden más uniós szerv által megváltoztathatatlan. Így az uniós politikai akaratképzés a legmesszebbmenőkig jurisztokratizálódott - demokratikus küzdelmek helyett bírósági döntések alakjában dőlnek el a politikai kérdések -, és legalább a demokrácia minimumához közelítés miatt fontos, hogy a belső bírósági döntések folyamán felbukkanó döntési alternatívák és dilemmák megjelenjenek a döntés lezárása után, és a többségi döntéssel szemben a más érveléseket és értelmezéseket támogató bírák megjelenhessenek ezekkel a nyilvánosság előtt. A jurisztokratikus hatalmi rendszerben a különvélemények és a párhuzamos indokolások nyilvánossága a demokrácia minimumának visszacsempészését jelenti, és ezért is kell itt erre javaslatot tenni.

Ezt a lehetőséget nem deklarativan tiltják az uniós főbíróságokat szabályozó rendelkezések az EUSZ-ben, az EUMSZ-ben, az alapokmányban és az ezeket részletező eljárási szabályzatokban, hanem csak hallgatnak róla. Így ennek lehetővé tétele nem módosítást, hanem kiegészítést igényel. Legalkalmasabb erre az Európai Unió Bíróságának alapokmányában a 36-37. cikkek kiegészítése – melyek az ítéletek indoklásáról és kihirdetéséről szólnak - egy-egy új bekezdéssel: *“Az a bíró, aki nem szavazta meg az ítéletet, különvéleményben fejtheti ki eltérő álláspontját és ennek indokait. Az a bíró, aki megszavazta ugyan az ítéletet, de a többségtől eltérő indokai voltak erre, párhuzamos indokolásban fejtheti ki ezeket.”* (36. cikk (2) bekezdés.) *“Az ítélethez csatolt különvéleményt és a párhuzamos indokolást az ezt készítő bíró írja alá, és a ítélet nyilvános kihirdetésén a többségi döntés kihirdetése után nyilvánosan felolvassa.”* (37. cikk (2) bekezdés).

(Összeférhetetlenség kimondása az uniós intézmények jogász részlegei felé) Az előbbieken már jelzett “forgóajtó probléma” - a luxemburgi bírák és az uniós intézmények jogi részlegei közötti összefonódás – a legmesszebbmenően sérti az uniós főbíróságok objektív ítélkezésének lehetőségét, és a Bizottsággal szembeni perléseknél a tagállamok ennek révén szisztematikus hátrányba kerülhetnek, így ennek megszüntetése és az összeférhetetlenség kimondása e téren az egyik fontos teendőket jelenti. Az ECJ esetében erre az eljárási szabályzata 20. cikkének kiegészítése látszik alkalmasnak, a Törvényszék esetében pedig az eljárási szabályzatának 39. cikke kínálkozik, ahol a tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat említik. Mindkét esetben annak beiktatása látszik szükségesnek, hogy a bírák (illetve az ECJ esetében még a főtanácsnokok) jogi referensei státuszára nem jelentkezhet olyan személy, akit előtte három éven belül valamelyik uniós intézményben foglalkoztattak, illetve az itteni munka befejezése után legalább három évig nem pályázhat meg más uniós intézményben állást. Ez a kiegészítés feltehetően bezárja a “forgóajtót”, és a Unió versus tagállam perlésekben a fegyveregyenlőség nagyobb esélyt kaphat.

(A francia helyett az angol nyelv használatára áttérés) Láttuk, hogy a luxemburgi bírák belső munkanyelvének milyen kontraszelektáló hatása van annak következtében, hogy az így kizárólagosan használt francia nyelvet az uniós országainak többségében végletesen háttérbe szorította világnyelvként az angol. Így a tagállamok számára a számbajöhető bírák csak egészen szűk bázisról választhatók ki, de ugyanígy ezek pedig a jogász munkatársaikat nehezen tudják saját tagállamaikból verbuválni, és spontán módon rászorulnak az uniós intézmények jogász részlegeiből ezek beszerzésére. Ám ez pedig a fő peresfélként előttük megjelenő tipikus uniós intézmény versus tagállami perlekedésben lejtős pályát hoz létre az Unió javára és a tagállamok kárára. Ezt nevezi Mathilde Cohen “francia nyelvi csapdának”, és

javasolja a francia nyelv helyett a jóval elterjedtebb angol nyelv belső munkanyelvként használatát, és ezt szeretném most tőle átvéve meismételni.

Ha szétnézünk a luxemburgi bíraskodást szabályozó négyszintes szabályrendszerben - az EUSZ 19. cikke, az EUMSZ 251-281. cikkei, illetve az ezek alapján kiadott Alapokmány és az ezt továbbbrazsletező eljárási szabályzatok mind az ECJ, mind a Törvényszék vonatkozásában - akkor azt láthatjuk, hogy bár (különösen az eljárási szabályzatokban) bőségesen szólnak a bírósági nyelvhasználatról, de ezek szabályok csak a bírósági külső érintkezést érintik, és nem szólnak a belső munkanyelvről. Erről eredetileg egy másodlagos uniós joganyag, a 1/58/EGK rendelet 6. cikke szólt, és az egyes uniós intézények eljárási szabályzataira bízta ezt, de végül egyik ilyen intézmény sem rögzítette ezt hivatalosan, hanem csak szokásjogilag alakult ki a *de facto* munkanyelvi nyelvhasználat, amely így a két uniós főbíróságnál a francia lett.²⁷ Javasolni így azt lehet ennek megváltoztatására, hogy amit elmulasztott mind az ECJ, mind a Törvényszék az eljárási szabályzatukban e téren, azt pótolni kell, és beiktatni – az ECJ eljárási szabályzata esetében 38/b. cikként, a Törvényszéknél pedig a 46/b cikként -, hogy a bírósági belső döntési eljárásban a munkanyelv kizárólagos jelleggel az angol nyelv.

Irodalom

Blauberg, Michael/Susanne K. Schmidt: The European Court of Justice and its political impact. West European Politics, (Vol 40.) 2017, No. 4. 907-918 p.

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC . Budapest. 2014.

Butler, Graham: Interview with David Thór Björgvinsson: A Political Decision Disguised as Legal Argument? Opinion 2/13 and the European Union Accession to the European Convention on Human Rights. Utrecht Journal of International and European Law. (Vol. 81.) 2015, No. 31.

Cohen, Mathilde: Ex Ante Versus Ex Post Deliberations: Two Models of Judicial Deliberations in Courts of Last Resort. The American Journal of Comparative Law (Vol. 62.) 2014, 401-458.p.

Cohen, Mathilde: On the linguistic design of multinational courts: The French capture. I-CON. 2016, 1-20 p.

Cohen, Mathilde: Judges or Hostages? Sitting at the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 58-80. p.

²⁷ „Ez annál inkább is érdekes, mivel számos olyan dokumentum fellelhető, mely az „Európai Bizottság munkanyelveiről (angol francia, német) tesz említést, annak ellenére, hogy ezek az 1/58/EGK rendet 6.cikke alapján sehoh nem kerültek rögzítésre. Ehelyütt említendő meg rendelet 7. cikke, ml kifejezetten az Európai Bíróság eljárási szabályzatára bízta a bírósági eljárások során alkalmazandó nyelvek meghatározását. (...) Az eljárási szabályzat azonban egyetlen ponton sem rögzíti a francia nyelv munkanyelvként történő alkalmazását, mely azonban a gyakorlatban a Bíróság létrehozása óta *de facto* érvényesül.” Lánzos Petra: Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Allamtudományi Doktori Iskola. 2012. 90. p.

Dumbrovsky, Tomas (2013): The European Court of Justice after the Enlargement: An Emerging Inner Circle of Judges. EUSA Twelfth Biennial Conference, Boston. 2013.

Girnd, Cornelia: Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen. Interview mit Fritz Scharpf. Mitbestimmung, 7-8/2008. 19- 23. p.

Grimm, Dieter: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie. C. H. Beck Verlag. 2016.

Lánczos Petra: Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. 2012.

Lenaerts, Koen (2018): The Court of Justice in 2017: Changes and Activity. In: Annual Report Judicial Activity. Court of Justice of the European Union. Luxembourg. 2018. 8-19.p.

McAuliffe, Karen: Behind the Scene at the Court of Justice. Drafting EU Law Stories. In: Fernanda Nicola/Bill Davis (eds.): EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence. Cambridge University Press 2017. 40-57. p.

Pokol Béla: Az EJEK-bírák függetlenségének problémái. Jogelméleti Szemle 2018/2. sz.

Rasmussen, Hjalte (2007): Present and Future European Judicial Problems after Enlargement and the Post-2005 ideological Revolt. Common Modern Law Review (Vol. 44.) 1661-1687. p.

Szűts Márton: Az Európai Közösségek Bírósága egyes eljárásainak büntetőjogi vetületű gyakorlatából. In: Ligeti Katalin (szerk.): Wiener A. Imre: Ünnepi kötet. KJK-Kerszöv. Budapest. 2005.

Varga Zs. András: Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. Iustus Aequum Salutare 2018/2. sz.

Wasserfallen, Fabio: The Judiciary as Legislator? How the European Court of Justice shapes Policy-Making in the European Union. Paper presented at the Annual Meeting of the Swiss Political Science. St. Gallen, January 8-9, 2009.

Zhang, Angela Huyue (2016): The Faceless Court. University of Pennsylvania Journal of International Law. (Vol. 38.) 2016. No. 1. 71-119. p.

Bibó István és az Igazságügy-minisztérium - 1938-1944²

Bibó István életének háború alatti időszakáról leginkább azt lehet tudni, hogy ekkoriban fontos munkák születtek, vagy éppen készülőkben voltak, amelyek nagyban befolyásolták tudományos munkásságának 1945 utáni irányát is. Ezekről a tanulmányokról részletes ismeretekkel rendelkezünk, rejtőzködő kéziratok már aligha kerülnek elő, a publikált anyagok pedig többnyire részletes, szakszerű vizsgálódások, elemzések tárgyai. Ezek közismertsége mellett azonban szinte teljesen homályban maradt, hogy hat éven keresztül, 1938. december 1-től 1944. október 16-ig életének legállandóbb munkahelyén, az Igazságügy-minisztériumban dolgozott. Bibó erről az időszakáról keveset beszélt, ha mégis, akkor leginkább az 1944-es zsidómentő akciókban való részvétele került szóba. A történet ismeretlenségének, megíratlanságának azonban sokkal fontosabb magyarázata a kellő iratok hiánya.

A Magyar Országos Levéltárat 1956. november 6-án szovjet tűzérési belövés érte a Moszkva tér irányából. Ennek következtében a több napig tartó tűzben 8767,5 folyóméter iratanyag semmisült meg. A kapitalizmus-kori kormányhatóságok levéltári anyagai között az Igazságügyi Minisztérium fondjainak legnagyobb része a tűzvésznek esett áldozatul.³

„Meg kell még említenünk, hogy a jelen kötetben ismertetett iratanyag csak csekély töredékét képezi az Igazságügy-minisztériumi Levéltár eredeti iratmennyiségének” - írja az 1962-ben megjelent Repertórium bevezetője. Ebből kiderül, hogy a minisztérium iratai 1949 és 1955 között kerültek beszállításra a Bécsi-kapu téri központi épületbe, a nyugdíjazásra, a magánjogi és a nemzetközi jogi osztályra vonatkozó iratok kivételével. Az összesen 9099 csomónyi 1070 kötetnyi 1120 folyómétert kitevő hatalmas iratmennyiség nagy része azonban - a teljes veszteség egynolcada - az 1956-os levéltári tűzvész áldozata lett. A segédkönyvek - három kivételével - mind elpusztultak.⁴ Csaknem maradéktalanul megsemmisült az Igazságügy-minisztérium, a Kúria, s számos más igazságügyi és jogügyi hatóság iratainak az Országos Levéltárba szállított része. Az Igazságügy-minisztérium anyaga nemcsak a modern magyar igazságügyi szervezet kialakulására, működésére tartalmazott elsőrendű forrásnak számító adatokat, hanem - az Igazságügy-minisztérium valamennyi minisztérium jogi véleményező szerve lévén - e korszak valamennyi törvényének és rendeletének, nemzetközi szerződéseknek előkészítésére, véleményezésére vonatkozó adatokat is.⁵

A tanulmány Bibó István minisztériumi időszakát igyekszik elhelyezni a minisztérium háború alatti korszakának eseményei sorában és megpróbálja a tűzvész ellenére fennmaradt néhány ügyirat segítségével rekonstruálni Bibó István minisztériumi tevékenységének főbb vonásait.

¹ Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék.

² A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című kiemelt projekt Ludovika Kiemelt Kutatóműhely Programjának Államelméleti alapkutatás 2016-2018 (2016/86 NKE-AKFI) elnevezésű alprogramjának keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából készült.

³ Sárközi Zoltán: Az Országos Levéltár és az illetékességi körébe tartozó irattárak, 1874-1974 / Levéltári Közlemények, 51-52. (1980-1981) 139-170. o.

⁴ Bognár Iván: Igazságügy-minisztériumi Levéltár. Repertórium, Bp. 1962. év, 4-5., 13. o.

⁵ Komjáthy Miklós: Tűzvész az Országos Levéltárban. Levéltári Híradó, 1956. 4. 4. o.

I.

Bibó István igazságügyi pályafutása azt követően kezdődött, hogy 1934 májusában az államtudományok sub auspiciis gubernatoris doktorává avatták a szegedi egyetemen⁶. Rövid ügyvédjelölti munka után Budapestre költözik, mivel ez év augusztus 6-án „ideiglenes minőségű fogalmazó-gyakornokká” történő kinevezés kap a budapesti ítélőtábla kerületében, előkészítő szolgálatra pedig a budapesti törvényszékhez kerül beosztásba. Bíróági karrierjének további állomásaként 1936. januárjában a budapesti büntető járásbíróvá helyezték, szeptember közepén bíróági joggyakornokká nevezték ki, majd fél évvel később áthelyezték a budapesti központi járásbíróvához, 1938 áprilisában pedig a budapesti törvényszékhez. Két hónappal később már bíróági jegyzői kinevezést kapott. Ez idő alatt többször élt a rendkívüli, fizetett szabadságolás lehetőségével, az 1934/35-ös tanévet például a genfi Institut Unversitaire des Hautes Études Internationales-on tölti, majd 1936-ban elnyerte a hágai Académie de Droit International Carnegie ösztöndíját. Ugyanebben az évben bíróági gyakornok, 1937. január 29-én fogalmazógyakornoknak nevezik ki a Budapesti Büntető Járásbíróvához, majd áthelyezéssel a Budapesti Központi Járásbíróvához kerül. 1938. június 30-án a Budapesti Törvényszékre bíróági jegyzőnek nevezik ki, 1939 júniusában előléptetik bíróági titkárnak. 1938. december 1-től 1944. október 20-ig az Igazságügy-minisztérium tisztviselője, előbb a magánjogi, majd a közigazgatási ügyosztályon. 1941. január 2-án törvényszéki bíró, július 1-től miniszteri titkár.⁷ A Szegedről Kolozsvárra visszatért egyetem első almanachjának adatai szerint a jog- és államtudományi karon „Magántanári képesítést szerzett Bibó István jogtudor, sub auspiciis gubernatoris államtudor, miniszteri titkár a »Jogbölcselet« című tárgykörből 1941. május 10-én.”⁸

Ez az az időszak amikor szerepeinek sokfélesége - többnyire önként vállalva, időnként kényszerűen is - a legkülönbözőbb elvárásokhoz, eltérő közösségi formákhoz, attitűdökhöz kapcsolta gondolkodását, döntéseit, cselekvését. Elég ha a szegedi Bethlen Gábor Kör, illetve a Szegedi Fiatalok Művészeti Kollégiuma által felkarolt agrár-settlement mozgalom⁹ felől a népi írók és a Márciusi Front felé vezető útjára gondolunk¹⁰, egy időben az ekkor elkezdődött igazságügyi karrierjével, amely négy évvel később már az establishment tagjává emelte, miniszteriális pozícióban. Független társadalomkutatóként, kritikus szemléletű egyetemi oktatóként, a magát is baloldali elkötelezettségű közéleti-politikai szereplőként meghatározó éneje egyidejűleg a Horthy-korszak egyre sötétülő időszaka utolsó hat évének intézményes résztvevőjévé válik. A leegyszerűsítő ítéletet elhárítandó érdemes közelebről is megnézni Bibó Istvánnak ezen valóban konfliktusokkal teli, de döntéseiben mindig következetesen a maga értékrendszerének határain belül maradó időszakát.

„Felkészülés egy szigorúan szaktudósi szerepre, baloldali (népfrontos) barátságok, nézetek, amelyek mellett kitarthat hivatali előmenetele ellenére” - ezek a legfontosabb elemei harmincas-negyvenes éveinek.¹¹ Az 1848 szellemét idéző Márciusi Front 1937-es

⁶ A Szegedi Ferenc József Tudományegyetem Jogi Karának iratai. Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltár (a továbbiakban: MNL CSML) VIII. 4.b/ 1930/31/32. 15. d. 1-221. ö. e. 1077-1931/2.

⁷ Bibó István: 1911-1979: életút dokumentumokban [vál., összeáll. Huszár Tibor; szerk. Litván György, S. Varga Katalin; előszó: Göncz Árpád] Osiris-Századvég, Budapest, 1956-os Intézet. 1995. 144. o. [a továbbiakban: Életút dokumentumokban]

⁸ MNL CSML Kari ülés hat. sz. VIII. 4.b/ 37.756/1941. IV. 1.

⁹ Hámori Péter: A magyar settlement-mozgalom története. [Valóság](#), 2000. 9.; Csaplár Ferenc: A Szegedi Fiatalok Művészeti Kollégiuma. Bp. 1967.MTA Irodalomtörténeti Intézete-Akadémiai K. (Irodalomtörténeti Füzetek 52.)

¹⁰ Papp István: Néma forradalmárok. In uó: A magyar népi mozgalom története, 1920-1990. Budapest, Jaffa, 2012. 91-123. o.

¹¹ Lányi Kamilla: A bibói életpálya: egy magyar sors. Huszár Tibor (szerk.): Bibó István (1911-1979). Életút dokumentumokban. [1956-os Intézet - Osiris-Századvég. Budapest, 1995. 757.] című kötet bírálata. In Budapesti Könyvszemle, 1998. ősz, 249. o.

zászlóbontásakor Bibó a programalkotásban és az októberi makói találkozó szervezésében is részt vesz. Bár szerepe a mozgalom fiatalabb tagjaként nem volt meghatározó jelentőségű, mégis lényeges, hogy közéleti elkötelezettsége már harmincéves korára egyértelmű: a mozgalom által hirdetett harmadik út - nemzeti függetlenséget, a parasztság egyenjogúsítására irányuló, szociális igazságosságot hirdető - céljaival azonosulni tud.¹²

Az állam a mozgalom programjának nyilvánosságra hozatalát követő hónapban, 1938 áprilisában fejezi ki rosszaságát Illyés Gyula, Kovács Imre, Erdei Ferenc, Féja Géza - a Márciusi Front vezetőinek - és Sárközi György, a Válasz főszerkesztőjének perbe fogásával és elítélésével. A néhány hónapnyi időtartamú fogházbüntetések és a vád tárgyát képező írások elkobzásához képest a döntő államhatalmi repressziót a folyóirat további kiadásának ellehetetlenítése jelentette. A népi mozgalomnak a Válasz folyóirat alkotó-közösségében csoportosuló írói és politikai ambíciójú közszereplői, kiegészülve a Márciusi Front alapítóival olyan programot alkottak, amely egymással szót értő szellemi műhelyek és civilizált viták hiányában politikai filozófiává sem válhatott. Kovács Gábor szerint „...a Márciusi Front nem tudott politikai tényezővé válni. Tevékenysége inkább figyelemfölkeltő és szimbolikus jelentőségű volt, mint-sem politikai. Ez annak ellenére is igaz, hogy az általa szervezett irodalmi estek (...) erős politikai töltéssel bírtak.”¹³

Ugyanakkor a mozgalomnak Bibóra gyakorolt szellemi hatásának korai dokumentuma „Az európai egyensúlyról és békéről [1943-44]” című összefoglaló műben lelhető meg: „a nemzeti lét bizonytalanságával kapcsolatos (...) valóságos, a lehetséges és a kívánatos dolgok mögötti egyensúly hiányáról” rögzített gondolatai mutatják a falukutatók szociográfiájának Bibóra gyakorolt szemléletformáló hatását. Ezek közül Szabó Zoltán legalapvetőbb felismerésével, miszerint „... az egyetlen megoldás: a magyar társadalom szerkezetének átalakítása és egyensúlyának megteremtése”¹⁴, Bibó is maradéktalanul azonosul. A népi szociográfiák helyhez-korhoz kötött természetét Bibó István pontosan ismerte: „(...) az ún. falukutató irodalmat vegyes műfajnak tekinteni, amelyet irodalmi, tudományos és politikai szempont szerint más-más értékelés illet meg. (...) A válság tudata az, mely a falukutató irodalom íróit, tudományos és politikai vonatkozásait egységbe foglalja, és elválasztja minden másfajta megnyilvánulástól (...) A falukutató irodalom tehát válságirodalom, a magyar parasztság válságának az irodalma. Valóban irodalom, mert az írói lelkiismeret az, mely a válságot megérzi; de nem kevésbé tudomány is, mert a válságban általános érvényű igazságokkal kell rendet teremtenie; végül ugyanannyira politika is, mert a válság megoldására, a válságba jutott közösségben a lehetőségek és szerepek új elosztására irányul.”¹⁵

1938-ra a népi mozgalom lendülete is megtörik. Képviselőinek körében személyes ellentétekben megnyilvánuló szemléletbeli és szervezeti töredeződés figyelhető meg. A népet - vészhelyzetben is evolúciós elveket és társadalmi reformokat sürgetve - - menteni igyekvők a proletár-forradalomban hívő marxisták és a fasizálódó fajvédők közé szorúlnak. Bibó magatartása következetes. Soha nem rokonszenvezett a marxizmussal, mely nem csak ateizmusa miatt maradt mindvégig alkalmatlan világmagyarázat számára. Az osztályharc elméletét és a proletárdiktatúrát, mint a munkásosztály erőszakos hatalom-szerzésének jövőbe vezető megoldását sem tekintette megoldásnak a magyar társadalom létező bajainak

¹² Noszkai Gábor: Barátok közt - Bibó István és Szabó Zoltán barátságának története II. Beszélő, 2010. 1. sz. 29. o.

¹³ Kovács Gábor: Az európai egyensúlytól a kölcsönös szolgáltatások társadalmáig: Bibó István a politikai gondolkodó. Budapest, Argumentum; Bibó István Szellemi Műhely, 2004. 214. o.

¹⁴ Szabó Zoltán: Cifra nyomorúság. In A tardi helyzet; Cifra nyomorúság: a Cserhát, Mátra, Bükk földje és népe. Budapest, Akadémiai K; Kossuth - Magvető. 1986. 277. o.

¹⁵ Erdei Ferenc munkássága a magyar parasztság válságának irodalmában. In Bibó István: Bibó István Válogatott tanulmányok. I. Szerkesztő: Vida István, Nagy Endre, Ifj. Bibó István. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986. [a továbbiakban: Válogatott tanulmányok] 186. o.

orvoslására. A leninizmus és a bolsevizmus forradalmi diktatúrát igazoló elmélete nem került közel hozzá.¹⁶ Az 1943. évi szárszói konferencia, bár ezen nem volt jelen, ugyancsak csalódást okozott számára, és előrevetítette azoknak a rossz alternatíváknak a sorát, amelyekbe ettől kezdve rendszeresen bele kellett ütköznie: „...ebben a pillanatban nem kommunizmus és fasizmus között kellett volna választani, hanem a fasizmus és az egész fasizmusellenes koalíció között.”¹⁷

Aktív közéleti szerepvállalása ellenére eredeti tudományos céljait nem adta föl. 1942–1943-ra kialakult a fejében, és nemsokára papírra került mindaz, amit a nemzetközi konfliktusok okairól és megoldásuk módozatairól elképzelt,¹⁸ és a téma természeténél fogva eleve nemzetközi közönségnek szánt. Eközben új nemzetközi kapcsolatok lehetősége is megjelent a láthatáron. A visszaemlékezések információi meglehetősen szűkszavúak. Erdei Sándor szerint „István eleinte bírósági állásban dolgozott, majd az igazságügyi minisztériumba került, közben pedig olyan témák kidolgozásán munkálkodott, mint a nemzetközi jogerő kérdése, az etika és a büntetőjog viszonya, és módszeresen gyűjtötte az anyagot a bírói és a közigazgatási funkciók szociológiai vonatkozásainak vizsgálatához. A jogtudományhoz kapcsolódó tanulmányainak témaköre fokozatosan bővült, világosan mutatva a 30. életévéhez közeledő szerzőnek azt a törekvését, hogy a jog oldaláról a társadalom életének és fejlődésének minél több lényeges kérdését megvilágítsa.”¹⁹ „A német politikai hisztéria okai és története” címet viselő kéziratának angol fordítását már 1944-ben külföldre akarta csempészni, és lehetett volna kiadója is.²⁰ A fordításnak csak a fele készült el, „Bibó István életpályája egy időre meglehetősen elkanyarodott a hazai politikai közélet irányába, azok az állások pedig, amelyeket betöltött, nem jártak együtt hivatalos külföldi utakkal”.²¹

II.

1938. november 30-án az alig egy hónapja kinevezett Radocsay László igazságügy-miniszter²² (aki egészen 1944 tavaszáig a főnöke maradt) úgy dönt, hogy Bibó Istvánt – egyelőre fél évre – a Magyar Királyi Igazságügy-minisztériumban kívánja alkalmazni, 1938. december 1-étől berendelik a minisztériumba szolgálattételre. Előbb a magánjogi (II.b) osztályon, később a magánjogi és közigazgatási ügyosztályon (IX.) dolgozik. Építési, városrendezési, közigazgatási jogi szakvéleményeket ad, többnyire a társmisztériumok számára. (Amint a fentiekben láttuk, éppen az ilyen jellegű iratok semmisültek meg teljes egészükben 1956-ban.) 1939. június 30-án bírósági titkár kinevezéssel véglegesítik a minisztériumban. 1940. február 26-án egységes bírói és ügyvédi vizsgát tesz, egy évvel később kormányzói elhatározás a budapesti törvényszékhez bíróvá kinevezte. Folyamatos szolgálattételre az

¹⁶ Noszkai Gábor: Helyzetértékelés és szerepvállalás: Bibó István és Szabó Zoltán harmadik útja. In Dénes Iván Zoltán (szerk.): Bibó 100: recepciók, értelmezések, alkalmazási kísérletek. Budapest, Argumentum; Bibó I. Szellemi Műhely, 2012. 480. o.

¹⁷ Életút dokumentumokban, 664. o.

¹⁸ Az európai egyensúlyról és békéről (Bibó István: Válogatott tanulmányok I. k. 1935-1944. Magvető, Budapest, 1986. [a továbbiakban: Válogatott tanulmányok] 295-635. o.) kézírata csak Bibó István halála után került elő.

¹⁹ Bibó emlékkönyv. I-II. Szerk. Réz Pál Budapest, 1979, Szamizdat. Budapest - Századvég Kiadó, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1991. 256. o.

²⁰ A német politikai hisztéria okai és története jelenleg; Az európai egyensúlyról és békéről. In Bibó István: Válogatott tanulmányok i. m. I. k. 365-482. o.

²¹ Lányi Kamilla: i. m. 255. o.

²² Antal Tamás: Fejezetek a polgári kor évtizedeiből (1867-1944) „Az Igazságügyi Minisztérium története” I. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018. 43. o.

Igazságügy-minisztériumba történő berendeléséről 1941. január 11-én született miniszteri döntés. Fél évvel később megtörtént miniszteri titkárrá kinevezése.²³

Hogyan nézett ki az a kormányzati intézményrendszer, amely munkájának Bibó István hat éven keresztül részese volt és milyen szolgálati szabályozás keretei között kellett végezni a munkáját.

A Horthy-korszakban az Igazságügy-minisztérium ügyosztályainak száma a következőképpen változott: 1920-ban tizenkettő, 1923-ban tizenegy, 1926-ban tíz, 1932-ben nyolc, 1934-ben kilenc, 1935-ben tíz, 1938-tól pedig ismét kilenc ügyosztály létezett a miniszteri munkaszervezetben belül, amelyet a szintén osztályokra tagolt számvevőség és a segédhivatal nevű adminisztratív egységek egészítettek ki.²⁴ Az ügy-beosztás 1936-tól kezdve az alábbiak szerint alakult.²⁵

Elnöki Osztály. 1. Az igazságügyi alkalmazottak kinevezése, áthelyezése. Vizsgálóbírák, ügyészségi megbízottak és állandó helyetteseik kirendelése. A fiatakorúak bíráinak kijelölése a VI. ügyosztály meghallgatásával és a fiatakorúak törvényszéki tanácsainak nyilvántartása. 2. Az igazságügyi alkalmazottak személyi táblázatainak s özlétszámának (rangsorának) vezetése; az illetményeik utalványozása vagy megszüntetése, a végellátásuk megállapítása, részükre fizetési előleg engedélyezése, a fegyelmi és egyéb személyi ügyeik nyilvántartása, kivéve a más ügyosztályhoz utaltakét. 3. A díjnokok s az egyéb napidíjasok személyi és illetményügyei, kivéve a telekkönyv-átalakítási és betétszerkesztési munkálatoknál alkalmazottakét. 4. A m. kir. Kincstári Jogügyi Igazgatóság alkalmazottainak személyi ügyei. 5. A m. kir. Curia ügyvédi tanácsa, továbbá az egységes bírói és ügyvédi vizsgabizottság tagjainak, valamint a társadalombiztosítási szakértőknek a kinevezése. 6. A kir. közjegyzők kinevezése, áthelyezése és felmentése. 7. A javadalmat élvező római és görög katolikus főpapok elhalálozása után maradt törzsvagyon elkülönítése, s a hagyaték rendezése érdekében szervezett bizottság kinevezése. 8. A kir. ügyészeknek a közigazgatási bizottságokba való kirendelése. 9. A kitüntetésekkel kapcsolatos feladatok elvégzése. 10. A központi ügyvitelre vonatkozó intézkedések szabályozása. 11. A központi hivatali és irodaátalány utalványozása. 12. A központi igazságügyi igazgatásban a jutalmazások, segélyezések intézése, 13. a kiküldetések, hivatalos utazások költségeinek megállapítása s utalványozása. 14. Az Igazságügy-minisztérium épületére vonatkozó ügyek vitele. 15. A külön eljárásokból beszédett költségek kezelése. 16. Közreműködés az igazságügyi alkalmazottak ügyeiben a Hatásköri Bírósághoz intézett nyilatkozatok előkészítésénél az I. ügyosztállyal. 17. Az Igazságügy-minisztériumot illető országgyűlési interpellációk és határozatok nyilvántartása. 18. Az igazságügyi költségvetés szerkesztése az ügyosztályok adatainak felhasználásával. 19. A kir. bírósági és ügyészségi hivatali állások rendszeresítése, megszüntetése, a bírósági állásokra nézve a VIII., az ügyészségi állásokra a IV. ügyosztállyal egyetértésben. 20. Az igazságügyi tárca költségvetési fedezetének igénylésével kapcsolatos, valamint az ellátmányi ügyek vitele (kivéve az V. ügyosztályhoz utaltakét). 21. A hivatalos kiküldetésekből és áthelyezésekből folyó illetményügyek (a büntetőintézetek, a bírósági fogházak és az állami javítónevelő intézetek esetén az V. ügyosztállyal egyetértve). 22. A bíróságok és ügyészségek könyvtáralapjának megállapítása és ellenőrzése. 23. A számadási viszonyból s az illetmény-túlélvezményből eredő kincstári követelések nyilvántartása, behajtása.

²³ Életút dokumentumokban 153-161. o.

²⁴ A következő igazságügy-miniszteri elnöki rendeletek (I.M.E.) alapján: 743/1920. = Igazságügyi Közlöny (a továbbiakban: IK) 1920:1. szám. 9-17. p.; 2.139/1923. IK 1923:1. szám. 11-18. p.; 1.173/1926. IK 1926:1. szám. 3-8. p.; 10.400/1932. IK 1932:10. szám. 187-191. p.; 20.794/1935. IK 1935:12. szám. 310-314. p.

²⁵ A m. kir. Igazságügy-minisztérium ügybeosztása a 20.794/1935. I.M.E. számú rendelet szerint. IK 1935:12. szám. 310-314. p.

I.a. ügyosztály (Polgári jogi törvényelőkészítő osztály) és *I.b. ügyosztály* (Büntetőjogi és közjogi törvényelőkészítő osztály) 1. Az igazságügyi törvények előkészítése. 2. Megbízás alapján törvénytervezetek és indokolásaik, valamint rendelettervezetek kidolgozása. 3. Közreműködés a más ügyosztályok ügykörébe utalt jogszabálytervezetek előkészítésében, 4. részvétel más minisztériumok jogszabály-előkészítő munkálataiban. 5. Az igazságügyi törvények hatásának figyelemmel kísérése a jogalkotás szempontjából. 6. Az igazságügyi hatóságok által a törvények hiányaira és a jogalkotásra vonatkozóan tett jelentések vizsgálata. 7. A jogegység biztosítása végett szükséges igazgatási intézkedések. 8. A törvényszerkesztés céljára szolgáló anyaggyűjtés és nyilvántartás, ideértve a külföldi törvényhozás figyelemmel kísérését is. 9. Más miniszterek minisztertanácsi előterjesztéseinek átvizsgálása igazságügyi szempontból, ha tárgyuknál fogva nem voltak egyéb ügyosztályhoz utalva. 10. Alkotmányjogi vélemények szerkesztése. 11. A Hatásköri Bírósághoz intézett nyilatkozatok előkészítése: az igazságügyi személyzet ügyeiben az Elnöki, a polgári ügyekben a II/b. a büntető ügyekben a IV. ügyosztály közreműködésével; rendelkezés a képviselőt íránt. 12. A minisztérium könyvtárának igazgatása. 13. A törvényszerkesztési költségvetést érintő ügyek.

II.a. ügyosztály (Magánjogi osztály): 1. A házassági és anyakönyvi, valamint 2. az örökbefogadási és törvényesítési ügyek vitele. *II.b. ügyosztály* (Magánjogi osztály): 1. Magánjogi és közigazgatási jogi vélemények kiadása. 2. A hazai törvényekről külföldi használatra kért bizonyítványok, továbbá 3. a magyar jogról kért felvilágosításoknak a külföldi kormányok vagy bíróságok, valamint a külképviseleti hatóságaink részére való kibocsátása a VII. ügyosztály közreműködésével. 4. Szabályrendeletek és alapszabályok jóváhagyásának kérdései, ha nem voltak más ügyosztály feladatkörébe utalva. 5. A hitbizományok nyilvántartása. 6. Közreműködés polgári ügyekben a Hatásköri Bírósághoz intézett nyilatkozatok előkészítésénél. 7. Az igazságügyi alapítványok ügyei. 8. A Kincstári Jogügyi Igazgatóság jogi vonatkozású felterjesztéseinek elintézése.

III. ügyosztály (Birtokrendezési és telekkönyvi osztály): 1. A birtokrendezési, különösen a tagosítási, arányosítási, úrbéri elkülönítési, legelő-felosztási és nagyobb birtokfelosztási ügyek általában, ideértve a tagosítási állami alap kezelését, a hitelnyitást, az utalványozások és díjazások engedélyezését, valamint e tárgykörben a főfelügyeleti jog gyakorlását is. 2. A telekkönyvi és betét-szerkesztési ügyek, kivéve az Elnöki Osztályhoz tartozó gazdasági jellegűeket. 3. Közreműködés a birtokrendezésre és a telekkönyvekre vonatkozó, az I. ügyosztályhoz tartozó jogszabályalkotásban.

4. A telekkönyvi helyszínelés, póthelyszínelés, helyesbítés és térképpótlás elrendelése, az ezeknek, valamint a telekkönyvi átalakítás, átvitel, egyesítés és elkülönítés foganatosításának ellenőrzése.
5. A betétszerkesztő s a telekkönyvek átalakításával foglalkozó személyzet nyilvántartása, kirendelése, közreműködés részükre a jutalom- és segélyengedélyezéseknél, javaslatétel az Elnöki Osztály felé e személyzet létszámának megállapítására. 6. A betétszerkesztő szakdíjnokok és másoló díjnokok felfogadásának engedélyezése, a szakdíjnokoknak az egyes telekkönyvi hatóságokhoz történő kirendelése, valamint 7. a betétszerkesztő irodaségedtisztek és szakdíjnokok önálló működési körrel való felruházása. 8. A telekkönyvi átalakítással foglalkoztatott díjnokok felfogadásának engedélyezése s önálló működési körrel felruházása. 9. A birtokrendezésre jogosított földmérők és bejegyzett segédek ügyei, a földmérők vállalatának központi nyilvántartása. 10. A földmérő vizsgálobizottság ügyeinek vitele.

IV. ügyosztály (Büntetőjogi osztály): 1. A büntető törvénykezéssel kapcsolatos igazgatási ügyek elintézése és szükség esetén a jogegység érdekében perorvoslat kezdeményezése. 2. Büntetőjogi vélemények kiadása. 3. Kegyelmezési ügyek vitele büntető ügyekben, ideértve az e

törvénykezés terén kiszabott rendbüntetések és bírságok elengedésére irányulókat is. 4. A közérdeket érintő nagyobb jelentőségű bűncselekmények miatt indított bűnügyek nyilvántartása. 5. A zugírászat megtorlásával kapcsolatos intézkedések, továbbá 6. az uzsoraügyek nyilvántartása és figyelemmel kísérése. 7. A kir. ügyészségek ügyviteli s ügykezelési szabályainak megállapítása az I. és a VIII. ügyosztállyal egyetértve. 8. A főfelügyelet gyakorlása a kir. ügyészségek ügyvitelére és személyzete felett, a kir. ügyészek és ügyészségi alkalmazottak elleni büntető, fegyelmi vagy egyéb panaszok elintézése, ha nem a nemzetközi jog alkalmazására vonatkoztak. 9. Közreműködés az Elnöki osztállyal a kir. ügyészségi hivatali állások rendszeresítésében és megszüntetésében. 10. A kir. ügyészségek szervezésére, felállításukra, megszüntetésükre vonatkozó intézkedések a VIII. ügyosztállyal s az Elnöki osztállyal egyetértve. 11. Közreműködés büntető ügyekben a Hatásköri Bírósághoz intézett nyilatkozatok előkészítésénél. 12. A felhatalmazás megadása rágalmozási és becsületsértési deliktumok üldözésére. 13. Az esküdtbíróóságok szervezésével kapcsolatos ügyek, különösen az ülésszakok számának s idejének megállapítása. 14. Engedély megadása a főtárgyalásnak a bíróság székhelyén kívüli megtartására. 15. Az ügyészségek személyzetének szabadságolási ügyei, kivéve a fogházi személyzetét, illetve 16. részükre jutalom és segélyek engedélyezése. 17. A kártalanítás összegének megállapítása az ártatlanul szenvedett előzetes letartóztatás, vizsgálati fogság és szabadságbüntetések eseteiben. 18. A kir. főügyészségek, ügyészségek illetékességi vitáinak eldöntése. 19. Az Igazságügyi Orvosi Tanácsra s a kir. törvényszéki orvosi vizsgákra vonatkozó ügyek; a büntető bírósági szakértők kinevezése a törvényszéki orvosok kivételével.

V. ügyosztály (Gazdasági osztály): 1. A büntetőintézetek (ideértve a bírósági fogházakat és az állami javítónevelő intézeteket is) mezőgazdasági s ipari termelésének, valamint gazdasági vezetésének irányítása, ellenőrzése. 2. A büntetőintézetek anyagbeszerzéseinek (közszállításoknak) az ügyei, ideértve az összes ruházati, fűtési, háztartási és az egyéb cikkek beszerzését. 3. A büntetőintézetek élelmezési és egyéb gazdasági ügyei, valamint az ezekkel kapcsolatos ellátmányok. 4. A büntetőintézetekben és bírósági fogházakban letartóztatottak, úgyszintén a fiatalkorúak intézeteiben neveltek munkáltatásának gazdasági irányítása, a foglalkozási ágak szerint különböző intézetekben való számszerű szétosztása, csoportosítása. 5. Rabbiztosítás. 6. A mezőgazdasági és ipari termelésnél szerződés alapján alkalmazottak ügyei. 7. Közreműködés a gazdasági ügyek vitelével kapcsolatos állások betöltésénél, az alkalmazottak szolgálati beosztásánál. 8. A büntetőintézetek alkalmazottainak kiküldetése gazdasági ügyekben, közreműködés az Elnöki osztállyal az ilyen útitársak felülvizsgálatánál. 9. A bíróságok, ügyészségek és fogházak, valamint a büntető és az állami javítónevelő intézetek elhelyezése, e célból az ingatlanok megvétele, kibérlése, átalakítása, az épületfenntartási, felszerelési s egyéb munkálatok szervezése, az ezt szolgáló költségvetési hitelek feletti rendelkezés. 10. A büntetőintézetek részére mezőgazdasági vagy ipari célokra szükséges ingatlanok vétele vagy bérlete, az ezek berendezésére és felszerelésére vonatkozó ügyek. 11. A bíróságok, ügyészségek, valamint a büntetőintézetek vezetői kezelése alatt álló ingatlanrészek hasznosítása. 12. Az igazságügyi intézményekben termelt vagy előállított termények és áruk feletti rendelkezés, ezekre a vásárlási engedélyek kiadása, kedvezmények (az intézeti munkaerőnek az alkalmazottak részére átengedése, árleszállítás stb.) engedélyezése. 13. Az igazságügyi intézmények munka- és fuvarszervezése feletti rendelkezés. 14. Javítóneveléssel foglalkozó nem állami intézetek gazdasági ügyei. 15. A fiatalkorúak felügyelőhatóságainak dologi ügyei. 16. Az igazságügyi altisztek, szolgálók ruhailletményeinek biztosítása. 17. Az építési költségekhez nyújtott járulékok nyilvántartása és beszédése.

VI. ügyosztály (Börtönügyi és fiatalkorúak ügyeit intéző osztály): 1. Az igazságügyi-miniszteri főfelügyelet gyakorlása a büntetések végrehajtása felett; az elítéltek beutalása az

országos büntetőintézetekbe, a szabadságvesztés büntetések elhalasztása és félbeszakítása, feltételes szabadság engedélyezése és visszavonása. 2. A fiatalkorúakkal szemben a büntető novella s a fiatalkorúak bíróságáról szóló törvény²⁶ értelmében tett intézkedések irányítása, ellenőrzése. 3. A fogház-felügyelői és altiszti személyzet személyi ügyei, kivéve a végellátást. 4. Az országos büntető-és állami javítónevelő intézetek tisztviselői s altiszti személyzetének személyzeti ügyei, kivéve a végellátást. 5. A dologházakra vonatkozó személyi ügyek. 6. A fiatalkorúak országos fogházának és kerületi fogházainak szervezése, személyi ügyei, kivéve a végellátást. 7. Közreműködés a fiatalkorúak bíróságainak szervezésében, elhelyezésében s felügyeletében (VIII. ügyosztály), valamint a fiatalkorúak bírónak kijelölésében (Elnöki Osztály), továbbá 8. a fiatalkorúakra vonatkozó jogszabályok előkészítésében. 9. A fiatalkorúak felügyelőhatóságainak személyi ügyei, a működésük irányítása, ellenőrzése, az állami javítónevelő intézetek és a fiatalkorúak fogházai részére állandó látogatók kijelölése. 10. A pártfogó tisztviselők igazgatása. 11. A javítónevelés végrehajtására alkalmas magánintézetek szerződötése, 12. s a kiegészítő intézmények (gyógy pedagógiai intézetek, mezőgazdasági telepek, foglalkoztató műhelyek, ideiglenes elhelyezésre szolgáló menedékhelyek stb.) irányítása az V. ügyosztályhoz tartozók kivételével. 13. A javítónevelésben részesített növendékek kísérleti kihelyezésének engedélyezése, visszavonása. 14. A fogházra, államfogházra vagy elzárásra ítélt fiatalkorúaknak feltételes szabadság engedélyezése és visszavonása. 15. Az Országos Bírósági Vegyészeti Intézet személyi ügyei, kivéve a végellátást. 16. Az országos büntetőintézetek, az állami javítónevelő intézetek, a dologházak, a bírósági vegyészeti intézet és a bírósági fogházak személyzetének jutalom és segélyek engedélyezése. 17. A törvényszéki s a fogházorvosi állások betöltése. 18. A börtönügyi és fogházi tanfolyamok szervezése. 19. A bűnügyi múzeumok, a börtönügyi múzeum, illetve a Tauffer-könyvtár gondozása.²⁷ 20. A rabsegélyezés, valamint az erre szolgáló alapok, intézmények ügyei. 21. A szabadultak, kiemelten a fiatalkorúak visszaesése és az erkölcsi romlásuk megakadályozása iránti feladatok ellátása.

VII. ügyosztály (Nemzetközi jogi osztály): 1. Az igazságügyi vonatkozású nemzetközi szerződések, nyilatkozatok s egyéb megállapodások előkészítése, a végrehajtásukban való intézkedés az érdekelt ügyosztállyal egyetértve. 2. A más minisztérium ügykörét illető nemzetközi szerződések, nyilatkozatok s egyéb megállapodások létrehozatalánál és végrehajtásánál történő közreműködés. 3. A nemzetközi jogra vonatkozó vélemények és 4. a nemzetközi vonatkozású magyar jogszabályokról külföldi használatra kért bizonyítványok kiadása. 5. Az igazságügyi vonatkozású nemzetközi értekezletek szervezése. 6. A hazai bíróságok által a külföldi törvények és általában a külföldi jog iránt tett kérdések megválaszolása. 7. A külföldi igazságügyi hatóságok érintkezésének közvetítése a hazai igazságügyi hatóságok felé. 8. Közreműködés a hazai jogról külföldi kormányok, bíróságok, valamint a magyar külképviseleti hatóságok által kért felvilágosításokban (II.b. ügyosztály). 9. A hazai és külföldi bíróságok közötti hatásköri összeütközések feloldása. 10. A hazai ügyfelek s igazságügyi hatóságok által a külföldi igazságügyi hatóságok és közegek ellen emelt panaszok elintézése. 11. A hazai igazságügyi hatóságok és közegek ellen nem Magyarországon tartózkodó felek vagy külföldi hatóságok részéről emelt panaszok intézése a nemzetközi jog alkalmazására vonatkozóan. 12. Közvetítés a hazai ügyfelek külföldön, illetve a külföldiek belföldön érvényesítendő jogügyeiben és 13. a szegényjog nemzetközi vonatkozásaiban. 14. Büntettesek kiadatása, haza- és átszállíttatása. 15. A Btk. 9. §-a alapján

²⁶ Lásd az 1908. évi XXXVI. tc.-et és az 1913. évi VII. tc.-et.

²⁷Tauffer Emil (1845-1891) fegyházigazgató, magyar börtönügyi szakíró. Fia apjának szakkönyvtárát az Igazságügy-minisztérium börtönügyi osztályának adományozta, amely a Tauffer Könyvtár címet viselte.

szükséges intézkedések.²⁸ 16. Büntetőlapok kicserélésének közvetítése. 17. A Bp. 471. §-a alapján teendő intézkedés.²⁹ 18. A konzuli bíraskodás, illetve 19. a nemzetközi vegyes és választott bíróságok ügyeinek vitele. 20. A postai szállításból kitiltott külföldi nyomtatványok kezelése. 21. Felülhitelesítések, 22. fordítási ügyek, bírósági tolmácsok nyilvántartása. 23. A kir. közjegyzők nyelvjogosítvánnyal való felruházása.

VIII. ügyosztály (Bírósági, kir. közjegyzői és ügyvédi felügyeleti osztály): 1. A polgári törvénykezéssel kapcsolatos igazgatási ügyek. 2. A bírósági ügyvitel szabályainak megállapítása az I., III. és IV. ügyosztályokkal egyetértve. 3. Az igazságszolgáltatással és az igazságügyi igazgatással kapcsolatos nyelvkérdések eldöntése. 4. A bírói letétekre s az ezekkel kapcsolatos térítményekre vonatkozó kérdések. 5. Az igazságügyi főfelügyelet gyakorlása a bíróságok ügy-vitele, ügykezelése és személyzete felett. 6. A bírák és bírósági alkalmazottak ellen emelt büntető, fegyelmi vagy egyéb panaszok, ha nem a nemzetközi jog alkalmazására irányulnak. 7. A m. kir. Kincstári Jogügyi Igazgatóság felett a felügyelet gyakorlása az Elnöki osztállyal egyetértve. 8. Közreműködés a bírósági hivatali állások rendszeresítésében vagy megszüntetésében. 9. A bíróságok szervezésére, területköreik és székhelyeik megállapítására vonatkozó intézkedések az Elnöki osztállyal egyetértve. 10. Az új közigazgatási beosztással és adóhivatalok felállításával kapcsolatos igazságügyi intézkedések megtétele. 11. A törvénykezési szünetidővel kapcsolatos bejelentések, a bírácoknak, bírósági alkalmazottaknak a rendkívüli szabadság s a távozási engedély megadása (a telekkönyvi betétszerkesztő személyzet kivételével). 12. A bírósági alkalmazottak részére jutalom és segély engedélyezése, a tolmácsokra nézve a VII., a telekkönyvi betétszerkesztő személyzetre nézve a III. ügyosztály meghallgatásával. 13. Az igazságügyi alkalmazottak illetményeire vezetett bírósági végrehajtások folytán szükséges intézkedések megtétele. 14. A fegyelmi eljárásban, továbbá a polgári törvénykezés terén kiszabott s az államkincstárt illető pénzbüntetések és -bírságok kegyelem útján való elengedését célzó kérelmek elintézése. 15. Az igazságügyi alkalmazottak hivatali működéséből folyó kártérítési kérdések elbírálása. 16. A kir. közjegyzői állások rendszeresítése, megszüntetése és területi beosztása. 17. A kir. közjegyzőkre (közjegyző-jelöltekre) s az ügyvédekre (ügyvédjelöltekre) vonatkozó ügyek, kivéve a közjegyzői kinevezést, áthelyezést (Elnöki Osztály), valamint a nyelvjogosítvánnyal való felruházást (VII. ügyosztály). 18. A kir. közjegyzői és az ügyvédi kamarák, továbbá az előbbieik nyugdíjintézete, illetve az Országos Ügyvédi Gyám- és Nyugdíjintézet felett a főfelügyelet gyakorlása. 19. Az egységes bírói és ügyvédi vizsgával (kivéve a bizottsági tagok kinevezését), továbbá 20. a segédhivatali tisztviselői és telekkönyvi vizsgával kapcsolatos ügyek vitele. 21. Az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatal igazgatása. 22. Az igazságügyi statisztikák elkészítése. 23. Az Igazságügy-minisztérium működéséről szóló jelentések megszerkesztése a többi ügyosztályból szerzett adatok felhasználásával az 1929: XIX. tc. 22-23. §-ai szerint.³⁰ 24. Közreműködés a minisztérium részéről ki-adott sajtótermékek

²⁸ „A jelen törvény [= az 1878: V. tc.] határozatai szerint büntetendő azon külföldi is, aki valamely a 7. § 2. pontjában [vagyis az állam elleni bűncselekmények között] meg nem említett büntettet vagy vétséget külföldön követi el, amennyiben kiadatásának a szerződéses vagy eddigi gyakorlat szerint helye nincs, és az igazságügy-miniszter a bűnvádi eljárás megindítását elrendeli.”

²⁹ „Ha külföldi a jelen törvény [az 1896: XXXIII. tc.] hatályának területén követett el büntettet vagy vétséget, az eljárás idején pedig nem itt tartózkodik, a nyomozás, illetőleg a vizsgálat ekkor is teljesítendő, s a kiadatása, illetőleg átkísértetése iránti intézkedések megteendők; ha pedig saját hazájában tartózkodik, a további teendőkre nézve a kir. ügyész s a főügyész útján az igazságügyi miniszter utasítását kéri ki, és az igazságügyi miniszter intézkedéséről a bíróságot értesíti.”

³⁰ Eszerint: „A miniszterelnök a közérdekű adatgyűjtések főbb eredményeit tartalmazó Statisztikai Évkönyvet – a minisztériumok működését és az ország közállapotait ismertető jelentés kíséretében – évenként az országgyűlés elé terjeszti. Ennek a törvénynek rendelkezései nem vonatkoznak a belső igazgatási célú vagy helyi jelentőségű adatgyűjtésekre. Amennyiben kétség merül fel, hogy valamely adatgyűjtés belső igazgatási célú, illetve helyi jelentőségű-e, végső fokon az Országos Statisztikai Tanács meghallgatása után a minisztertanács dönt.”

szerkesztésénél és előállításánál. 25. A bíróságok és ügyészségek használatára szolgáló nyomtatványok s iratminták megállapítása. 26. Az Igazságügyi Közlöny, az Igazságügyi Javaslatok Tára, az Igazságügyi Törvények Tára s az Igazságügyi Naptár szerkesztése, a Polgári Jogi Határozatok Tára és a Büntetőjogi Határozatok Tára közzététele. 27. A jogvédő egyesületek feletti felügyelet gyakorlása.

A későbbiekben érdemben már nem változtattak ezen a szervezeti struktúrán, sőt, az Igazságügy-minisztérium szervezete még 1945 és 1950 között sem mutat lényeges eltérést az 1945 előttihez képest.³¹

Fentiek nyomán érezhető a váltás súlya Bibó István karrierjében, amikor az igazságszolgáltatási praxis vonaláról 1939 végén a jogalkotás centrumába, az Igazságügy-minisztérium rendszerébe került. De mekkora apparátussal és milyen irányítás mellett látta el feladatait a fenti struktúrában az Igazságügy-minisztérium és hol volt ebben a helye Bibó Istvánnak?

III.

Bibó István minisztériumi ténykedésének ideje alatt három vezető váltotta egymást az intézmény élén: Radocsay László, Antal István és Vladár Gábor.

Alkalmazásának legnagyobb részében Radocsay László - m. kir. titkos tanácsos, országgyűlési képviselő - vezette a mintegy kétszáz fős minisztériumot. Ghyczy Dénes államtitkár felügyelete alá tartoztak az V., VI., és VII. ügyosztályok, Bonczos Miklós államtitkár alá pedig a II., III., és a Bibó Istvánt is foglalkoztató IX. ügyosztály.³²

A kormányváltások nem feltétlenül jártak a miniszterek lecserélésével. A Bibó István ideje alatt leghosszabb ideig - 1939. november 9. - 1944. március. 22. - az Igazságügy-minisztérium élén álló Radocsay László például egyaránt megfelelt a meglehetősen különböző politikai beállítottságú Teleki Pálnak, Bárdossy Lászlónak és Kállay Miklósnak is. Sztójay Döme 1944. március 22-i - német nyomásra történt - miniszterelnöki kinevezését követően viszont Antal István lett az igazságügy-miniszter, egészen az augusztus 29-i újabb váltásig, amikor Lakatos Géza kormányában a közel harminc éve a minisztériumban dolgozó Vladár Gábor lett az igazságügy-miniszter mintegy hat hétig, a Szálasi-puccs bekövetkeztéig. Bibó István szolgálata is ekkor, 1944. október 16-án szűnt meg a minisztériumban.

Az Igazságügy-minisztérium magasabb vezetése a háború után többnyire nem kerülte el a politikailag motivált népbíróságok vagy éppen az államvédelem figyelmét. A kivételek közé tartozott a Bibó Istvánt mentoráló Radocsay László (1878 – 1968) miniszter. Felsőfokú tanulmányait Budapesten végezte, fiatal jogászként Temesváron kezdett ügyvédi tevékenységet, 1912-ben Temes vármegye tiszti alügyésze, majd 1914-ben ugyanott városi tiszti főjegyző lett, az első világháborúban frontszolgálatot is teljesített. 1918-tól az Országos Közélelmezési Hivatal főjegyzője, 1922-ben makói kerületi lakásügyi miniszteri biztos volt. 1924-től tíz éven át a Duna-Tisza Közi Mezőgazdasági Hitelszövetkezet ügyvezető igazgatójaként tevékenykedett Kecskeméten. 1934 és 1938 között Komárom és Esztergom, 1935-36-ban egyúttal Győr, Moson és Sopron közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegyék, valamint Győr törvényhatósági jogú város főispánja, majd az első bécsi döntés után egy évig Esztergom vármegye főispánja volt. Ezután, 1939 novemberétől 1944 márciusáig látta el az Igazságügy-minisztérium vezetését, erre az időre országgyűlési képviselőnek is megválasztották a Magyar Élet Pártja listáján a tapolcai-balatonfüredi

³¹ Révész Béla: A pártirányítás évtizedei (1944-1990) „Az Igazságügyi Minisztérium története” II. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018. 16. o.

³² Az Igazságügy-minisztérium személyzeti beosztása 1943. január 22. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár (a továbbiakban: MNL OL) K 577. A1 1938. 1918/31845.

kerületben. A második világháború alatti kormányok tagjaként Teleky Pál, Bárdossy László és Kállay Miklós miniszterelnökök mellett vett részt a jobboldali politikában - többek között a hadba lépésben, a harmadik s a negyedik „zsidótörvény” kidolgozásában -, azonban az 1944. évi ún. „zsidórendeletek” kibocsátásában és a Sztójay-kormányban már nem. Az évben az Országos Központi Hitelszövetkezet igazgatósága elnöki tisztét töltötte be.³³ A világháborút követően a népbíróságok általi felelősségre vonásból és a politikai tisztogatásokból kihagyták, miközben egyik miniszterelnökét Bárdossy Lászlót háborús bűncselekmények elkövetése miatt (pedig a harmadik zsidótörvény elfogadtatása nem is szerepelt a vádpontok között) halálra ítélték és 1946. január 10-én kivégezték.

Antal István (1896–1975) a német megszállást követően Sztójay Dömének a kormányában töltötte be az igazságügy-miniszteri tisztséget. Az 1920-as években Gömbös Gyula bizalmas híve, fajvédő pártjának aktív tagja, a Szózat c. jobboldali irányzatú lap vezércikkírója. 1932-ben a Gömbös-kormány 95 pontos Nemzeti Munkatervének egyik kimunkálója. 1932-1935 között a Miniszterelnökségi Sajtószolgálat vezetője, 1935-1936 és 1938-1942 között igazságügyi államtitkár, 1935-1944 között kormánypartí képviselő. 1942. április 17-től 1944. március 22-ig a Nemzetvédelmi Propaganda Hivatal vezetésével megbízott tárca nélküli miniszter. A Sztójay-kormányban igazságügyi miniszter és (ideiglenesen) vallás- és közoktatási miniszter. 1946-ban háborús bűnösnek a népbíróság halálra ítéli, az ítéletet a köztársasági elnök kegyelemből életfogytiglani fegyházbüntetésre változtatja. 1960-ban amnesztiát kap.³⁴

Bibó István Igazságügy-minisztériumi pályafutásának harmadik minisztere a már említett Vladár Gábor³⁵ (1881- 1972) A budapesti tudományegyetemen folytatott jogi és államtudományi tanulmányokat, majd szerzett doktori oklevelet. Szinte egész közhivatali pályafutása az Igazságügy-minisztériumhoz kötődött. 1922-től miniszteri tanácsosi címmel a magánjogi ügyosztályon dolgozott. 1929-ben – tizenöt évre – vezetője lett a törvényelőkészítéssel foglalkozó I. ügyosztálynak. 1932-ben kúriai tanácselnökké nevezték ki. Elnöke volt az Országos Bírói és Ügyészi Egyesületnek, tagja több jogi szaktestületnek. Jogtudósként számos fontos szakmunka fűződik a nevéhez. Ennek alapján lett 1937-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja, 1941-ben megkapta a Corvin-koszorút. 1943-44-ben jelentette meg három kötetben Magyarország hatályos törvényeinek gyűjteményét, 1944-ben pedig a jogszabály-előkészítésről szóló könyvét.

Az általa vezetett Törvényelőkészítő Osztály volt a legnépesebb részlege a Minisztériumnak a maga húsz főjével, közéjük négy berendelt bíró is tartozott. A IX. Magánjogi és közigazgatási jogi osztályon Bibó István mellett még tizennégyen dolgoztak. Az osztály vezetője Sárffy Andor, kúriai bíró, egyetemi tanár volt. De egyetemi tanár volt Degré Alajos és természetesen maga Bibó István is, miniszteri titkár rangban.³⁶ Az öt miniszteri titkáron kívül egy miniszteri tanácsos és hat berendelt bíró képezte az osztály létszámát, ezzel az egyetlen osztálynak bizonyulva, ahol a berendelték száma meghaladta az eredeti minisztériumi alkalmazottakét. Az osztálynak egy évvel később, 1944. szeptemberében csak annyiban változott az összetétele, hogy Sárffy Andor helyett Tunyoghy Szűcs Kálmán lett az osztályvezető.³⁷

³³ Lásd: 20. jegyzet.

³⁴ Antal István emlékiratai. Palatinus K. Budapest, 2004.

³⁵ Révész Béla (szerk.) Jogalkotás és kodifikátorok. Vladár Gábor emlékülés. SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2016.

³⁶ Személyi adatlapjából kiderül az is, hogy „tekintetes dr. Bibó István törvényszéki titkár” ezidőtájt a Budapest II. kerület Retek u. 33. I. 4. számú lakásában él.

³⁷ Az Igazságügy-minisztérium személyzeti beosztása 1944. január 1./ augusztus 30. (kézírással frissített irat a dátum javítása nélkül) MNL OL K 578. IM Elnöki bizalmas iratok 1944. 92. csomó

Borbándi Gyula szerint Vladár Gábor politikailag a Bethlen István nevével jelzett irányzathoz tartozott, és Horthy Miklós kormányzó hívének számított.³⁸ Náci-ellenes beállítottsága alapján került az igazságügyi törvényelőkészítő osztály éléről 1944. augusztus 29-én az igazságügy-miniszteri székbe. A Lakatos-kormány tagjaként október 14-én, a déli minisztertanácsi ülés után a baloldali sajtó engedélyezésére, a szélsőjobboldali lapok betiltására és a politikai foglyok szabadon bocsátására vonatkozó rendeleteket adott ki. Miniszteri tiszte október 16-án a nyilas hatalomátvétellel szűnt meg.

1945 nem csak Vladár Gábor jogászi pályafutásának végét jelentette, de személyes sorsában is törést hozott. Miután nyugdíjától megfosztották, fizikai munka vállalására kényszerült, majd 1951 nyarán a Miskolc-környéki Tomorra telepítik ki családjával együtt, ahol két és fél évet töltött embertelen körülmények között. Ezután szülőhelyére, Biára, a „Kutyahegyen” lévő prэшázba kerülhetett a család, ahol tíz évet töltöttek igen szerény körülmények között. Csak 1963-ban sikerül visszaköltözniük Budapestre. Az evangélikus egyházzal egész életében szoros kapcsolatot ápolt, 1947-ben a bányai egyházkerület felügyelője is lett, de talán fontosabb adat, hogy - 1948-ig, amíg még publikálhatott - félszáz egyházi, egyházi jogi vonatkozású írása jelent meg. Szeme világát elveszítve róttá papírra életének történetét, amelynek megjelenését már nem élhette meg, 1973-ban meghalt.³⁹ Önéletrajzi könyve végül 1997-ben jelent meg a Püski Kiadó jóvoltából.⁴⁰

IV.

Maga Bibó István keveset beszélt az Igazságügy-minisztériumban eltöltött hat évéről, igaz, erről nem is nagyon kérdezték. Sem az „Életút”-interjúban, sem más irodalomban ekkor végzett munkája alig kerül szóba. A minisztériumba kerülésének idején Bibó István – Erdei Ferencsel együtt – egyik alapító tagja volt az antifasiszta baloldali fiatal értelmiségieket népfrontjellegűen összefogó Művészek, Írók, Kutatók Szövetségének (a MIKSZ-nek), sőt 1939. szept.-től 1940. márciusáig annak felügyelőbizottságában is helyet foglalt. 1940. márc.-tól a szövetség ügyvezető alelnöki tisztségét Markos György, az illegális KMP tagja töltötte be. A MIKSZ előadásokat tartott, művészi esteket szervezett, könyvek, folyóiratok kiadását tervezte. Különösen nagy visszhangot váltott ki a József Attila-est. 1941 nyarán, a Szovjetunió megtámadása, majd Magyarország hadba lépése után tevékenysége megszűnt. Bibó visszaemlékezése szerint „közben a bíróságnál dolgoztam, majd bekerültem az Igazságügybe, ott felhasználtam az összeköttetéseket arra, hogy a MIKSZ cégbejegyzését elintézttem. Később alkalmam volt ugyanezen a címen börtönlátogatásokat is intézni, amikor Erdei Ferenc börtönben ült.”⁴¹

Életrajzai is szűkszavúan beszélnek erről az időszakról. Horváth Barna⁴² Bibó István 1946-os egyetemi tanári előterjesztése során erről ennyit közöl: „1938. december óta az igazságügy-minisztériumban teljesített szolgálatot a magánjogi (II/b.), majd a magánjogi és közigazgatási jogi ügyosztályban (IX) és főleg a belügyminisztériumnak adandó jogi vélemények kapcsán építési és városrendezési közigazgatási jogi kérdésekkel foglalkozott. 1941-ben miniszteri titkárrá nevezték ki.”⁴³

³⁸ Borbándi Gyula: Magyar politikai pályaképek. 1938-1948. Európa, Budapest, 1997. 500. o.

³⁹ Révész Béla: Egy többször újrakezdett élet - Vladár Gábor. In uő. (szerk.) Jogalkotás és kodifikátorok. i. m.. 61-68. o.

⁴⁰ Vladár Gábor: Visszaemlékezéseim. Budapest, Püski Kiadó, 1997.

⁴¹ Életút dokumentumokban. 48. o.

⁴² Révész Béla (szerk.) A szegedi jogbölcseleti iskola alapítója. Horváth Barna emlékkönyv. SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék, Jurisperitus Kiadó, Szeged, 2017.

⁴³ Dr. Horváth Barna egyetemi tanár felterjesztése a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez Bibó István nyilvános rendes egyetemi tanárrá való kinevezéséhez. 1946. Életút dokumentumokban. 343. o.

1950. januárjában írt életrajzában már nem szerepel, hogy mi volt a teendője az Igazságügy-minisztériumban⁴⁴, de bírósági ítélete 1958. augusztus 2-án némileg közlékenyebb: „1934. évben a budapesti polgári törvényszéknél fogalmazó gyakornoki beosztásba került. Innen 1938. évben berendelték az Igazságügy-minisztériumba, ahol a jogi véleményezési osztályon dolgozott. A bírói és ügyvédi vizsgát letette. Berendelése után az Igazságügy-minisztériumban miniszteri titkárrá nevezték ki.”⁴⁵

1974-es (elutasított) útlevelekérelme szerint „1934-től 1938-ig Budapesten voltam bírósági jegyző, 1938-tól 1944-ig az igazságügy-minisztériumban előadó, ahol közigazgatási jogi szakvélemények adásával foglalkoztam”.⁴⁶ Ugyanezt tünteti fel év végén született életrajzában is: „1938-ban az igazságügy-minisztériumban lettem előadó, ahol közigazgatási, főleg építésrendészeti ügyekben adandó szakvéleményekkel foglalkoztam.”⁴⁷, egy hónappal korábbi életrajzában viszont nincs a nyoma minisztériumi munkájának.⁴⁸

Teoretikus énje és miniszteri titkári mivolta szimbiózisának jeleit leginkább az 1941-ben megjelent „A bírói és közigazgatási funkció szociológiájához” című tanulmánya őrzi⁴⁹. Horváth Barna Bibó István egyetemi tanári kinevezéséhez írt ajánlásában kiemelt figyelmet szentelt ennek a tanulmánynak⁵⁰: „A bírói és közigazgatási funkció szociológiájához (1941) című finomtollú rövid tanulmányában Bibó István az igazságügy-miniszter véleményező szerepét vizsgálja a közigazgatásban. Míg előző tanulmányában iskolai osztálytársának és barátjának, ebben saját. hivatali ügykörének a munkásságát teszi kritikai lencse alá. Mindkét esetben tanúságot tesz arról, hogy a tudós kutató és a finom elemző lelkiességét a barátságban és a hivatali munkában is érvényesíti. Gyengéd figyelemmel hajol a barát robusztus közéleti munkássága és a hivatal különösen összetett ügyköre fölé, és mindkettőt igyekszik tudományosan kielemezni és kiértékelni. Az igazságügy-miniszter közigazgatási ügyekben a hatóságok kérésére véleményt mond, és ezen a területen valójában egy véleményezés formájában megjelenő közigazgatási bírászkodás folyik. Az ilyesfajta véleményezésnek a bírói funkcióval való rokonságát olyan példák mutatja be, mint az angol titkos tanács, a francia államtanács, a német Aktenversendung és az Állandó Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményei. Mindezekben az esetekben a véleményezés lassanként bírászkodó jelleget öltött, mert amikor a konkrét ügytől távol álló, jogász-képzetszerű szervtől kérnek jogi véleményt, működni kezdenek azok az erők, amelyek az ítélő jogász tevékenységét jellemzik. Kipusztíthatatlan tendencia érvényesül a tényállás teljessé tétele és az alkalmazandó szabályanyag teljessé tétele iránt. A jogászt ugyanis nem a tények és a szabályok magukban érdeklik, hanem az, hogy azt a tényállást, melyre jogszabályt vonatkoztat, minden oldalról körülhatárolja, s azokat a normatív követelményeket, melyeket ez a tényállás magában hordoz, kimerítően tisztázza. Ezeken a belső tendenciákon kívül az igazságügy-miniszter véleményező hatáskörének kifejlődéséhez a vonatkozó joganyag természete is hozzájárul. Bibó szerint a modern közigazgatás jósága azon az egyensúlyon múlik, mely benne a közérdek szolgálatának szelleme és a tiszta jogalkalmazás szelleme között ki tud alakulni. Ezt az egyensúlyt veszélyezteti, hogy a közigazgatáson belül általában a jogalkalmazás és jogértelmezés lelki beállítottsága nehezebben jut különös megbecsüléshez. Ezért szerencsés, hogy a magasabb fokú közigazgatási jogértelmezés során felmerülő elvi kérdések eldön-

⁴⁴ Életrajz, 1950. január. Életút dokumentumokban, 417-418. o.

⁴⁵ Ítélet Bibó István és társai perében. 1958. augusztus 2. I. m. 509. o.

⁴⁶ Bibó István útlevelekérelméhez csatolt önéletrajza. 1974. június. I. m. 606. o.

⁴⁷ Bibó István önéletrajza. 1974. október, i. m. 618. o.

⁴⁸ Bibó István önéletrajza. 1974. szeptember, i. m. 612. o.

⁴⁹ Bibó István: A bírói és közigazgatási funkció szociológiájához: az igazságügy-miniszter véleményező szerepe a közigazgatásban. Társadalomtudomány / Magyar Néprajzi Társaság Társadalomtudományi Szakosztálya. Budapest, 1941. 1.

⁵⁰ Horváth Barna: Ajánlás Bibó István egyetemi tanári kinevezéséhez. In Bibó emlékkönyv. i. m., 428-429. o.

tésében az igazságügy-miniszter ilyen szerepet kapott. Mindebből szerző levonja azt a jogpolitikai tanulságot, hogy a közigazgatási bíráskodást erre a jogalanyra is ki kell terjeszteni, és igyekszik eltávolítani ennek a megoldásnak az ideológiai akadályait.”

Ha megnézzük a korabeli közzolgálati jog anyagát, a szervezeti struktúra szigorú normativitását pontosan követte a tisztviselőtársadalom beszabályozottsága. A közigazgatási továbbképző tanfolyamok évről-évre megtartott előadásorozatai nem hagytak kétséget afelől, hogy - amint Hóman Bálint megfogalmazta - „a kifogástalanul működő közigazgatás eszményi célját, az államigazgatás tisztviselőtömegeket foglalkoztató és ezerfelé ágazó mai szervezete mellett csak évtizedeken át céltudatosan, következetesen és folytonosan gyakorolt hivatali szelekció útján közelíthetjük meg. (...) Ezért a kormánynak a szelekciót gyakorolnia kell, noha a kiválasztási művelet kétségkívül sok egyéni érdeket és törekvést sért. De az egyéni érdekek el kell hallgatniuk az állami közigazgatás útján önmagát irányító és igazgató nemzet egyetemes érdekei mellett, s a magyar köztisztviselőkben - bizvást állíthatom - megvan és mindig meglesz az erkölcsi érzék és a magasabb értelem annak felismeréséhez, hogy másképpen ez nem is lehet.”⁵¹

A köztisztviselők kötelességei között elvárt „megfelelő életmód” viszont alkalmat adott az ellenőrzés számára az erkölcsi követelmények mellett bizonyos politikai szempontok mérlegelését is. Ugyanis a közigazgatás rendezéséről szóló törvény⁵² 76. § szerint fegyelmi eljárásnak van helye az ellen a törvényhatósági vagy községi tisztviselő ellen, aki a köztisztviselői állás tekintélyével össze nem férő magatartásával állásának vagy a tisztviselői karnak tekintélyét csorbítja vagy a tiszteletre vagy bizalomra méltatlanná válik.⁵³

1925 októberében a kormány a tiltott egyesületi működésről adott ki rendeletet. A rendelet hangsúlyozza, hogy a közhivatalok és közintézetek közérdekű működése szükségképpen megköveteli, hogy az ott dolgozó tisztviselők távol maradjanak minden olyan társadalmi szervezkedéstől, amely elfogulatlanságukat és pártatlanságukat bármely irányba befolyásolná, illetve ennek látszatát kelthetné, vagy őket kötelességeik rovására az állam törvényes rendjének követelményeivel ellentétbe állítaná. Megengedhetetlen tehát - hangsúlyozza a kormányrendelet -, hogy közzolgálati tisztviselők olyan egyesületekbe vagy szervezetekbe tagként belépjenek, amelyek körében őket tagsági minőségük az említett helyzetben tartja, ami különösen fennforog ott, ahol az illető szervezet, egyesület tagjaitól olyan külön esküt vagy fogadalmat kíván, amely a hivatali esküvel összeütközést idézhet elő. Ezért a kormányrendelet elrendeli, hogy az olyan közalkalmazott, aki az említett helyzetben van, köteles e helyzetet haladéktalanul megszüntetni. Ugyanakkor a tapasztalatok szerint a meghirdetett állásokat a legtöbb esetben a kormány olyan egyénnel töltötte be, akiről tudta, hogy politikai meggyőződése azonos a kormányéval.⁵⁴

1938-ban törvény látott napvilágot az egyesületekkel kapcsolatban.⁵⁵ Ez 1.§-a kimondta, hogy „Egyesület vagy bármily más megjelölésű szervezet működésében, úgyszintén a törvényhozásban vagy törvény által alkotott más testületben való képviselőre irányuló politikai párt működésében tilos az egyesülethez vagy szervezethez, illetőleg a párthoz való tartozás vagy a vezetőség irányában való engedelmesség, avagy más kötelesség megerősítésére esküt, fogadalmat, ünnepélyes ígéretet vagy bármily más olyan nyilatkozatot megkívánni, amely lelkiismeretbeli lekötelezettséggel jár”.

⁵¹ Hóman Bálint: Közigazgatás és szelekció. In A mai magyar közigazgatás: az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. VII. (közveteszi Kozma Miklós; szerk. Mártonffy Károly.) Budapest. 1936. 20. o.

⁵² 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről. Kihirdetve: 1929. június 29.

⁵³ Mártonffy Károly: A magyar közzolgálati jog rendszere. In i. m. 203. o.

⁵⁴ Hencz Aurél: Törekvések a közzolgálati etika kialakítására. II. köt. A Horthy-korszak. Budapest. MTA 1987.

⁵⁵ 1938. évi XVII. törvénycikk. az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásáról. Kihirdetve: 1938. május 29.

A törvény végrehajtására a kormányrendeletet adott ki a köztisztviselők egyesületi tagságára nézve.⁵⁶ E rendelet szerint köztisztviselők olyan egyesületben vagy bármely más megjelölésű szervezetbe, amelyben való részvételük ellentétbe állíthatja őket az állam törvényes rendjének védelmével, tagként nem léphetnek be. A tapasztalatok szerint a rendelet elsősorban a baloldali pártokban való részvétel ellen irányult, hiszen a jobboldali pártok és szervezetek tagsága nem számított bűncselekedetnek.⁵⁷

A szabályozás története szempontjából figyelemre méltó, hogy az 1944 augusztus 24-én hajnalban összeült Koronatanács úgy döntött, hogy a rendkívüli helyzetre tekintettel felfüggeszti a politikai pártok működését, vagyonukat zár alá helyezetteti. Az erről szóló rendeletet már a következő napon közzétették.⁵⁸ Október 17-én viszont a hatalomra került Nyilaskeresztes Párt – Hungarista Mozgalom tagjaiból álló kormány belügyminisztere saját pártját azonnal kivette e tilalom alól: „A Nyilaskeresztes Párt - Hungarista Mozgalmat a politikai pártok felosztatásáról szóló 3.080/1944. M. E. számú rendelet hatálya alól kiviszem és megengedem, hogy a párt a fennálló törvényes rend keretei között teljes politikai párttevékenységet folytasson. Utasítom az összes rendőrhatóságokat, hogy a pártnak a 3.080/1944. M. E. számú rendelet alapján zár alá vett vagyonát a zár alól azonnal oldja fel és bocsássa a párt vezetőségének rendelkezésére”⁵⁹. A nyilas párt működésének legalizálása és vagyonának visszaszolgáltatása után a kormány hozzáfoghatott ahhoz, hogy a párt számára minél nagyobb szerepet teremtsen az közigazgatásban. Ennek érdekében számos olyan, sokszor utólag kiadott, pótlólagos miniszteri rendeletet bocsátottak ki, amellyel a párt túlzott közhatalmi jelenlétét legalizálták. A pártkormányzás legfontosabb elemét a pártmegbízottak képezték, akik a hatalom megszerzését követően azonnal megjelentek a központi közigazgatási szervek és a helyhatóságok vezetőinek környezetében.⁶⁰ Így az ekkor már Budinszky László vezette Igazságügy-minisztérium is megkapta 1944. december 14-én a Totális Mozgósítás és Harcbaállítás Minisztériumának a minisztériumi pártösszekötő kijelölésére szóló átiratát.⁶¹

A fenti helyzettel kapcsolatban ismét felmerül a kérdés, Bibó István vajon válaszokat fogalmazott meg a közhivatalnoki mivoltából kötelezőként elvárt kormányzati lojalitása és autonóm értelmiségi és társadalomkutatói magatartásából adódó kritikai attitűdje közötti feszültségekre. A kérdés megválaszolására a zsidókérdés problematikája tűnik a legalkalmasabbnak.

IV.

Bibó Istvánnak az 1948-ban megjelent nagy tanulmánya, a „Zsidókérdés Magyarországon 1944 után”⁶² elsöre azt valószínűsíti, hogy Bibónak a feudális-konzervatív kormányzati forma antiszemitizmussal kapcsolatos álláspontja már korábban megfogalmazódott, csupán a kellő időpontot várta volna, hogy a nyilvánosság elé léphessen vele. Ez a látszat azonban megnehezítené annak a folyamatnak a megértését, amelyek során az alapkérdésekben Bibó saját magával is vívódó válaszai hosszasan érlelődtek. A XX. század

⁵⁶ 3400/1938. ME számú rendelet az egyesületi tagságra vonatkozó rendelkezések ellen vétő tisztviselők és egyéb alkalmazottak fegyelmi felelősségre vonása tárgyában

⁵⁷ A Közalkalmazottak Szakszervezete történetéhez. Tanulmányok és dokumentumok. Szerk.: Gerelyes Ede. Közalkalmazottak Szakszervezete, Budapest, 1970. 20. o. idézi Hencz Aurél, i. m. 181. o.

⁵⁸ 3084/1944. M.E. r.: a politikai pártok felosztatásáról.

⁵⁹ 202.800/1944. B. M. r. a nyilaskeresztes Párt - Hungarista Mozgalom politikai tevékenységének folytatása

⁶⁰ Kovács Zoltán András: A Szálasi-kormány belügyminisztériuma: rendvédelem, állambiztonság, közigazgatás a nyilas korszakban. Máriabesnyő-Gödöllő, 2009. 55. o.

⁶¹ MNL OL K 577. 1. cs.: A1-1944. 1017/1944.

⁶² Válogatott tanulmányok, II. 625. o.

egyik legfontosabb tanulmányát megíró Bibónak ezen gondolatain túl leginkább a minisztériumi pozícióját felhasználó, menleveleket kiállító, majd ezért nyilas letartóztatásba kerülő Bibó embermentő bátorságának emléke maradt fent leginkább a visszaemlékezésekben. Bibónak azonban a zsidóság asszimilációjára vonatkozó nézeteiben többször is változás következett be. Hiszen Bibó számára is utólag vált egyértelművé a történelmi helyzet: „Magyarországon 1919-től egy olyan, alapjában feudális-konzervatív kormányzati forma uralkodott, mely zsidóellenes kilengések közepette született meg.”⁶³

Balog Iván karakteres megállapítása szerint „Bibó zsidó tárgyú munkái közül a Zsidókérdés azzal emelkedik ki világ-viszonylatban is a hasonló témában íródott, hatalmas tömegű anyagból, hogy olyan szerző ítéli el benne az antiszemitizmust, aki előzőleg maga is antiszemita volt. Ez példátlan jelenség. Az antiszemitákra - Bibó kivételével - nem jellemző, hogy önkritikát gyakoroljanak: az antiszemitizmus merev, zárt nézetrendszer, képviselői világnézeti fanatikuskok. A zsidóellenességet mindig azok ítélik el, akik soha nem voltak antiszemiták. Az ő számukra azonban a zsidógyűlölők idegen, érthetetlen csoportot képeznek, akiket felháborodva elítélnék és megvetnek, de nem tudják, hogyan éreznek és gondolkodnak azok az emberek, akik a legfőbb társadalmi problémákat a zsidók aknamunkájának tulajdonítják, és így a róluk alkotott képük óhatatlanul egydimenziós marad. Bibó művei éppen ezt a ritka többletet nyújtják az olvasó számára azzal, hogy belülről, beleérzéssel ábrázolják az antiszemitákat. »Mindent megérteni annyi, mint mindent megbocsátani!« - figyelmeztet a francia közmondás. Ezzel szemben Bibó egykori önmagát is bírálva vezet be minket az antiszemitizmus társaslélektanába.”⁶⁴

A harmincas években még elfogadta Németh László „Kisebbségben”⁶⁵ című művének azokat az antiszemita kitételeit, amelyek „zsidó térfoglalásról”, a magyar zsidóság „álasszimilációjáról” szóltak. Fő tézise, hogy a kiegyezéstől a magyar zsidóság asszimilációja megrekedt. Ilyen szellemű kitételeket javasolt felvenni a Márciusi Front programpontjai közé, és ugyanilyen megfontolásokból utasította el az első zsidótörvény elleni tiltakozás aláírását is.⁶⁶

Bibó lelkiállapota radikális átalakulásának tudja be Ungváry Krisztián az ebben a kérdésben tíz év alatt bekövetkezett változásokat: „Ha figyelembe vesszük, hogy Bibó 1937-ben a Márciusi Front nyilatkozatának első fogalmazványában még külön pontot szentelt a zsidó és sváb asszimiláció káros hatásainak, valamint teljesen egyetértett Németh László »Kisebbségben« c. művével, és 1939-ben nem volt hajlandó aláírni a zsidótörvényekkel szentben tiltakozó petíciót - mondván hogy a nyilatkozat csupán a zsidókat ért jogfosztásokat említi és a magyarokat ért jogfosztásokat nem -, akkor még inkább érthetővé válik az önmagával szembeni szigorúság és az önvizsgálat iránti belső kényszer. 1945-48 között teljesen elevenen élt Bibóban a keresztény középosztály német megszálláskor és nyilas-puccskor tanúsított tehetetlensége miatti szégyen. Mindezt súlyosbította az a tény, hogy legbelsőbb barátjának az 1943-ban Ukrajnában elpusztult Reitzer Bélának leveleiből közvetlen tudósítást kaphatott a munkaszolgálat lélekölő rendszeréről és semmit sem tudott tenni barátja megmentésére. Ráadásul pártjában és személyes környezetében számos személy a zsidókérdés tekintetében többé-kevésbé kompromittálta magát - elég ha csak a II. zsidótörvény mellett felszólaló Ravasz Lászlóra gondolunk. Maga Bibó ugyan sohasem említette, de minden bizonnyal tisztában volt rokonának, Bibó Dénesnek 1919-es Prónay

⁶³ Bibó István: Zsidókérdés Magyarországon 194 után. In uő: Válogatott tanulmányok, II. köt. 1945—49. 624. o.

⁶⁴ Balog Iván: Bibó és a zsidókérdés. In Dénes Iván Zoltán (szerk.): Bibó 100: Recepciók, értelmezések, alkalmazási kísérletek. Budapest, Argumentum; Bibó I. Szellemi Műhely, 2012. 213. o.

⁶⁵ Németh László: Kisebbségben. Magyar Élet, Budapest, 1942.

⁶⁶ Bibó István: Előadás a német nemzetiszocializmusról. Válogatott tanulmányok, IV. 107.-129. o.

különítménybeli működésével⁶⁷ - hiszen harmadik keresztnévét is erre a rokonra gondolva kapta szüleitől.”⁶⁸

Az Igazságügy-minisztérium meghatározó szerepet játszott a zsidótörvények megalkotásában, ráadásul a „zsidótörvények”, mint a zsidóságot diszkrimináló, alacsonyabb szintű - így a nyilvánosság elől elzárva meghozott -jogszabályok gyakran súlyosabb következményekkel jártak, mint a törvények. Bibó István minisztériumi beosztásának éveiben során a következő fontosabb antiszemita jogszabályok megalkotásával találkozhatott⁶⁹:

1940. XXXI. tc. a törvényhatósági bizottsági tagsági jogról

1941. XV tc. aházassági jog módosításáról és védelméről.

1941. XIX. tc. a törvényhatósági bizottsági és a községi képviselőtestületi tagsági jogról, továbbá a gyakorlati közigazgatási vizsgára vonatkozó átmeneti szabályokról

1942. VIII. tc. az izraelita vallásfelekezet jogállásának szabályozásáról

1942. XIV tc. a honvédelemről szóló 1939: II. te., valamint az 1914-1918 évi világháború tűzharcosai érdemeinek elismeréséről szóló 1938:IV tc. módosításáról és kiegészítéséről

1942. XV. tc. a zsidók mező- és erdőgazdasági ingatlanairól

A m. kir. minisztérium 1943. évi 3.600. M. E. sz. rendelete, a zsidók mező- és erdőgazdasági ingatlanairól szóló 1942:XV. törvénycikk végrehajtásáról

A m. kir. minisztérium 1943. évi 4.250. M. E. sz. rendelete, a zsidók mező és erdőgazdasági ingatlanairól szóló 1942:XV. törvénycikk alapján megszerzett mezőgazdasági ingatlanok felhasználásáról

A m. kir. minisztérium 1944. évi 1.600. M. E. sz. rendelete, a zsidók vagyonának bejelentéséről és zár alá vételéről

A m. kir. minisztérium 1944. évi 1.730. M. E. sz. rendelete, a zsidókra megállapított rendelkezések hatálya alól mentesített személyek körének egységes szabályozásáról

A m. kir. minisztérium 1944. évi. 3.670. M. E. sz. rendelete, a zsidók mentesítéséről szóló 1.730/1944. M. E. rendelet kiegészítéséről

Saját minisztériumában pedig többek között az alábbi *sui generis* rendeletek születtek:

1941. évi 69.000. I.M. sz. rendelete, a házassági jogról szóló 1894:XXXI. te. kiegészítéséről és módosításáról, valamint az ezzel kapcsolatban szükséges fajvédelmi rendelkezésekről szóló 1941:XV. tc. egyes rendeleteinek hatálybalépéséről.

⁶⁷ „az embereket kasztráló Bibó Dénes...” Gyurgyák János: Magyar fajvédők: eszmetörténeti tanulmány. Budapest, Osiris, 2012. 108. o.

⁶⁸ Ungváry Krisztián: Felszabadulás és megszállás. 1945 Bibó István életművében. A Bibó István Szellemi Műhely 1999. március 10-i vitájának tanulmánya. [gépelte kézirat] Budapest, s. n. 1998. SZTE Klebelsberg Könyvtár, Társadalomelméleti Gyűjtemény TEGY 6944 10. o.

⁶⁹ Lásd: Magyarországi zsidótörvények és rendeletek 1938 -1945.Összeállította Vértes Róbert. Polgár Kiadó, Budapest, 1997.

1941. évi 70.000. I.M. sz. rendelete, a nemzsidó és zsidó házasságkötésének tilalmára vonatkozó rendelkezések végrehajtásáról.

1941. évi 72.800. I.M. sz. rendelete, az 1939:IV. tc. 25. §-a alá eső kihágások esetében büntetőlap kiállításáról és az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivataltól értesítés kéréséről.

1944. évi 20.500. I.M. sz. rendelete, egyes zsidó iparosok adatszolgáltatási kötelessége

1944. évi 16.000 I.M. sz. rendelete, a nemzsidó és zsidó házasságkötésének tilalmára vonatkozó rendelkezések végrehajtásáról szóló 70.000/1941. I.M. sz. rendelet módosítása

A fenti jogszabályokra való reflexió, illetve az Ungváry Krisztián által említett „önmagával szembeni szigorúság és az önvizsgálat iránti belső kényszer” valóba erőteljes motívuma lehetett annak, amikor Bibó István is az embermentő akciók részesévé vált 1944 nyarán. Ahogyan Dénes Iván Zoltán megjegyezte: „Bibó István embermentései és egész életműve alapján igazán méltó lenne a Világ igaza címre. Ám, akik ezt kezdeményezhetnék, már régen nem élnek.”⁷⁰

Maga a történet egyszerűnek tűnik. Október 16-án minisztériumi irodájában a nyilasok letartóztatják Bibó Istvánt. A Fő utcai börtönbe, majd az SS Pest vidéki gyűjtőfogházába szállítják. Négy nap múlva a nácik „további intézkedésig” szabadon bocsátják. Saját - 1945. március 12-én kelt - igazoló jelentésének tanúsága szerint, miután az igazságügy-miniszter letiltotta a vegyes házasságokról tájékoztató bizonyítványok kiadását, „ettől kezdve én adtam ki saját aláírással ilyen minősítő bizonyítványokat, egészen október 16-ig, amikor ezért - már előzőleg történt nyilas feljelentés kapcsán - a nyilasok letartóztattak”. Október 20-án az Igazságügy-minisztérium elnöki osztályának vezetője írásban a tudomására hozta a fegyelmi vizsgálat elkezdését: „Egyes zsidó személyek részére kiadott írásbeli értesítések kiállításával kapcsolatos magatartása miatt Titkár úr ellen a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot elrendelem... Egyúttal... állásából felfüggesztem.” Ettől kezdve bujkálni kényszerül: a budapesti református teológia pincéjében húzódik meg.⁷¹

Éliás József visszaemlékezései az előzményekre világítanak rá: „Harmincöt éve annak, hogy dr. Bibó István miniszteri titkárral először találkoztam - 1944 április idusán - az Igazságügy-minisztériumban. Mintha ma délelőtt lett volna, úgy remeg át rajtam. Akkor a hivatalos református egyházi embermentő munkának - az Egyetemes Konvent »Jó Pásztor« Albizottságának - az ügyvezetője voltam. Egy üldözött házaspár sorsa vitt Bibóhoz; az asszonyvolt a szó szoros értelmében üldözött, de egymást szerető, összetartozó embereknel nem lehet szó a másikat nem azonosan sújtó bajról. Amit Bibótól kértem, mástól nem lehetett volna kérnem. Az ellenállási mozgalom egyik tagja - régebben Bibó kollégája volt - bátorított fel, hogy hozzá forduljak. Informátorom így jellemezte Bibót: Pista a magunkfajta félőkhöz tartozik, akik azért vállalják a kockázatot, mert attól tartanak, hogy gyávaságuk miatt emberek vesznek el, és elveszhet az egész nemzet... Amit kérni szándékoztam Bibótól, maga a képtelenség volt: ma is az volna, akkor még inkább. Egy vegyes házasság jogerős felbontásának dokumentumait kellett eltüntetni, az asszony meg-mentése érdekében. De hát az abszurd helyzet a megoldáskísérletek abszurd módjait kívánta, s aki idegenkedett az ilyesmitől, embermentésre nem vállalkozhatott. Nagyapám arra tanított, hogy okos emberként kérjek, ha kérnem kell: azt és annyit, amit és amennyit a másiktól elvárhatok; az elutasítás falat emel a kérő és a kéréssel „provokált” közé. Sok más bölcsességgel együtt nagyapám bölcsességét is sokszor magam mögött kellett hagynom a Jó Pásztor-munkában,

⁷⁰ Dénes Iván Zoltán: Bevezető. In Bibó István összegyűjtött írásai I. Az európai politikai fejlődés értelme. Budapest, Pesti Kalligram, 2016. 37. o.

⁷¹ Bibó István életrajzi adatai. Összeállította Kenedi János. In Bibó emlékkönyv. i. m. 444. o.

Bibó Istvánnal szemben is. Bibó meghallgatott, és - legnagyobb meglepetésemre - igent mondott. Csendesen, magától értetődően. Meglepetésemet fokozta, hogy a kérés teljesítésének irodatechnikai lebonyolításához szükséges személyi gárdája is megvolt: a vele azonos szintű kollégától a segédhivatali beosztottn át egészen a levéltári altisztig.⁷²

Valóban, az Igazságügy-minisztérium 1944 nyarán mintha valami belső rezisztencia ethosától hajtva kereste volna a bürokrácia keretei közötti ellenállás lehetőségeit. A Lakatos-kormány korábban említett igazságügy-minisztere, Vladár Gábor személyes közreműködése nélkül mindez nehezebben történt volna meg. Vladár Gábor azon túl, hogy 1929-től az Igazságügy-minisztérium törvényelőkészítő ügyosztályának élén állt, elméleti munkásságával is gazdagította ezen a téren a jogtudományt. „Tudományos munka-e a jogszabály-előkészítés?” címmel 1939-ben tartotta meg akadémiai székfoglaló előadását. Mondhatjuk-e, hogy pályája csúcát az igazságügy-miniszteri poszt elnyerése jelentette? Az előzmények drámaiak. Vladár a Sztójay-kormány igazságügy-minisztere, Antal István unszolására sem hajlandó törvénytelen, a jogállam eszményét sértő intézkedések meghozatalában közreműködni. Ezt közli a tárcavezetővel, majd lemond osztályvezetői tisztségéről. Másnap jön a felkérés, személyesen Horthy kormányzótól, hogy igazságügy-miniszterként lépjen be a Lakatos-kormányba. Horthy unszolására fogadja el csupán a megbízást, „illúziók nélkül, de szabadon”.⁷³ Nagyon nehéz időben kellett miniszterként helytállnia. A rövid életű Lakatos-kormány egyetlen igazi politikai mandátuma, a kudarcra ítélt kiugrási kísérlet nem adott alkalmat arra, hogy miniszterként is megmutathassa azt, amit legjobban tudott: a finom kodifikációs munkát. Saját területén mentette, ami Magyarország függetlenségéből és becsületéből még menthető volt. Lefogott képviselőket, zsidókat, más üldözötteket ragadott ki a Gestapo kezéből.⁷⁴

Kevésbé közismert a Vladár-vezette minisztériumnak az üldözöttek menekítésében játszott szerepe is. Furcsa módon ennek a történetnek első dokumentálására nem is Magyarországon került sor. A svéd mentőakciók hallatán automatikusan Raul Wallenberg neve juthat az eszünkbe. Ugyanakkor a harmincas évektől kezdve Valdemar Langlet volt a budapesti svéd követség kulturális attaséja, majd 1944-től a Svéd Vöröskereszt főképviseelője. Ebben a minőségében - feleségével együtt - oltalomlevelek kiadásával kívántak segíteni a budapesti zsidó lakosokon, eközben kerül kapcsolatba Vladár Gábor miniszterrel is. Hazaérkezése után, 1946-ban azonnal megjelentette visszaemlékezéseit, amelyben ezekről a megbeszélésekről is ír.

„... Szóvá tették azt a merészségünket, hogy útlevelhez hasonló »oltalomleveleket« adtunk ki, anélkül, hogy erre otthonról felhatalmazást kaptunk volna. Erre a megjegyzésre az volt a válaszom: azért nem kértünk engedélyt, mert jól tudtuk, hogy a válasz elutasító lett volna. De hogy biztosak legyünk dolgunkban, tudni akartuk, mit szólnak mindehhez a magyar hatóságok? Ezt annál is inkább tudni szeretttük volna, mert minisztériumi alkalmazottak, katonatisztek és a rendőrség dolgozói is kértek a maguk és családtagjaik részére ilyen igazolványokat. Mind a Lakatos-kormány külügy- mind belügyminiszterétől azt a választ kaptuk, hogy semmi kifogásuk nincs az akció ellen, sőt, kifejezetten örömmel vennék annak folytatását. Biztonság kedvéért személyesen kerestem fel az igazságügy legfőbb képviselőjét, Vladár igazságügy-minisztert. Megmutattam neki a nyomtatványokat, és megkérdeztem, mit szól hozzá. Gondosan megvizsgálta, majd barátságos szavakkal fordult hozzám: Nincs semmi, amit kifogásolnék. Gratulálok a nagyszerű ötlethez és csak biztatni tudom, hogy folytassák. És kérem, engedje meg, hogy egyben felhasználjam az alkalmat arra, hogy kifejezésre juttassam köszönetünket mindazért a segítségért, amit Önöktől, kedves svédektől kap

⁷² Éliás József: Társadalmi hiánybetegség. Diagnózis és terápiajavaslat. In Bibó emlékkönyv. i. m. 262. o.

⁷³ Vladár Gábor: Visszaemlékezéseim. Budapest, Püski Kiadó, 1997. 278-322. o.

⁷⁴ Révész Béla: Egy többször újrakezdett élet. I. m.: 63. o.

szerencsétlen országunk. Erre akkor is emlékezni fogunk, amikor majd túl leszünk jelenlegi nehézségeinken.”⁷⁵

Barkóczy György főkonzul, külügyminisztériumi osztályvezető 1944. október 24-i jelentése is megerősíti a Langlet visszaemlékezéseiben közölt esetet. „A Svéd Vöröskereszt még a Sztójay-kormány alatt főmegbízottat nevezett ki Magyarországra budapesti székhellyel, akinek működését a kormány elismerte azzal, hogy az elé semmilyen korlátokat gördíteni nem óhajt. A Svéd Vöröskereszt viszont ígéretet tett arra, hogy működésében állandóan a Magyar Vöröskereszttel egyetértésben fog eljárni. [...] A Svéd Vöröskereszt fő képviselője Langlet egyetemi lektor és egyszemélyben követségi tisztviselő, tegnap felkeresett és aziránt érdeklődött, hogy a magyar kormány óhajtja-e, hogy működését a fentebb vázolt alapokon folytassa. Az emberbaráti célokra való tekintettel szerény véleményem szerint a Svéd Vöröskeresztet fel kellene kérnünk, hogy működését – magától értetődőleg a Magyar Vöröskereszttel teljes összhangban – továbbra is kifejtse.”⁷⁶

Még kevésbé ismert az a fontos dokumentum, amely Bajcsy-Zsilinszky Endrééknek az Igazságügy-minisztérium általi kiszabadításának részleteiről ad hírt. A német megszállást követően több magyar politikust is letartóztatott a német politikai rendőrség⁷⁷. A Lakatos-kormány és a német kormány között – hosszas egyeztetés után – 1944. október 8-án megállapodás jött létre „a német birodalmi kormány szervei által letartóztatott magyar politikai személyiségek visszaadását illetően”. Ennek a megállapodásnak értelmében a német szervek átadják a pestvidéki törvényszék fogházában fél év óta fogvatartott politikai személyiségeket, felsőházi tagokat és képviselőket. Lupkovics György az Igazságügy-minisztérium nemzetközi jogügyi osztályának vezetője tájékoztatta a kialakult helyzetről miniszterét, Vladár Gábort, a feljegyzés hűen érzékelteti a „szövetségesek” között kialakult viszony furcsaságait:

„Vladár Gábor igazságügy-miniszter úr ő nagyméltósága a mai napon [1944. október 9-én] magához hivatott és közölte velem, hogy a magyar és a német kormány között a csatolt jegyzék alapján, megállapodás jött létre a német birodalmi kormány szervei által letartóztatott magyar politikai személyiségek visszaadását illetően. Ennek a megállapodásnak értelmében a német szervek át fogják adni nekünk a pestvidéki kir. törvényszék fogházában fogvatartott politikai személyiségeket, vagyis felsőházi tagokat és képviselőket (Baranyai Lipótot, Laky Dezsőt, Bajcsy-Zsilinszky Endrét, Huszár Aladárt, Makkay Jánost és Nagy Ferencet és esetleg még másokat), másrészt egyes olyan politikai személyiségeket is, akik Németországban Mauthausenban vannak fogva (Csekonits Iván, gróf Apponyi György, Fellner Frigyes, Keresztes-Fischer Ferenc, Keresztes-Fischer Lajos, gróf Sigray Antal, Rassay Károly, Somogyváry Gyula és ifj. Tildy Zoltán intérnáltakat).

Ő Excellenciája tehát azt az utasítást adta, hogy lépjek érintkezésbe a német követség első tanácsosával: Feine követségi tanácsos úrral és állapodjunk meg vele arra nézve, hogy kiket fognak átadni és az átadás mikor és hol fog megtörténni. Az átadással egyidejűleg adják át az illető személyekre vonatkozó nyomozati iratokat és közölnék a letartóztatás okát. Mi azután az illető személyeket ki fogjuk hallgatni a budapesti kir. ügyészség útján arra nézve, van-e ok arra, hogy a nevezettek ellen bűnvádi eljárás indíttassék s annak keretében esetleg van-e ok a letartóztatásra vagy a rendőri őrizetbehelyezésre, a mentelmi jog épségben tartásával. Akik ellen nincsen ok a bűnvádi eljárásra, azokat azonnal szabadlábra fogjuk

⁷⁵ Langlet, Valdemar: Verk och dagar i Budapest. Stockholm, Wahlström & Widstrand 1946. 78-79. o. (Harrach Ágnes szíves fordítása). Figyelemre méltó, hogy miközben csak felesége visszaemlékezései jelentek meg magyar nyelven, Langlet könyvét Reign of Terror: The Budapest Memoirs of Valdemar Langlet címmel New Yorkban 2013-ban már angol nyelven is kiadták.

⁷⁶ MNL OL K.71. Igazságügy-minisztériumi iratok, Elnöki iratok /1944-II/6.

⁷⁷ Izsák Lajos: Polgári csoportok a nemzeti ellenállásban. In M. Kiss Sándor (szerk.): Magyarország, 1944. Fejezetek az ellenállás történetéből. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1994. 246–257. o.

helyezni. Esetleg egyeseket saját érdekükben fogunk őrizetben vagy házi őrizetben tartani. Ő nagyméltósága utasításának megfelelően Ruttkay László ítélőtáblai bíró úrral együtt megjelentem Feine követségi tanácsos úrnál, akinek az előzményeket előadtam, kérve, hogy az ittlelvő letartóztatottakat azonnal adják át, a Mauthausenből érkezőkre nézve pedig közölje, hogy azokat mikor és hol vehetjük át. Feine közölte velünk, hogy a dolog még nincs annyira megérve és előkészítve, hogy az átadás iránt intézkedni lehessen. Nyomatékos kérésemre, hivatkozással arra, hogy az igazságügy-miniszter úrtól a leghatározottabb utasításom van, hogy az azonnali átadást eszközöljem ki, a nevezett követségi tanácsos jelenlétünkben telefonon beszélt Veessenmayer követ úrral és e beszélgetés alapján azt közölte velünk, hogy a Németországban lévő letartóztatottak átadása még néhány napot fog igénybe venni, mert ezek még nem érkeztek meg Bécsbe, de közölni fogja velem, hogy mikor és hol fogják ezeket az urakat nekünk átadni. Nyomatékos kérésemre, mikor vehetjük át a pestvidéki fogházban lévőket, azt válaszolta, hogy ebben a tekintetben még a mai nap folyamán telefonon értesíteni fog engemet, mire úgy hivatali, mint a lakásomon lévő telefonszámot megadtam, azzal, hogy a nap bármely szakában értesíthet, mert az átvétel iránt mindetikor rendelkezésére állok. A történetekről az igazságügy-miniszter úr ő nagyméltóságának azonnal jelentést tettem, aki erről a miniszterelnök úrnak jelenlétemben távbeszélőn jelentést tett.

Október hó 9.-én délután lakásomon felhívott Feine követségi tanácsos és közölte velem, hogy a pestvidéki fogházban fogva lévő hat személyt az este folyamán nekünk át fogják adni. Erre Ruttkay táblabíró úrral azonnal a pestvidéki kir. ügyészség elnökéhez mentünk, közöltük vele a miniszter úr ő nagyméltóságának utasításait azzal, hogy készítse elő a hat politikai személyiségnek átvételét, akiket majd azután a megfelelő további kihallgatás végett a budapesti kir. ügyészséghez kell átkísértetni. Ruttkay táblabíró úrral együtt ezután átmertünk a fogháznak elkülönített részébe, amely kizárólag német felügyelet alatt áll és a szolgálat-vezetőt: Lemke urat felkértük, hogy a hat említett urat nekünk adja át. A nevezett azt válaszolta, hogy az átadásra vonatkozólag semmiféle utasítást nem kapott és ebben a tekintetben csak a Sváb-hegyen lévő intézőszerv és annak vezetője Gotstein úr hivatott intézkedni, azonban az illető ilyenkor este már nem lesz a hivatalban és aligha fogunk tudni vele érintkezésbe lépni. Az elsötétítés kezdetéig, vagyis 1/4 7-ig vártunk, de eredménytelenül, mire eltávoztunk, mert az épületet nem lehet elsötétíteni és így ott tovább hivatalos cselekményt végezni nem volt lehetséges.

Folyó hó 10.-én reggel 1/2 9-kor azután már újból a pestvidéki ügyészség elnökénél voltam, aki Vörösházy fogházfelügyelő útján megkérdezte a német fogházat, vajjon az átadásra nem érkezett-e utasítás. Minthogy Lemke urat teljesen részegen az éj folyamán két katona hozta be, azzal Vörösházy beszélni nem tudott, ellenben helyette azt válaszolta, hogy az átadásra utasításuk nincsen, forduljunk Gotstein úrhoz. Minthogy a nevezett a hivatalában nem volt, lakásán kerestük, mire azt válaszolta nekem, hogy lakásán nem hajlandó erről az ügyről beszélni, hanem 1/2 10-kor hívjuk fel a svábhegyi hivatalában. Közben kerestem Feine követségi tanácsost is, a német követségen, de azt a választ kaptam — huzamosabb várakozás után — hogy a nevezett a követ úrral együtt valahová elment. Erre óvatosságból 3/4 10-ig vártam és ekkor a hivatalában hívtam fel Gotstein urat, aki azt válaszolta kérdésemre, hogy az ügyet teljesen ismeri és értesülése szerint a nevezett urakat tegnap a magyar hatóságoknak már át is adták, s amikor azt válaszoltam, hogy késő estig ott voltam az ügyészség elnökénél és most is ott vagyok és a fogházból úgy a német, mint a magyar őrszemélyzet szerint senkit át nem adtak és a német őrszemélyzet ismételten kijelentette, hogy erre nézve utasítást nem kapott, azt válaszolta, hogy majd intézkedni fog és telefonon visszahív engem. Ez 3/4 10-kor volt. 1/2 11-ig vártam és ekkor Vörösházy fogházfelügyelő újból érintkezésbe lépett Lemke úrral, kérdezvén, nem kapott-e az átadásra újabb utasítást, mire az azt közölte, hogy ilyen utasítást nem kapott, határozott kérdésre azt is közölte, hogy vele Gotstein úr mindezideig

sem tegnap, sem ma egyáltalán nem beszélt, sem telefonon, sem másképp. Ilyen körülmények között minden kísérletezés hiábavalónak bizonyult.

A fogházfelügyelő még azt is közölte kérdésemre, hogy ifj. dr. Tildy Zoltán is ott van a fogházban és az sem lehetséges, hogy a hat politikust talán a rendőrségnek adták volna át, mert csak a magyar fogházőr-személyzetten keresztül van a fogházba bejárat és az őrszemélyzet arról feltétlenül tudna, ha magyar rendőri közegek ott jártak volna. Egy félórával később, vagyis 11 órakor a német biztonsági rendőrség egyik tagja Rupke Gotstein úr megbízásából telefonon felhívott és közölte velem, hogy a szóban lévő politikai foglyok átadására vonatkozó utasítást most küldték el a pestvidéki fogház német vezetőjének. Erre nyomban átmentem a pestvidéki kir. ügyészségre és ott a kir. ügyészség elnökével és Vörösházy fogházfőfelügyelővel együtt átvettük a csatolt jegyzőkönyvben felsorolt személyeket. Huszár Aladár volt OTI elnököt nem adták át.

Mínthogy az átvétel a német birodalmi kormány részéről szabott azzal a feltétellel történt, hogy a nevezettek ellen a magyar kormány meg fogja indítani a bűnvádi eljárást, ha arra a magyar büntető jogszabályok értelmében ok van, vagyis az illetőket valamely, a magyar büntető törvényekbe ütköző bűncselekmény nyomatékos gyanúja terheli, vagy ha a német hatóságok közlik a bűnvádi eljárásra esetleg okul szolgáló ténykörülményeket, a nevezettek a budapesti kir. ügyészségnek lesznek átadva, ahol a nevezettek azonnal kihallgatandók lesznek arra nézve is, hogy saját meggyőződésük szerint milyen okból tartóztatták őket le a német biztonsági szervek. Emellett figyelembe kell venni a nevezetteknek, mint felsőházi tagoknak, illetve országgyűlési képviselőknek mentelmi jogát.

Az átvételről jegyzőkönyv készült, amelyet aláírás előtt az Igazságügy-miniszter Úr önagyméltóságának távbeszélőn bemondottam és ő a szöveget helyesnek tartotta.”⁷⁸

A Szálasi-kormány megalakulásával a Lakatos-kormány, illetve Vladár Gábor igazságügy-miniszter megbízatása is megszűnt. A háborút követően Ries István igazságügy-miniszter 1945 augusztusában az igazoló eljárások során nyugdíjra jogosultságának megállapításakor a következő jelentést állította össze Vladár Gáborról:

„Dr. Vladár Gábor hivatali jogelődömet magyar igazságügy-miniszterre az 1944. évi augusztus hó 29. napján nevezték ki. Ugyanaznap esküt tett és állását elfoglalta. Kinevezése tehát beleesik a felülvizsgálatra kijelölt időszakba⁷⁹. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a vezetésem alatt álló igazságügy-minisztériumban szerzett hivatalos tudomásom szerint dr. Vladár Gábor, akit az 1910. évi december 31. napján rendelték be az igazságügy-minisztériumba törvényszéki jegyzői minőségben és aki ott megszakítás nélkül, igazságügy-miniszterre történt kinevezése előtt kúriai tanácselnöki minőségben, tehát 34 éven keresztül szolgált és 14 éven keresztül az Igazságügy-minisztérium egyik legfontosabb ügyosztályának - a törvényelőkészítő ügyosztályának - volt kiváló vezetője, hosszú közhivatali szolgálata idején mindenkor a legnagyobb szaktudásról, fáradhatatlan munkásságról és ernyedhetetlen szorgalomról tett tanúságot. Igazságügy-miniszterre történt kinevezése nem politikai érdek jutalmazásaképpen, hanem hosszú és kimagasló közszolgálati múltja betetőzésekképpen, megérdemelten történt.”⁸⁰

Maga Bibó István visszaemlékezve máshová helyezi a történet súlypontját. „Én 1943 végén, s még inkább a német megszálláskor elkezdtem magamban fogalmazni egy nagy békeajánlatot, amit a magyar munkásság szájába adva kellett volna intézni a magyar értelmiségi középosztályhoz, amit én nagyon jól ismertem. Célja lett volna ennek

⁷⁸ MNL OL K. 578. 14271.87. cs.

⁷⁹ A közalkalmazás körében történt egyes kinevezések, előléptetések és áthelyezések hatálytalanításáról szóló 1.160/1945. M.E. sz. rendelet 1. §-ának (2) bekezdése értelmében a közszolgálat körében az 1944. évi március 18. napja és az 1944. október hó 15. napja között történt kinevezéseket, előléptetéseket és áthelyezéseket hivatalból felül kellett vizsgálni.

⁸⁰ MNL OL XIX-E-1-b. 1945. 1. d. 7358/1945.

mindazoknak a réműleteknek a feloldása, amelyeket ez a középosztály munkásokkal, kommunistákkal, forradalommal szemben kialakított magának, és erre egy nagyon emberséges, humánus, megnyugtató, de azért határozott választ akart volna ez a békeajánlat adni. Ezt eléggé meg is fogalmaztam, és szegény feleségem hetekig fogvacogva hordozgatta a táskájában ezt a fogalmazványt. Mikor Erdei Ferencsel beszéltem róla, ő nagyon jónak találta a gondolatot, de a világon semmi ötletet nem tudott mondani arról, hogy kinek kellene ezt odaadni, hogy ebből röplap legyen... Én magam sem tudtam? Nem is lett belőle semmi, mert közben akkor elkezdődött az Igazságügyi Minisztériumban a mentesítő bizonyítványok gyártása, amire rákapsoltam mint közvetlen aktivitási lehetőségre. (...) Közben az történt, hogy én negyvennégy nyarán az Igazságügyi Minisztériumban árja-párja⁸¹ mentesítő írásokat kezdtem osztogatni⁸², először szabályosan, aztán amikor letiltottak róla, mindinkább szabálytalanul.⁸³

Az nem derül ki, hogy mikor, ki, vagy kik tiltották le a mentesítő iratok osztogatásáról az ebben résztvevőket, az sem, hogy ez hivatalos vagy informális figyelmeztetés volt-e. Erre vonatkozó adatok egyelőre nem állnak rendelkezésre. Akad viszont az 1956-os tűzvész pusztításai ellenére néhány olyan Bibó-ügyirat, amely jelzi, milyen is lehetett a minisztériumi munkája ebben a hat évben. A sors fintora lehet, hogy mindkét ügyirat zsidó vonatkozású jogértelmezési problémákkal foglalkozik, ráadásul mindkettő a Lakatos-kormány illetve Vladár Gábor miniszterségének idejéből származik, amikor menlevelek konspiratív előállításának az akciója már javában zajlott. Az egyik 1944. szeptember 19-i, a másik szeptember 30-i keltezésű. Az előbb beadvánnyal a Magyarországi Keresztény Zsidók Szövetsége fordult Vladár Gábor miniszterhez, az ügy elintézését pedig Bibó Istvánra szignálták.

Tárgy: Az 1240/1944. M.E. sz. rendelet értelmezése⁸⁴
Érkezett: 1944. IX. 12.

Nagyméltóságú Miniszter Úr!
Kegyelmes Urunk!

Tagjaink panaszoik, hogy egyes hatóságok nem tesznek eleget az 1941. XV. tc.⁸⁵ 9. §.-ának 3. és utolsó bekezdésében szabályozott kategóriák között és az 1240/1944. M.E. sz. r.⁸⁶ 2. §.-a alapján csillag viselésére kötelezettnek minősíti azt a személyt, akinek két nagyszülője született az izraelita hitfelekezet tagjaként, jóllehet ő maga keresztény hitfelekezet tagjaként született és az is maradt és emellett mind a két szülője házasságkötésük idejében keresztény hitfelekezet tagja volt, még ha 1941. október 10-ét megelőzően is kötött

⁸¹ Az „árja-párja” olyan zsidó elnevezése a második világháború alatt Magyarországon, akinek házastársa (nem zsidó származású) keresztény volt.

⁸² A menlevelekkel szembeni bizalmatlanságot jelzi Heltai Jenő korabeli naplóbejegyzése: „A svéd követség köréből kapott értesítés szerint mindenféle mentesítés, árja-párjaság érvényes. Van egy fölfogás, amely a mentesítettekre vonatkozó döntést beugratásnak magyarázza, meg akarják várni, amíg ezek kibújnak, akkor csapnak le rájuk. Az árja-párjákat kénytelenek voltak akceptálni, mert a gyárak és a hivatalok kiürültek, a munka megállt. Megerősítik – Moszkva is – azt, hogy Szálasi kért, de nem kapott katonát Hitlertől. A németek hamarosan félreállítják Szálasi, és maguk veszik át a hatalmat, hogy Budapest kiürítését és a németek föl- és elvonulását biztosítsák. A rendőrségnek egy kis része állt csak a nyilasok mellé, a Külügyminisztériumban a tisztviselők nem dolgoznak.” Heltai Jenő: Négy fal között. Naplójegyzetek 1944–1945. Magvető, Budapest, 2017. 58. o.

⁸³ Életút dokumentumokban, 50., 218. o.

⁸⁴ MNL OL K 579 IM Általános iratok 80. csomó, 60.671/1944

⁸⁵ 1941. évi XV. törvénycikk a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról, valamint az ezzel kapcsolatban szükséges fajvédelmi rendelkezésekről. Kihirdetve: 1941. VIII. 8.

⁸⁶ 1944. évi 1.240. M.E. sz. rendelet, a zsidók megkülönböztető jelzéséről. Rendeletek Tára, 1944.I. köt. 263-264. o.

házasságot olyan zsidónak tekintendő személlyel, aki 1944. március 22. előtt lett valamely keresztény hitfelekezet tagjaként megkeresztelve.

Mínthogy azonban nemzsidó félvér és így nemzsidónak tekintendő személy az (lásd dr. vitéz Csiky János: A fajvédelmi törvény című művének⁸⁷ 54. oldalát), akinek két nagyszülője keresztény, vagy más, de nem izraelita vallás tagjaként született, mindkét szülője annak a házasságnak megkötése előtt, amelyből félvér született, valamely keresztény hitfelekezet tagjaként és maga a félvér is valamely keresztény hitfelekezet tagjaként született, mindvégig az is maradt, és nem kötött házasságot 1941. október 10. után zsidóval, kétségtelen, hogy ezen félvér ebbeli jellegét megtartja annak ellenére, hogy 1941. október. 10. előtt kötött házasságot zsidónak tekintendő személlyel, - feltéve, hogy ezen házasságból gyermek nem származott.

Ez a személy tehát nem köteles csillag viselésére.

Ez a személy csak akkor veszítené el félvér jellegét és csak akkor volna tekintendő zsidónak, ha 1941. évi október hó 10, napja után kötött zsidóval házasságot (lásd: 70.000/1941. I. M. r.⁸⁸ 3. §, 5. pontját).

De nem köteles csillag viselésére a félvér jellegét megtartó személynek vele együtt élő keresztény vallásfelekezethez tartozó házastársa sem, ha a házasságból gyermek nem származott és ha a házastárs 1944. március 22.-e előtt lett valamely keresztény vallásfelekezet tagja (1450/1944. M.E. r.⁸⁹ 4. pontja).

Ez a házastárs, valamint a félvér csak akkor volna köteles csillag viselésére, ha mindkét szülője házasságuk megkötése idejében nem volt keresztény hitfelekezet tagja.

Ezen jogi álláspontunkat több ízben közöltük tagjainkkal, akik közül azonban többen jelentették azt, hogy egyes hatóságok nem respektálják megállapításunkat.

Tagjaink jól felfogott érdekeinek megvédése, valamint a fennálló jogbizonytalanság kiküszöbölése céljából autentikus magyarázatot kérünk Nagyméltóságodtól arra, hogy helyese azon törvény- illetve rendeletmagyarázatunk, mely szerint „nem köteles csillagviselésre azon személy, akinek két nagyszülője keresztény vallás tagjaként született, mindkét szülője annak a házasságnak megkötése előtt, amelyből félvér született, valamely keresztény hitfelekezet tagjává lett és maga a félvér is valamely keresztény hitfelekezet tagjaként született, mindvégig az is maradt, annak ellenére, hogy 1941. október 10-ét megelőzően zsidónak tekintendő személlyel házasságot kötött, - feltéve, hogy ebből a házasságból gyermek nem származott -, és hogy a zsidónak tekintendő házastárs sem köteles csillagviselésre, ha már 1944. március 22-e előtt lett valamely keresztény vallásfelekezet tagja.”

Véleményünk szerint ugyanis ezt a kategóriát tárgyalja a 9. §. harmadik bekezdése és erről a kategóriáról állapítja meg az 1240/1944. M.E. sz. r. 2. §-ának következő kitétele:

„annak a megállapításába, hogy a jelen rendelet alkalmazása szempontjából ki a nemzsidó és ki a zsidó, az 1941. XV. tc. 9. és 16. §§-ának rendelkezései irányadók:

míg ugyanezen paragraphus további szövege:

„hogy nemzsidó az olyan személy is, ki származására, és vallására nézve az említett 9. §. utolsó bekezdésében foglalt meghatározásnak megfelel, feltéve, hogy nem kötött, illetőleg mindaddig nem is köt házasságot zsidóval, vagy olyan nemzsidóval, akinek egy vagy két nagyszülője az izraelita hitfelekezet tagjaként született”

⁸⁷ Csiky János (szerk.): A fajvédelmi törvény és végrehajtási rendeletei. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1942.

⁸⁸ 1941. évi 70.000. I.M. sz. rendelet, a nemzsidó és zsidó házasságkötésének tilalmára vonatkozó rendelkezések végrehajtásáról. 1941. október 10. dr. Radocsay László ig. m. Rendeletek Tára, 1941. IV. köt. 3486-3494. o.

⁸⁹ 1944. évi 1.450. M.E. sz. rendelete, a zsidók megkülönböztető jelzéséről szóló 1.240/ 1944. M.E. sz. rendelet 3. §-ának kiegészítése. 1944. április 5. Sztójay Döme m.e. Rendeletek Tára, 1944.I. köt. 392-393. o.

olyan félvérekre vonatkozik, akiknek szülői házasságkötésük idejében nem voltak, helyesebben azok egyike nem volt keresztény hitfelekezet tagja.

Mély tisztelettel:

Magyarországi Keresztény Zsidók Szövetsége Ideiglenes Intézőbizottsága Jogügyi Osztály
(Olvashatatlan aláírás)

Bibó István miniszteri titkár a következő, a kérelmező Magyarországi Keresztény Zsidók Szövetsége szempontjából kedvező - választervezetet fogalmazta meg:

*Magyarországi keresztény Zsidók Szövetsége Ideiglenes Intézőbizottságának
Budapest, VI. Vörösmarty u. 49/51.*

Kérésére tájékoztatásul közlöm, hogy a zsidókat érintő korlátozások semmilyen tekintetben nem vonatkoznak arra, akinek két nagyszülője keresztény hitfelekezet tagjaként született, mindkét szülője s ő maga keresztény hitfelekezet tagjaként született és az is maradt [az 1941:XV. tc. 9.§-a (+) bekezdésének megfelelő u. n. jó félvér], és pedig tekintet nélkül arra, hogy a szóban forgó személy kivel kötött házasságot. Sőt, amennyiben zsidónak tekintendő személlyel köt házasságot, úgy (az 1730/1944. M.E. sz. rendelet 2. §-a (1) bekezdésének 3. pontja értelmében együttélő házastársa vagy özvegye, mint nemzsidónak tekintendő személy együttélő házastársa vagy özvegye mentesül a zsidók megkülönböztető jelvényének viselése, valamint a zsidók lakásügyi, utazási és élelmiszerellátási korlátozásainak hatálya alól abban az esetben, ha 1944. március 22-ét megelőzően keresztény hitfelekezet tagjává lett és a házasságukból gyermek nem származott, vagy ha származott, nemzsidónak minősül.

Budapest, 1944. szeptember 14.

Bibó István

A második ügyirat egy társmiszterium jogértelmezési kérése, amely éppen az „árja-párja” kérdés véleményezését kéri az Igazságügy-minisztériumtól.⁹⁰

I.M. 205.451/1944.

1944. IX. 30.

Alulírott előadónál szeptember 30-án megjelent dr. Borsody Gyula min. titkár, a közellátási minisztérium közellátási igazgatási főosztályából s rövid úton áttette hozzánk a 205.451/1944. ottani számú ügydarabot. Egyben ügyosztályfőnökének megbízásából közölte, hogy az alsóbb közellátási hatóságok körében a székesfővárosban zavar van a tekintetben, hogy nemzsidó személlyel házasságban élő zsidók mentesek-e a megkülönböztető jelzés viselése s így az élelmiszerellátási korlátozások alól abban az esetben, ha 1944. március 22-éig elvégezték az áttérésnek a kijelentkezéssel és jelentkezéssel kapcsolatos formáit, de csak 1944. március 22-e után kereszteltettek meg. Mi ebben a kérdésben id. Latabár Árpádné⁹¹ ügyében 50.675/1944.1. IX. sz. alatt már adtunk véleményt abban az értelemben,

⁹⁰ MNL OL K 579 IM Általános iratok 81. csomó, 205.675/1944. A Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára Kézirattárában található Bibó-gyűjteményben ez az egyetlen olyan irat, amely Bibó Istvánnak az Igazságügy-minisztériumban eltöltött éveire utal: Bibó, István Javaslatfőredék a zsidótörvény alóli mentesítéssel kapcsolatban. Tisztázat 1944 Ms 2558.

⁹¹ A Latabár-családból Latabár Kálmán Konrády László főorvosnak a segítségével tudott elrejtőzni a Magyar Királyi Budapesti 11. Honvéd Helyőrségi Kórházban. A Világ Igazai Magyarországon a második világháború alatt. (szerk. Frojimovics Kinga, Molnár Judit), Balassi-Yad Vashem, Budapest-Jeruzsálem, 2009. 223. o.

hogy az áttérés időpontjául nem a kereszteleés időpontját, hanem az izraelita hitfelekezetnél való kétszeri kijelentkezés után a kereszteleés hitfelekezet lelkészenél való jelentkezés időpontját kell tekinteni. A székesfővárosi közellátási hatóságok azonban ellenkező jogi álláspontot vallatottak, s a polgár-mester is a közellátási miniszterhez intézett 125.783/1944.VIII. sz. felterjesztésében arra utal, hogy az egyházi törvények értelmében a nemkereszteleés áttérő a kereszteleésel válik az egyház tagjává; egyúttal ugyanebben a felterjesztésben általános érvényű utasítást kér. A közellátási minisztérium részéről tehát azt kérik, hogy már adott véleményünket most minden konkrét kérik, hogy már adott véleményünket, most minden konkrét ügytől függetlenül közöljük velük.

Tisztelettel javasoljuk az alábbi átirat kiadását.

A m.kir. közellátási miniszternek

Tárgy: Áttért vegyesházások élelmiszterjegyei.

Hivatkozási szám: 205.45171944. II. fő.

Tudomásomra jutott, hogy az alsóbb közigazgatási hatóságok, közöttük a közellátási hatóságok ellentétes gyakorlatot folytatnak abban a kérdésben, hogy, cl, nemzsidó személlyel házasságban élő zsidók - akiknek. megkülönböztető jelzés viselésére való kötelezése egyéb feltételek meglétében attól függ, hogy 1944. március 22-éig kereszteleés hitfelekezetre tértek-e - mely időponttól kezdve tekinthetők áttérteknek: a kereszteleés időpontjától-e vagy pedig már az izraelita hitfelekezetnél való kétszeri kijelentkezés után a kereszteleés hitfelekezet lelkészenél való jelentkezésel.

E kérdésben nagyméltóságod részére konkrét ügyben már adtam véleményt abban az értelemben, hogy nem a megkereszteleés hanem a jelentkezés az áttérés időpontja, s Nagyméltóságod adott véleményemmel egyezően. határozott. Most van szerencsém véleményemet minden konkrét ügytől függetlenül még egyszer leszögezni a következőkben:

A törvényesen bevett kereszteleés felekezetek viszonzosságról szóló 1868:LIII. tc.⁹².3-5.§.-ainak értelmében annak, aki át akar térni, ezt a szándékát a saját egyházközsége nek lelkésze előtt két tanú jelenlétében személyesen ki kell nyilvánítania s e nyilatkozat tételétől. számított 14 nap eltelte után és 30 nap eltelte előtt ugyanígy ki kell jelentenie, hogy szándékánál megmarad. E nyilatkozatok megtételéről a lelkész, vagy ha az ezt megtagadná, tanuk adnak az áttérőnek bizonyítványt. A törvény 6. §.-a szerint az így nyert bizonyítványokat az áttérő azon vallásfelekezet lelkészenél, melybe át akar térni, bemutatván, az illető egyház teljesen fel van jogosítva őt kebelébe felvenni. Minthogy a törvény 1. §.-a értelmében az áttérés. szabadságának nincs más feltétele, és érvényességének nincs más alaki kelléke, mint amit a törvény kifejezetten rendel, a fenti szabályozásból világosan kitűnik törvénynek az az álláspontja; hogy az úgynevezett kijelentkezésekről szóló bizonyítványok bemutatásával az áttérő teljesítette minden törvényes feltételét annak, hol az állami jog szempontjából az újonnan választott vallásfelekezet. tagja lehessen.

Ezt a jelentőséget tulajdonítja a kijelentkezési bizonyítványok bemutatásának a törvény 7.§-a is, midőn azt rendeli, hogy az elhagyott vallásfelekezet lelkészt köteles értesíteni az a lelkész, „akinél az áttért bizonyítványait előmutatá, tehát akinél az átmenet befejeztetett”.

Azt már nem szabályozta a törvény, hogy az egyház mikor és miképpen veszi fel a hozzá áttérőt tagjai közé. Az áttérés állami jogi hatálya nem igazodhatik az egyházi szervek belső működéséhez, amire az állnak befolyása sincs, pl. ahhoz, hogy az egyház az áttérőt milyen hosszú ideig tartó hitoktatás után veszi fel tagjai közé. Nem is lenne semmi indoka annak, hogy azt, aki a törvény szerint élt törvényes vallásváltoztatási szabadságával, s akit új

⁹² 1868. évi LIII. törvénycikk a törvényesen bevett kereszteleés vallásfelekezetek viszonzosságról. Szentesítve 1868. XII. 8. Kihirdetve a Képviselőházban 1868. XII. 8., a főrendek házában 1868. XII. 9.

felekezete a törvény szerint jogosult tagjainak sorába felvenni, az állam továbbra is előbbi vallásfelekezete tagjának tekintse.

Az 1868:LIII. 1-8. §-aiban foglalt rendelkezések hatályát az 1895: XLIII. 21. és 22. §-a minden változtatás nélkül kiterjesztette valamennyi bevett és elismert vallásfelekezetre, tehát az 1939:XLIII. tc. által bevetté nyilvánított izraelita vallásfelekezetre is. Tehát az áttérés érvényességének kellékeiből valamely keresztény vallásfelekezetre való áttérés esetében is a fentiek szerint kell eljárni. Ebbe a kérdésben az 1942. VIII. tc.⁹³ 1. §-a sem hozott változást, mert az izraelita vallásfelekezet e törvény szerint is törvényesen elismert vallásfelekezet

Megemlítem, hogy az 1939:IV. tc. végrehajtása tárgyában kiadott 7720/1939. M.E. sz. r.⁹⁴ 1.§-ának 3. bekezdése is a fentiek értelmében állapítja meg azt az időpontot, amelyet az áttérés időpontjának kell tekinteni. Közölhetem azt is, hogy az új Anyakönyvi Törvény és Anyakönyvi Utasítás előkészítésével kapcsolatban a Belügyminisztériumban 1943. januárjában a belügyi, igazságügyi és vallás- és közoktatásügyi minisztériumok részvételével tartott tárcaközi értekezlet is ugyanerre az álláspontra helyezkedett és ez jut kifejezésre az új Anyakönyvi Törvény javaslatában is.

Megjegyzem még, hogy lényegileg ugyanígy döntött az 1939: IV. tc. végrehajtásával kapcsolatban a Közigazgatási Bíróság is. (K:9596/1939., K.46/1940.), azonban azzal a hozzátétellel, hogy az 1939. IV. tc. alkalmazása szempontjából az áttérés csak a keresztség felvételével válik teljessé. Mindazonáltal a Közigazgatási Bíróság sem ment odáig, hogy a keresztség felvételét tekintette volna az áttérés időpontjául, hanem csak azt mondta ki, hogy ha a keresztesítés utóbb megtörtént, akkor az áttéréshez fűződő jogkövetkezmények már a törvényszerű jelentkezés napjától beállanak. Véleményem szerint ez az állásfoglalás is túlmegy az 1868:LIII. tc. és az 1895:XLIII. tc.⁹⁵ ismertetett szabályain. Rámutatok azonban arra, hogy a Közigazgatási Bíróságnak ez az állásfoglalása az 1939:IV. tc. alkalmazására vonatkozik és nem lehet döntő olyan szabályok végrehajtása terén, amelyek a közigazgatási Bíróságnak hatáskört nem biztosítanak.

Kérem tehát nagyméltóságodat, hogy az alája rendelt hatóságoknak ebben az értelemben méltóztassék általános érvényű utasítást kibocsátani, annál is inkább, mert tudomásom szerint a rendőri hatóságok is a fenti álláspontot fogadják el, s a tett intézkedésekről méltóztassák annak idején engem is tájékoztatni.

Budapest, 1944. szeptember 30.

Dr. Bibó István

A minisztériumi titkár szemlátomást a kiegyezés utáni liberális jogalkotás törvényeinek kiterjesztő értelmezésével igyekezett tágítani és legalizálni azok körét, akik a keresztség felvételének kedvezményezettjei lehetnek. De annak is van levéltári nyoma, hogy a Szálasi-kormány immár Budinszky László vezette Igazságügy-minisztériuma éppen a Bibó-féle jogkiterjesztő interpretáció érvényességét kívánta önkényes jogértelmezésnek minősítve semmisnek tekinteni.

*Száma:8078/1944. kih.*⁹⁶

Tárgy: Lőb Ernőné született Feldmann Erna budapesti lakos kihágási ügye.

A. m.kir. igazságügy-miniszter úrnak

⁹³ 1942. VIII. tc. az izraelita vallásfelekezet jogállásának szabályozásáról. Kihirdetve: 1942. VII. 19

⁹⁴ 1934. évi 7.720. M.E. sz. rendelete, az 1939:IV. tc. végrehajtásáról. 1939. aug. 22. gr. Teleki Pál m.e. Rendeleték Tára, 1939. II: köt. 1173-1225. o.; 1939. IV tc. a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról. Országos Törvénytar 1939. május 5.

⁹⁵ 1895. évi XLIII. törvénycikk a vallás szabad gyakorlásáról.

⁹⁶ MNL OL K 579 IM Általános iratok 81. csomó, 69.506/1944

Budapest

A m. kir. rendőrség budapesti IX. ker. kapitánysága, mint elsőfokú rendőri büntetőbíróság, a 3938/1944. kih. szám alatt azért indított rendőri büntető eljárást Lób Ernőné született Feldmann Erna budapesti lakos terhelt ellen, mert mint zsidónak tekintendő személy a megkülönböztető jelzést (sárga csillagot) házon kívül nem viselte és zsidó személyeknek nem kijelölt házban lakott.

Az elsőfokon eljáró rendőri büntetőbíróság terhelt bűnösségét az 1610/1944. M.E. sz. rendelet 1.§-a, illetőleg az 1610/1944. M.E. sz. rendelet 9.§-ának 1.pontja alapján megállapította s őt az előbb idézett rendelet 4.§-a, illetőleg az. utóbb idézett rendelet 15.§-a alapján 20 napi elzárással büntette.

Fellebbezés folytán a m. kir. rendőrség budapesti főkapitánya, mint másodfokú rendőri büntetőbíróság, az elsőfokú rendőri büntetőbíróság ítéletét, indokainál fogva helybenhagyta.

Terhelt a másodfokú ítélet ellen is fellebbezéssel élt s fellebbezésében. a cselekmény elkövetését nem tagadja, de vitatja, hogy a jogszabályok helyes értelmezése folytán, a vád tárgyává tett cselekményt büntetni. nem lehet.

Terhelt ugyanis igazolta, hogy az izraelita hitközség lelkészénél első ízben az 1942. évi október hó 22., másodízben pedig az 1942. évi november hó 14.-én kilépési szándékát bejelentette és azt követően az 1944. évi március hó 21. napján a római kath. egyház Budapest Ferencvárosi Bakács téri plébánia hivatalában, a rom. kath. egyházba való belépési szándékát bejelentette. Terhelt vitatja, hogy a rom. katolikus egyházba való belépése 1944. évi március hó 21. napjától számítandó függetlenül attól, hogy maga a megkeresztelés ténye csak az 1944. évi június hó 24. napján történt meg.

Terhelt eme állításának igazolására becsatolta a m. kir. Igazságügy-minisztérium részéről az 1944. évi október hó 2. napján szám nélkül, Bibó István dr. miniszteri titkár aláírásával és a m. kir. Igazságügy-minisztérium hivatalos pecsétjével ellátott tanúsítványnak egyszerű és nem hitelesített fényképmásolatát.

Ennek az igazolásnak kifejezett tartalma szerint terhelt megkülönböztető jelzést viselni nem köteles s egyben nem esik - egyebek között - a zsidók lakására vonatkozó jogszabályok korlátozó hatálya alá sem. A szóban lévő tanúsítványt azt is kifejezésre juttatja, hogy terheltnek a keresztény hitfelekezetre való áttérés időpontjául nem a megkeresztelés időpontját, hanem az izraelita hitfelekezetenél való jelentkezés után a keresztény hitfelekezetenél való jelentkezés időpontját kell tekinteni.

Az elmondottakra tekintettel tisztelettel kérem Miniszter Urat, méltóztassék velem közölni, hogy hivatali elődjének álláspontját magáévá méltóztatik-e tenni s egyben kérem, hogy az esettel kapcsolatban felmerült észrevételeiről is méltóztassék engem tájékoztatni.

Budapest, 1944, évi november hó 2.-án

A miniszter rendeletéből

Dr. Nagy Zoltán miniszteri titkár

Lób Ernőné született Feldmann Erna budapesti lakos kihágási ügyének kimeneteléről további adatok nem állnak rendelkezésre, azt viszont lehet tudni, hogy Bibó István november elején már elhagyta a minisztériumot és illegalitásba vonult.

A levéltári iratok azt bizonyítják, hogy Zsitvai Tibor 1929-ben kezdődött igazságügy-minisztériumától számítva a háborút követően 1950-ig szinte minden volt tárcavezető és

felsővezető népbíróság elé került, de legalábbis állambiztonsági, rendészeti megpróbáltatásoknak volt kitéve.⁹⁷ Bibó István elkerülte ezt a sorsot, bár egy esetben közel járt a perbefogáshoz.

Fitos Vilmost, aki 1946 októberében a Magyar Parasztszövetség társadalmi osztályának élére került, 1946. december 31-én tartóztatta le az államvédelem a Magyar Közösség-perben⁹⁸. A nyomozás során Fitos „összeomlott”, részletes feltáró vallomásában sorra vallott a legkülönbözőbb személyekre, Bibó Istvánra is⁹⁹. Fitos szerint „a Kossuth Szövetség bázis lehet a magyar demokratikus alapon álló polgári frontnak (...), erősen reméli, hogy egy nagy, egységes polgári párt létrehozható. Véleménye szerint a „Válasz”-ban megjelent Kovács Imre és Bibó cikkek is ilyen akciónak a bevezetői.”

Az 1939-ben betiltott „Válasz” 1946 októberében Illyés Gyula irányításával újra indult, 1949-es újbóli betiltásáig¹⁰⁰. A Fitostól szóba hozott Bibó-tanulmány vagy „A békeszerződés és a magyar demokrácia” címmel az első, októberi, vagy "A koalíció egyensúlya és az önkormányzati választások" című novemberi, második számban megjelent írás lehetett. A jelek szerint azonban a politikai szándék ekkor még nem terjedt ki Bibó Istvánnak - aki ekkoriban még a belügyminisztérium miniszteri osztályfőnöke - bármiféle összeesküvés ügybe történő bevonására. Meghurcoltatása majd Tolnai Gábornak, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium főosztályvezetőjének 1950. szeptember 15-i keltezésű levélével veszi kezdetét, amellyel Bibó Istvánt megfosztják szegedi egyetemi katedrájától, hivatalosan is közölve: „Értesítem Önt, hogy az 1934. I. t. c. módosítása tárgyában kiadott 2.400/1949. Korm. számú rendelet 1. §-ának rendelkezése alapján tényleges szolgálata alól azonnali hatállyal felmentem és rendelkezési állományba helyezem”.¹⁰¹

A fenti iratok és esetek oszlatni kívánták azt a homályt, amely Bibó István az Igazságügy-minisztériumban eltöltött hat évét - elsősorban a szükséges dokumentumok és iratok hiánya miatt - körbelengik. Bár ezek a hiátusok továbbra is akadályai a történet pontosabb megismerésének, de nem adható fel a remény, hogy további források és információk napvilágra kerülése még segítségére lehet mindazoknak, akik megismerhetőbbé kívánják tenni Bibó István életének és munkásságának ezen szakaszát.

⁹⁷ Révész Béla: A minisztérium és a titkosszolgálatok. In uő.: A pártirányítás évtizedei. i. m. 72-91. o.

⁹⁸ Szekér Nóra: A Magyar Közösség története. Budapest : PPKÉ BTK, 2009.

⁹⁹ Fitos Vilmos vallomása. 1946 november 20. Magyar Közösség ÁBTL 3.1.9. V-2000/10. 211. o.

¹⁰⁰ Széchenyi Ágnes: A „fordulat évei” egy folyóirat történetében. A Válasz újraindulása és ellehetetlenülése, 1946–1949. Évkönyv 7. 1956-os Intézet, Budapest, 1999. 242–249

¹⁰¹ MNL CSML Jogi Kar XXVI. 6. d. 1949/50. 986. ő. e.

A magzati élet védelme a géntechnológia korában

A magzatok különleges jogi státuszán nem sokat segít a géntechnológia megjelenése. Sorsukat megpecsételi a humángenetikai diagnosztika, amivel már a magzat megszületése előtt megállapíthatók az öröklődött genetikai eredetű betegségei. A művi megtermékenyítés során megmaradt embriókat a szülőknek lehetőségükben áll odaadni egy kutatócsoportnak, amely az embrión meghatározott napig kedvére kísérletezhet. A génebézészet pedig lehetőséget adhat arra, hogy már magzati korban meg lehessen szüntetni azokat az öröklődött betegségeket, melyekben a gyermek szenvedne, ha megszületne. Hovatovább, nemcsak a betegségek megszüntetésére nyújthat lehetőséget a géntechnológia, hanem utat nyithat egy „szébb” jövő felé is, amely azt ígéri a szülőknek, hogy gyermekük az életét rögtön olyan előnyökkel indíthatja, amelyet ők ajándékoztak neki tudatos génmanipulációs beavatkozások által.

A jogalkotás feladata kellene, hogy legyen, hogy ne a tudomány mögött loholva szabályozza a technológia területét, hanem a tudományos jóvendölések elébe menjen és olyan jogszabályi környezetet biztosítson, amely egyszerre valósítja meg a tudományos kutatás szabadságát és tulajdonít elsőbbséget mind az embereknek, mind pedig a magzatoknak.

A tanulmányommal arra a kérdésre keresem a választ, hogy vajon lehet-e biztosítani a magzatok életének védelmét a géntechnológia korában? Megtehetjük-e azt, hogy ezt a jogi védelmet nem biztosítjuk magzatainknak, hogy nem védjük őket abban az állapotban, amelyben ők a legsebezhetőbbek és amelyben egyszer mindannyian léteztünk. Nem mondunk-e ellent magának az életnek akkor, amikor mi, akik szintén embrióként, s aztán magzatként kezdtük életünket nem vigyázunk a jövő embrióira, magzataira, a tulajdonképpeni emberekre, a jövő generációjára? Vagy érvényesítjük a fajunkat fenntartó kiválasztódás ősi ösztönét, azt az elvet, amely azt mondja, hogy az erősebb győz, a gyengébb pedig elbukik.

I. A fogalmak tisztázása

Azok, akik a magzatok jogi megítélésével vagy a géntechnológia jogi szabályozásával foglalkoznak, azzal a problémával találhatják szembe magukat, hogy egyik fogalom meghatározásában sincs egyetértés a kérdéskörrel foglalkozó tudomány szaktekintélyei között. A géntechnológia egy folyamatosan fejlődő tudományterület, ami ez esetben érthető, ha a fogalmat újra és újra más meghatározással definiálják. Azonban a magzatok kérdéskörében az újdonság egyelőre nem merül fel, így az, hogy nem tudnak megegyezni abban a tudósok, hogy az élet kezdetét melyik pontnak tekintsek, felettébb nyugtalanító, már csak azért is, mert jogilag a fogalmakat muszáj tisztázni ahhoz, hogy szabályozni is lehessen az adott esetkört.

Az embrió definícióját az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényünk határozza meg azzal, hogy a fogalom meghatározása csak a törvény IX. fejezete vonatkozásában alkalmazandó. Eszerint embrió minden élő emberi embrió a megtermékenyítés befejeződése után a terhesség 12. hetéig.² E törvény a magzat fogalmát is meghatározza, mely alatt a méhen

¹ Doktorandusz a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékén.

² 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.) 165. § a)

belül fejlődő emberi lényt érti a terhesség 12. hetétől.³ Megállapítható tehát, hogy az Egészségügyi törvény nem minősíti az embriót emberi lénynek. A magzat fogalmát a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény is árnyalja, amely kimondja, hogy védelemben részesül a női és férfi ivarsejt egyesüléséből létrejött, anyaméhben kifejlődő magzat,⁴ fogalmát a törvény ennél pontosabban nem határozza meg. Megállapítható, hogy ezen törvény már az Egészségügyi törvény szerinti embriót is magzatnak minősíti, hiszen a törvény már a Preambulumában megfogalmazza, hogy annak tudatában alkotta meg a törvényhozás a jogszabályt, hogy tiszteletet és védelmet érdemel a fogantatással induló magzati élet.⁵ Tehát míg az Egészségügyi törvényünk az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások esetében különválasztja az embriót a magzattól, addig a Magzatvédelmi törvény az embriót és a magzatot ugyanakként a magzatként definiálja. Továbbá, míg az Egészségügyi törvény mind a természetes úton fogant, mind az in vitro fertilizáció során létrejött magzatokat védelem alá kívánja helyezni, addig a Magzatvédelmi törvény csak előbbi, a természetes úton fogant magzatokat illeti jogi védelemmel.

A fogalmak tisztázása azért különösen fontos ebben a témakörben, mert nem mindegy, hogy melyik entitást mikortól illetjük védelemmel, továbbá az sem elhanyagolható kérdés, hogy ennek a védelemnek mi lehet a korlátja, illetve hogy melyik entitáson melyik géntechnológiai beavatkozás hajtható végre.

Az embrió, illetve a magzat fogalmának tisztázásán túl szükséges megemlíteni a géntechnológiai eljárások jogi fogalmát is. A humángenetikai kutatás és a humángenetikai vizsgálat fogalmait a humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályozásáról szóló 2008. évi XXI. törvény rendezi. A törvény 3. § (1) 8. értelmében humángenetikai kutatás: „az egyének genetikai identitását meghatározó genom (gének, kromoszómák) szerkezeti felépítésével, ennek rendellenességeivel és variánsaival, továbbá génekben kódolt program testi, szellemi, viselkedésbeli jellemzőkben való megnyilvánulásával, illetve a génekben kódolt program szülőktől az utódokba való átjutásának törvényszerűségeivel, e folyamatok rendellenességeinek feltárásával foglalkozó kutatás, amely e törvény szerinti kutatási célú genetikai vizsgálatot alkalmaz céljai elérésére.” Humángenetikai vizsgálatnak a törvény azokat a vizsgálatokat minősíti, amelyek „az egészséget károsan befolyásoló hatásokkal társuló vagy azokat előre jelző, csírasedt eredetű (örökölt) vagy a magzati élet korai szakaszában kialakult, a genom (gének, kromoszómák) veleszületett – genetikai betegséget okozó vagy arra hajlamosító – variánsainak kimutatására irányuló, genetikai mintán végzett laboratóriumi analízis, amely a vizsgálat célja szerint lehet klinikai genetikai vizsgálat, genetikai szűrővizsgálat és kutatási célú genetikai vizsgálat.”⁶

Az embriók vonatkozásában a humángenetikai vizsgálaton belül megkülönböztetendő a preimplantációs diagnosztika és a prenatalis diagnosztika is. A preimplantációs diagnosztika arra irányul, hogy még az embrió beültetése előtt napvilágra kerüljön az embrió esetleges genetikai eredetű betegsége, illetve rendellenessége, ezzel óvva meg az anyát egy esetleges újabb vetéléstől, magzat elhalástól vagy genetikai rendellenesség miatti terhességmegszakítástól. Valamint ezen vizsgálat eredménye alapján lehetséges az embriók között szelektálni a szülőknek. Miután magát a vizsgálatot az embrionális sejteken végzik, amelyek ekkor még a totipotens sejtek állapotában vannak, „azaz nem különböznek egymástól, így az embrió pozitív eredmény esetén a hiányzó sejtekkel is alkalmas a

³ Eütv. 165. § b)

⁴ 1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről (a továbbiakban: Magzatvédelmi tv.) 1. §

⁵ Magzatvédelmi tv. preambuluma

⁶ 2008. évi XXI. törvény a humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályozásáról (a továbbiakban: Humángenetikai tv.) 3. § (1) 11.

továbbfejlődésre és beültetésre.”⁷ Így az a kérdés merül fel, hogy mivel mind a megmaradt, mind a leválasztott sejtek totipotensek, ezért „képesek lennének a továbbfejlődésre, s belőlük ugyanúgy egy teljes ember fejlődne ki, mint a leválasztás után megmaradt sejtekből”.⁸ A prenatális diagnosztika keretében a természetes úton megfogant magzaton vagy a már beültetett embrión végeznek el vizsgálatokat ez esetben is annak érdekében, hogy kiderüljön, hogy a magzat egészséges-e avagy valamilyen genetikai eredetű betegséget örökölt-e a felmenőitől.

II. Emberi jogi vonatkozások

Az Európa Tanácsnak az Oviedóban kelt Egyezményének 2. cikke kimondja, hogy az emberi lény érdeke és jóléte mindig elsőbbséget élvez a társadalom és a tudomány pusztá érdekével szemben. Az, hogy az emberi lény fogalmába beletartozik-e a magzat is, arról az Egyezmény nem rendelkezik. Vajon vélelmezhetjük-e, hogy beletartozik? Vajon célja volt-e a szabályozásnak, hogy a magzatokat is védelme alá vonja? Ha abból indulunk ki, hogy a 14. cikk a nem megválasztásának tilalmáról rendelkezik (mely választási lehetőségre legkésőbb magzati korban van lehetőség), továbbá hogy a 18. cikk az embriókon végzett in vitro kutatásokról rendelkezik, úgy vélelmezhetjük, hogy az Oviedói Egyezmény mind az embriók, mind a magzatok, mint emberi lények vagy leendő emberi lények (attól függően, hogy melyik nézet hívei vagyunk) védelmét meg kívánja valósítani. Azonban ez az állítás csak logikai értelmezés útján vezethető le, így nyelvtani értelmezés útján könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy miután kiemelten az Egyezmény nem nevesíti a magzatok védelmét, illetve az embriók védelmét is csak egy esetben emeli ki, így az Egyezmény csak ezen esetkörökre szorítkozik a magzati élet védelme tárgyában. Az Oviedói Egyezmény 2008-as Kiegészítő Jegyzőkönyve az egészségügyi célból elvégzett genetikai tesztvizsgálatokról rendelkezik, mely kimondja, hogy a dokumentum nem alkalmazandó az emberi embrión, illetve magzaton végrehajtott genetikai tesztekre, illetve a kutatási célból elvégzett genetikai tesztekre.⁹ Így tehát nemcsak az Oviedói Egyezmény nem részesíti kifejezett védelemben a magzatot, de még az a Kiegészítő Jegyzőkönyve sem, amely kimondottan a genetikai tesztekkel foglalkozik. A magzati élet védelmének nevesítése azért is lett volna fontos ebben a dokumentumban, mert bár „az Egyezményben foglaltak megsértéséhez ugyan nincs önálló nemzetközi bírói kikényszerítés kapcsolva, de nyilvánvaló, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága döntései során az európai sztenderdek értelmezésében figyelembe veszi az Oviedói Konvenció rendelkezéseit.”¹⁰ Ennek értelmében elmondható, hogy a Konvenció életbe lépését követően jelent meg a rendszeres hivatkozás a bioetika európai normáira az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában.¹¹ Éppen ezért, a magzati élet védelmének kimondása elsőbbséget érdemelt volna a Konvenció megszövegezése során annak érdekében, hogy a magzati élet védelme európai szinten is biztosítva legyen, hiszen a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is megfigyelhető, hogy bár jó pár nyugat-európai ország nem ratifikálta a

⁷ Navratyil Zoltán: A varázsló eltöri pálcáját? A jogi szabályozás vonulata az asszisztált humán reprodukciótól a reprodukzív klónozásig. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 195. o.

⁸ Navratyil: i.m. 196. o.

⁹ This Protocol does not apply: a) to genetic tests carried out on the human embryo or foetus; b) to genetic tests carried out for research purposes. Additional Protocol on the Convention on Human Rights and Biomedicine, concerning Genetic Testing for Health Purposes. CETS No.: 203, Article 2, 2

¹⁰ Sándor Judit: Emberi jogok az orvosi biológia területén – a nemzetközi jog szerepe az emberi jogok és a bioetika közeledésében. 131. o. In: OKRI Szemle, 2009., 124-147. o. http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/010_sandor.pdf (a letöltés dátuma: 2018. március 2.)

¹¹ Uo. 131. o.

Konvenciót, „mégis az ezen országokat érintő ügyekben is ugyanolyan súllyal hivatkozott a Bíróság erre az egyezményre”.¹²

Ezzel szemben a magyar Alaptörvény II. cikke kiemeli, hogy a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Ennek kimondása kiemelten fontos, hiszen egyértelművé teszi az Alaptörvény, hogy álláspontja szerint a magzati élet a fogantatással keletkezik. Továbbá azért is kiemelendő, hogy legalább ezt kimondta az Alaptörvény a magzati étellel kapcsolatban (ezzel eleget téve objektív életvédelmi kötelezettségének), mert ez az a mondat, amivel az alsóbbrendű törvényeknek összhangban kell állnia. Ennek kimondása nem jelenti a terhességmegszakítás jogellenes mivoltát, hiszen az anya önrendelkezési joga és a magzat életének védelme között még mindig lehetőség van a szükségességi-arányossági teszt elvégzésére, mely a Magzatzvédelmi törvényben meghatározott esetekben az anya önrendelkezési jogának elsőbbségét fogja biztosítani. Sándor Judit úgy fogalmaz, hogy „a magzati élet is alkotmányos védelem alatt áll, még akkor is, ha az állam nem ismeri el a magzatot emberi jogokkal felruházott személynek. (...) Az állam életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, a magzat, fogantatásától számítva, potenciális ember, az érzőképes magzatnak pedig már érdekei is vannak”.¹³ És éppen ezek azok az érdekek, amiknek érvényre kell jutniuk a jogi szabályozás által, továbbá ezek azok az érdekek, amik elejét vehetik annak, hogy felesleges beavatkozásokat hajtsanak végre a magzatokon.

III. Humángenetikai vizsgálatok

Mind a preimplantációs, mind pedig a prenatális diagnosztika egyik hátránya, hogy differenciálja a még meg sem született embereket aszerint, hogy rendelkeznek-e valamilyen genetikai eredetű betegséggel vagy sem. Ez a differenciálódás azonban még hátrányosabb helyzetbe hozhatja a fogyatékkal élő személyeket, hiszen a humángenetikai vizsgálatok hatására jóval kevesebb fogyatékkal élő gyermek születik, mint született a vizsgálatok bevezetése előtt, ezáltal sem biztosítva nekik az egyenlő bánásmódot. A vizsgálatok további hátránya, hogy az a rendellenesség, amit előre jeleznek, nem feltétlenül jár együtt a betegség kialakulásával is, hiszen „a klinikai rendellenesség kialakulása környezeti hatások provokatív hatásának a függvénye.”¹⁴ Valamint, a diagnosztika során olyan betegségek csírái is kimutathatók, melyek vagy csak a már megszületett ember későbbi életszakaszában fognak kialakulni vagy csak a hajlamot örökölte az embrió, de az a környezeti hatásoknak és a gyermek életmódjának hála nem alakult át betegséggé. Ennek azonban az ellenkezője is előfordulhat, „ismereteink jelenlegi szintjén a hajlamosító génekre nézve negatív teszt nem jelenti azt, hogy az egyén mentesül az adott betegséggel szembeni kockázat alól, legfeljebb az mondható, hogy a rizikó mértéke kisebb, mint az átlagé.”¹⁵ Ugyanakkor az is előfordulhat, hogy bár kialakul az emberben a megjósolt betegség, azonban addigra az orvostudomány elér abba az állapotba, hogy gyógyíthatóvá válik a kór. Mindezek fényében nem állapítható meg egyértelműen, hogy a humángenetikai vizsgálatok a magzatok érdekét, a magzatok életének védelmét szolgálnák. Hiszen, ha pozitív eredményt mutat a prenatális genetikai vizsgálat, vagyis a magzat hajlamos a genetikai eredetű betegségre vagy már abban is szenved, úgy a Magzatzvédelmi törvény lehetőséget ad a terhesség megszakítására a következő esetekben:

¹² Uo. 146. o.

¹³ Sándor Judit: *Az én molekulám – Bioetika és emberi jogok a XXI. században*, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2016. 134. o.

¹⁴ Ádány Róza–Sándor Judit–Angela Brand (szerk.): *Népegészségügyi genomika*, Medicina Könyvkiadó Zrt., Budapest, 2012. 80. o.

¹⁵ Uo. 80. o.

1.A magzat orvosilag valószínűsíthetően súlyos fogyatékoságban vagy egyéb károsodásban szenved,¹⁶

2.A magzat genetikai, teratológiai ártalmának valószínűsége az 50 %-ot eléri,¹⁷

3.A magzatnál a szülés utáni élettel összeegyeztethetetlen rendellenesség áll fenn.¹⁸

Azzal, hogy egyre több rendellenesség mutatható ki már embrió, illetve magzati korban, a technológia lehetőséget nyújt arra, hogy a szülők önrendelkezési jogát és a család magánélethez való jogát az állam védelmezze. Az azonban vitatható, hogy ez a magzat érdekeit mennyiben szolgálja. Amennyiben, a törvény szavával élve „egyéb károsodásban” szenved a magzat, úgy a szülők önrendelkezési jogukkal élve szabadon dönthetnek a magzat abortálásáról. Arra azonban a törvény már nem tér ki, hogy mit kell egyéb károsodás alatt érteni. Egyéb károsodás-e egy genetikai eredetű betegsége hajlamosító gén hordozása? Vajon, a Down-kór, amely bár akadályozza az intellektuális és az érzelmi fejlődést, de nem halálos kimenetelű, egyéb károsodásnak minősül-e? Vagy egyéb károsodásnak minősülhet-e egy olyan betegség génjének a hordozása, ami a gyermekben csak felnőttkorában kezd el tüneteket mutatni, és amely nem jár együtt azonnali állapotromlással? Minősülhet-e közvetetten a magzati élet védelmének a terhesség megszakítása abban az esetben, ha a születendő gyermeket olyan betegségtől védjük, amely összeegyeztethetetlen az élettel vagy amely súlyos károsodással járna a számára.

Amennyiben a preimplantációs genetikai vizsgálat folyamán megállapítást nyer, hogy a beültetésre váró embrió súlyos rendellenességet hordoz magában, úgy azon embrió nem kerül beültetésre.

Nem lehet a szülők önrendelkezési jogába és a magánéletükhöz, illetve a családi életükhöz való jogába államilag olyan szinten beleszólni, hogy meghatározzák a jogszabályok, hogy a szülők csak és kizárólag mely genetikai eredetű betegségek esetén végezethetnek terhességmegszakítást, illetve szelektálhatnak az embriók között és mely genetikai rendellenességek esetében nem. Azonban ebben az esetben is biztosíthatnák a genetikai tanácsadást¹⁹ a szülők számára, amelynek ki kellene terjednie arra is, hogy a betegség milyen valószínűséggel következhet be és milyen tüneteket okozhat, illetve mennyire nehezítené a betegség a születendő gyermek életét vagy létezik-e rá olyan gyógymód vagy életmódbeli változtatás, amely késleltetheti vagy enyhítheti a tüneteket, esetleg van-e kutatási fázisban lévő olyan eljárás vagy gyógyszer, amelyet éppen adott betegségekre tesztelnek. A genetikai tanácsadásnak ebben az esetben azért is hatalmas jelentősége lenne, hogy ne essenek áldozatul ártatlan embriók, magzatok az „egészséges emberek” világképének, annak a világképnek, amelyben már egy kicsit sem lehet különbözni a másiktól, mert a különbözőséget negatív tulajdonságnak minősítik, ezzel is védelemben lehetne részesíteni a magzat életét a humángenetikai vizsgálatok kapcsán.

A magzati élet védelme kapcsán azonban az nem lehet megoldás, ha nem hagyjuk, hogy az édesanya elvégeztesse a kívánt prenatális vizsgálatot magzatán, ahogyan azt tették az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került R.R. kontra Lengyelország²⁰ esetben. A lengyel édesanya azért fordult az Emberi Jogok Bíróságához, mert több hónapig kellett egyik kórháztól a másikra járnia ahhoz, hogy beigazolódjon az a gyanú, amit az ultrahangvizsgálat alapján csak sejteni lehetett, az, hogy a magzata Turner-szindrómában szenved. Az édesanyjának csak hosszú hónapok után sikerült humángenetikai vizsgálatot végeztetnie

¹⁶ Magzatvédelmi tv. 6. § (1) b)

¹⁷ Magzatvédelmi tv. 6. § (3)

¹⁸ Magzatvédelmi tv. 6. § (4) b)

¹⁹ Genetikai tanácsadás: olyan konzultációs eljárás, amely során erre jogszabály alapján jogosult személy tájékoztatást ad a klinikai genetikai vizsgálatok előnyeiről vagy kockázatairól, feltárja a humángenetikai vizsgálatok eredményeinek lehetséges következményeit, és segíti a betegség természetének megértését (Humángenetikai tv. 3. § (1) 15.)

²⁰ R. R. v Poland. ECtHR, application no. 27617/04, 2011. május 26-i döntés In: Sándor 2016.: i.m. 127. o.

magzatán, mely után bár kérelmezte a terhesség megszakítását, azt nem engedték, arra hivatkozással, hogy a terhesség már túlságosan is előrehaladott állapotban van. Az édesanya kezdetben több lengyel bírósághoz is fordult, kérelmezte, hogy mondják ki, hogy „az orvosai akadályozták meg abban, hogy a genetikai vizsgálatot időben elvégezzék, és a törvény alapján terhességszakítást kérhessen.”²¹ Miután keresetével nem járt sikerrel, az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult, ahol a testület nemcsak a magánéleti jogok sérelmét állapította meg amiatt, mert visszatartották a nő elől az információkat és rákényszerítették őt a terhességre, hanem kimondta, hogy az eset megvalósította azt az embertelen és megalázó bánásmódot is, melyet tilalmaz az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikke is.

Egy téves eredménnyel záruló prenatális vizsgálat miatt állapított meg kártérítést az Emberi Jogok Európai Bírósága a Maurice kontra Franciaország esetben.²² A házaspár magzatán prenatális vizsgálatot végeztek annak érdekében, hogy kiszűrjék, hogy magzatuk nem szenved olyan betegségben, mint testvére, aki gerincvelő-sorvadásban szenvedett. Miután a vizsgálat megnyugtató eredménnyel zárult, a nő kihordta gyermekét, azonban a vizsgálatot követő két év múlva a gyermek a betegség tüneteit mutatta, így beigazolódott, hogy az eredmény téves volt. Miután a téves eredmény a genetikai minták összecseréléséből adódott, a Bíróság megállapította a házaspár kártérítési igényét, melynek összegét a felek megegyezésére bízta.

Preimplantációs vizsgálat kapcsán hozott döntést az Emberi Jogok Európai Bírósága a Costa és Pavan kontra Olaszország esetben.²³ A bíróság kimondta, hogy a magánélet és a családi élet tisztelete sérült akkor, amikor nem engedélyezték a nő számára azt a genetikai vizsgálatot, amivel kiszűrhető lehet a leendő gyermekének genetikai eredetű betegsége, mellyel kiteszik a nőt egy esetleges sikertelen terhességnek. A nő egyébként korábban már életet adott egy cisztás fibrózisban szenvedő gyermeknek, éppen ezért ragaszkodott volna a preimplantációs vizsgálatához, hogy ezáltal elkerülhető legyen, hogy az áhított következő gyermek is ebben a betegségben szenvedjen.

A preimplantációs humángenetikai vizsgálatok megteremtették az életmentő testvérek vagy más néven a megmentő csecsemők jelenségét is. Életmentő testvéreknek azokat a személyeket nevezzük, akiket a szüleik annak érdekében hoztak a világra, hogy a genetikai eredetű betegségben szenvedő testvérük számára donorként szolgáljanak. Hogy melyik embrió szolgál megfelelő donorként egy beteg testvér számára, azt a preimplantációs vizsgálat alapján embriószelekcióval döntenek el, melynek eredményeként a legmegfelelőbb donort vagy donorokat ültetik vissza az édesanya testébe, a többi embriót pedig vagy megsemmisítik vagy kutatási célra ajánlják fel, esetleg más szülőknek adományozzák beültetés végett. Bár „a módszer a teljes megbízhatóságot nélkülözi, sikeressége tekintetében jelenleg még rendkívül kevés adatra lehet támaszkodni,”²⁴ az ugyanakkor a módszer mellett szól, hogy, ha megfelelő donor az embrió, akkor a szülők két egészséges gyermeket is a magukénak tudhatnak és segíteni tudtak beteg gyermekükön. Ellenérvül szolgál azonban az, hogy az életmentő testvérek esetében a szülők egészséges embriók között végzik a szelekciót, mely szükségképpen egészséges embriók elpusztításával jár, továbbá az is, hogy ez esetben a szülők egy kifejezett tulajdonsággal rendelkező embriót keresnek, amely nagyon hasonlít az elkerülendő designer baby jelenséghez. További ellenérv az életmentő testvérek ellen, hogy esetükben az embriót, a későbbi gyermeket nem önmagáért hozzák világra a szülők, hanem pusztán azon okból, hogy segítsen beteg testvérén, melyről a már megszületett, de még beszédre nem képes gyermek véleményét nem kérdezik meg sem a szülők, sem az orvosok.

²¹ Sándor 2016.: i.m. 127. o.

²² Maurice v. France. ECtHR, application no. 11810/03, 2006. június 21-i döntés, In: Sándor, 2016. 182. o.

²³ Costa and Pavan v. Italy. ECtHR, application no. 54270/10, 2012. augusztus 28-i döntés, In: Sándor, 2016. 176. o.

²⁴ Navratyil: i.m. 209. o.

Az életmentő testvérek jelensége veszélyeztetheti a magzati élet védelmét, hiszen Angliában fordult már elő olyan eset is, hogy az édesanya, miután megtudta a prenatális vizsgálat alapján, hogy magzata nem lesz megfelelő donor beteg gyermeke számára, megszakította a terhességét. Így az életmentő testvérek nemcsak a megszületett életmentő gyermek testi integritáshoz való jogát vagy önazonosságához való jogát veszélyeztetik, hanem a magzati élet védelmét is.

IV. Génebesztet

A géntechnológia hatására lehetőség nyílik a gyermek nemének születés előtti megváltoztatására, a hibás gén még magzati állapotban történő kicserélésére, továbbá a magzat tulajdonságainak a megváltoztatására is.

Az Egészségügyi törvény a gyermek nemének születése előtti megváltoztatását abban az esetben teszi lehetővé, ha ezzel az eljárással megelőzhető a nemhez kötődően öröklődő betegség felismerése vagy kialakulása.²⁵ A törvény nyelvtani értelmezéséből nem derül ki egyértelműen, hogy az eljárás már a betegség felismerése után, de még kialakulása előtt vagy a betegség felismerése nélkül, de kialakulásának kockázata miatt vagy a betegség felismerése végett végezhető el. A magzati élet védelmét szolgálná, ha csak az első esetben lehetne az utód nemének megválasztására irányuló eljárást elindítani. Abban az esetben, ha ez alatt az eljárás alatt a törvény mind a megelőző vizsgálatot, mind pedig a beavatkozást érti, úgy egyértelműbben kellene fogalmazni. Hiszen, ha esély mutatkozik arra, hogy a magzat nemhez kötötten öröklődő betegségben szenvedhet, azonban ezt a betegséget még nem ismerték fel, csak a felmenők kórtörténete alapján van meg az esély arra, hogy a betegséget fel fogják ismerni, úgy ezzel az eljárással ennek a felismerésnek az elébe mehetnének. Vagyis a szülők ebben az esetben úgy is rendelkezhetnek szabadon a leszármazóik neméről, és ezáltal az utódaik egész életéről, identitásáról, illetve a társadalomban betöltött szerepéről, hogy a betegség meglétét még fel sem ismerték a magzatban, csak nagy a valószínűsége, hogy a későbbiekben fel fogják ismerni. Ez a bekezdés továbbá azt sem rendezi, hogy ez az eljárás csak az embrión hajtható végre vagy a magzaton is, mivel az utód kifejezést említi, mely mindkét fogalmat takarhatja, hiszen mind az embrió, mind pedig a belőle tovább fejlődő magzat is rendelkezik a felmenőinek a genetikai állományával, s így nyelvtani értelemben utódnak tekinthető.

Sem a magzati élet védelmét, sem pedig a magzat érdekeit nem szolgálná az, hogy vannak olyan szerzők, akik szerint az utód nemének megválasztása nemcsak nemhez kötötten öröklődő betegségek esetében lenne megfontolandó, hanem például válasz lehetne a népességfogyatkozásra is, továbbá az sem szolgálja a magzati élet védelmét, hogy egyes országokban „ahol különösen fontos, hogy fiúgyermek szülessen, az állapotos nők könnyebben hajlanak arra, hogy a leánymagzatukat művi úton elvetessék,”²⁶ utóbbival egyébként jelentős aránytalanságot előidézve a társadalmukban.

Az Egészségügyi törvény a cél szerint feltétlenül szükséges mértékben és módon engedélyezi az embrió egyéb genetikai jellemzőinek a megváltoztatását is abban az esetben, ha ezzel a magzat későbbi betegsége megelőzhető vagy a már kialakult betegsége kezelhető.²⁷ Ebben a bekezdésben a törvény már egyértelműen fogalmaz, így ahhoz, hogy az embrió egyéb, tehát nem nemi genetikai jellemzőin változtatni lehessen, már fel kell ismerni a későbbi betegség lehetőségét vagy a betegségnek a meglétét, mindezt már embrionális szakaszban. Ez az a

²⁵ Eütv. 182. § (1)

²⁶ Julesz Máté: Az orvosi jog aktualitásai – Az eutanáziától a klónozásig, Medicina Könyvkiadó Zrt., Budapest, 2016. 39. o.

²⁷ Eütv. 182. § (2)

rendelkezés, ami elébe megy a géntechnológia korával járó lehetőségeknek, nevezetesen a *designer baby* jelenség lehetőségének, annak, hogy a szülők határozhassák meg, hogy milyen jellemzőkkel bíró utódot szeretnének a világra hozni. Természetes, hogy a szülők a legjobbat szeretnék gyermekük számára biztosítani és ezzel együtt azt is szeretnék, ha a gyermek már megszületésekor a lehető legjobb tulajdonságokkal rendelkezne annak érdekében, hogy az életben ne a hozott genetikai tulajdonságai hátráltassák (ha már ugyan azok hátráltatnák). Azonban fontos leszögezni, hogy a tudomány elsődleges szempontjának az emberi élet védelme és az ember egészségének fenntartása és lehetővé tétele kell, hogy legyen, nem pedig az, hogy szuperembereket hozzanak létre. A magzati élet védelmét semmi esetben sem szolgálná, ha a szülei úgy gondolnák a magzatról, hogy az eredeti tulajdonságai nem megfelelőek. De majd ők a szülők, mint hős megmentők segítenek tökéletlen magzatuken, és növelik az esélyeit egy boldog életre.

A magzati élet védelmét egyelőre azért sem szolgálják a génszűrés beavatkozások, mert még nem áll elegendő információ és adat a genetikusok rendelkezésére ahhoz, hogy ki lehessen jelteni bármelyik eljárásról is, hogy az ártalmatlan. Még nem lehet tudni, hogy ha beavatkoznak egy utód genetikai jellemzőibe (melyről remélik, hogy nem öröklődik tovább az ő utódaira) azzal nem változtatják-e meg nemcsak a kívánt genetikai tulajdonságot, hanem más, megváltoztatásra egyáltalán nem szoruló jellemzőket is. Hiszen bár szekvenálták az ember génekészletét, azonban abban egyetértenek a szakemberek, hogy még nem tudnak eleget a genetikáról ahhoz, hogy tudják, hogy egy ilyen jellegű beavatkozás pontosan milyen következményekkel járhat a magzat és a már megszületett ember életére nézve.

Folyamatosak a híradások arról, hogy újabb és újabb betegségek genetikai eredetét fedezik fel a kutatók, azonban hangsúlyozni szükséges, hogy nem egy olyan súlyos betegséget hordozó gént fedeztek fel, mely egyik oldalról bár súlyos betegséget eredményez, másik oldalról azonban éppen egy másik súlyos betegségtől óvja meg az ezzel a génmutációval rendelkező embereket. Éppen emiatt nem tudható előre, hogyha beavatkozunk egy magzat génállományába milyen következményeket fogunk ezzel előidézni. Egyebekben csak addig a mértékig változtatható meg egy magzat genetikai készlete, amíg az nem eredményezi az ő utódja génállományának a megváltozását is, ezzel védve az emberi génállomány örökségét.

Nehéz helyzetbe kerülünk akkor, amikor határvonalat igyekszünk húzni a betegség meggyógyítása vagy megelőzése és az ember jobbítása, tökéletesítése között. Hogy melyik szolgálja inkább a magzat életének védelmét, az hogy meggyógyítják vagy az hogy esetlegesen képessé teszik olyan képességekre, amelyekkel akár bizonyos betegségek kiküszöbölhetőek, nem lehet előre tudni. Továbbá az sem eldönthető kérdés, hogy a szülőknek a döntésük által vagy az államnak a szabályozása által van-e joga annak eldöntésében, hogy megszabják, hogy melyik génszűrés beavatkozások engedélyezettek a magzatuken és melyek már nem. Ezek olyan kérdések, amelyekben nem biztos, hogy joga van bárkinek is dönteni a jövő generációinak megkérdezése nélkül.

V. Humángenetikai kutatás

Az Egészségügyi törvény 180. § (3) bekezdése vajon nem a potenciális életet védelmezi-e akkor, amikor meghatározza, hogy emberi embriót kutatási célból nem lehet létrehozni. Továbbá, nem valósul-e meg ezen potenciális élet védelme akkor, amikor a törvény kimondja, hogy a kutatási célra felhasznált embriót legfeljebb 14 napig lehet csak életben tartani.²⁸ A kimérák létrejöttét tilalmazza továbbá a törvény abban az esetben, amikor meghatározza, hogy állat szervezetébe embriót nem lehet beültetni.²⁹ Az orvostudományi

²⁸ Eütv. 181. § (1)

²⁹ Eütv. 180. § (4)

kutatások során is tilalmazza a törvény, hogy egy embrióból több embriót állítsanak elő a szakemberek, továbbá tiltja a designer baby jelenségét is, vagyis nem lehet a kialakult tulajdonságaitól eltérő tulajdonságokkal ellátni, sem pedig nem lehet klónozni az embriót.³⁰ Az Egészségügyi törvény ezen speciális rendelkezéseivel az a fő probléma, hogy a legszélsőségesebb esetekre terjed ki. Így szabályozza az általános és a nagyon szélsőséges eseteket, de a köztes, a gyakorlatban előforduló eseteket nem.

A potenciális élet védelme lehetne az embrió védelmének az alapja, ugyanakkor ezzel a feltevéssel az a probléma, hogy egyrészt alátámasztja az embrió védelmét, „hiszen az embrió kétségtelenül hordozza az emberré válás egyedülálló és máshoz nem hasonlítható képességét”,³¹ másrészt azonban meg is kérdőjelezi azt, „hiszen az emberré válás képessége csupán lehetőség, s nem ténylegesség.”³² A magzat esetében védelmet nyújthatna, s így megakadályozhatná a felesleges kutatásokat, az életképesség védelme. Ebben az elméletben azonban ki kellene küszöbölni azt, hogy maga az a státusz, hogy életképesség Navratyil szerint „megfoghatatlan, mert számos már megszületett ember élete orvostechikai eszközökhöz kötött, ők önállóan szintén nem életképesek, mégsem kérdőjelezhető meg emberi mivoltuk. Ezért az életképesség kritériuma általában összefüggésbe állítható a megszületés kritériumával.”³³ Ugyanakkor utóbbi érveléssel már csak azért sem értek egyet, mert ha adott fogalmakat lehet egy-egy jogszabály keretén belül csak és kizárólag adott esetkört lefedve alkalmazni, úgy alkalmazandó lehetne az életképesség védelme a magzatok esetében is a megszületés kritériuma nélkül is például a humán genetikai vizsgálatok vagy a humán genetikai kutatások, esetlegesen a génebézési beavatkozások esetkörében.

Miután a Humán genetikai törvény értelmében a humán genetikai kutatás csak és kizárólag a humán genetikai vizsgálat eszközére terjed ki, az Egészségügyi törvény kiveszi a hatálya alól azokat az embrió kutatásokat, amelyek diagnosztikai célból történnek. Kiveszi továbbá a hatálya alól a gyógykezelési célból végzett embrió kutatásokat és az embrió beültetésére, illetve visszaültetésére vonatkozó vizsgálatokat, vagyis a preimplantációs vizsgálatokat is.³⁴ Így utóbbi esetek nincsenek törvényi úton szabályozva a magyar jogrendszerben, melyek nem hogy nem szolgálják a magzati élet védelmét, hanem éppen a magzatok veszélyeztetését érik el vele a jogalkotók. A humán genetikai kutatás Humán genetikai törvénybéli fogalma továbbá nem terjed ki az esetleges génebézési beavatkozásokra és a géntechnológiával előállított gyógyszereket alkalmazandó kutatásokra sem. Ez azonban könnyen azt a helyzetet eredményezheti, hogy bár a kutatások engedélyezettek, azonban annak csupán egy fajtájára, nevezetesen a humán genetikai vizsgálatokkal végzendő kutatásokra vonatkozik a jogi szabályozás, ami visszás helyzetet eredményezhet és sértheti a magzati élet védelmét is.

Az embriókon végzett orvostudományi kutatásokra elméletben vonatkozik a 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet az embereken végzett orvostudományi kutatásokról, azonban a rendelet azon túlmenően, hogy kiterjeszti hatályát az embriókra is, más rendelkezést nem tartalmaz rájuk nézve. Sőt, a rendelet szövege csupán a kutatásban résztvevő személyekről szól, ugyanakkor az embrió nem minősül személynek (természetesen tárgynak vagy dolognak sem tekinthető, de mint résztvevő személyről nem beszélhetünk az embrió esetében), így tulajdonképpen az embriókra egyáltalán nem vonatkozik a rendelet. Megállapítható, hogy az embriókon az általános szabályok értelmében végezhető orvostudományi kutatások, az Egészségügyi törvény alapján ismertetett néhány, de nem elegendő speciális szabály betartása mellett.

³⁰ Eütv. 180. § (5)

³¹ Navratyil: i.m. 49. o.

³² Uo. 49. o.

³³ Uo. 51. o.

³⁴ Eütv. 181. § (2)

Az embriókutatásokra vonatkozóan nem található részletes szabályozás az Európai Unióban, ennek „részben a konszenzushiány az oka, de a minimumelvárás az, hogy az általános jogelveket és az etikai elvárásokat be kell tartani az EU által szponzorált kutatásoknál.”³⁵ Csupán az Oviedói Egyezmény rendelkezik a témáról annyiban, hogy kimondja, hogy kutatási célból nem lehet embriót létrehozni.³⁶

Az embriókutatások esetében azonban felmerül az a nagyon fontos kérdés is, hogy „mikor és milyen mértékben védendő a testen kívüli embrió, mennyiben vonatkoznak rá a méhen belül nevelkedő magzatra vonatkozó szabályok, továbbá, hogy milyen célú kutatások engedhetők meg az embriókon?”³⁷ Ezek azonban olyan kérdések, melyekre a jelenlegi szabályozás nem ad egyértelmű válaszokat.

A Parrillo kontra Olaszország esetben mondta ki az Európai Emberi Jogok Bírósága azt, hogy „az emberi embrió felett gyakorolt jog nem egyszerűsíthető le pusztán tulajdonjogi rendelkezésre”,³⁸ ezzel egyértelművé tette a testület, hogy az embrió nem kezelhető csupán tárgyként, vagyis amikor az a kérdés, hogy embrió kutatás céljára felajánlható-e, akkor nem csupán a tulajdonjogi kérdéseket kell megtárgyalni, hanem egyéb, az embriót magát érintő kérdéseket is.

VI. Következtetés

A magzati élet védelme tulajdonképpen az emberi élet védelme, az emberi élet tisztelete. Nem védhetjük úgy az emberi életet, hogy nem védjük az emberi élet kezdeti szakaszait, azokat a szakaszokat, amelyből az ember emberibbé fejlődik tovább, és amely elvezet a megszületéséhez, a jogképességének elnyeréséhez.

Létezhet köztes megoldás, ahogy a polgári jog feltételes jogképességet tud adni a magzatoknak, úgy az alapjogi rendszer is képes lehetne arra, hogy úgy védelmezze az embriók, illetve a magzatok életét, hogy az egyrészt ne legyen ellentétes az anya önrendelkezési jogával, másrészt megóvja az embriókat és a magzatokat a rájuk leselkedő felesleges veszélyektől. Amennyiben legalább a magzatok életképességének védelmét tiszteletben tartanák és nevesítenék a nemzetközi és a nemzeti törvények, úgy elkerülhető lehetne, hogy a szülők pusztán önrendelkezési joguknál fogva felesleges beavatkozásoknak tegyék ki magzatukat, valamint, hogy már akkor diszkriminálják őt, amikor még meg sem született. Továbbá szigorúbban szabályozhatnák az *in vitro* fertilizáció során létrehozott embriók számát, hiszen a surplus embriók sorsa megpecsételődik azáltal, hogy nem kerül sor a beültetésükre. A szülők vagy lefagyasztva tárolhatják, vagy odaadományozhatják más szülők számára vagy kutatási célra ajánlhatják fel a beültetésre nem kerülő számszerű embriókat.³⁹ Az odaadományozott és fel nem használt embriókat a kétszer ötéves tárolási időszak után, a szülők rendelkezésétől függetlenül felhasználhatják kutatási célokra.⁴⁰ Utóbbi rendelkezés nemcsak visszaszűrés,⁴¹ de sértheti a szülők önrendelkezési jogát is, hiszen a szülők

³⁵ Tóth Gábor Attila: Az embrió alapjogi státusza – A humán embrionális őssejt kutatás alkotmányjogi feltételei. In: Szatmári István – Kőműves Sándor – Tóth Gábor Attila: Humán embrionális őssejt kutatás – Orvosbiológiai, filozófiai-etikai, jogi kérdések. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. 269. o.

³⁶ Oviedói Egyezmény 18. cikk

³⁷ Sándor 2016.: i.m. 169. o.

³⁸ Uo. 169-170. o.

³⁹ Eütv. 175. § (3)

⁴⁰ Eütv. 178. § (5)

⁴¹ Lános Petra Lea: A magzatok és embriók kereskedelmi és ipari célú felhasználásának morális és jogi kérdései, 65. o. In: Pro Futuro, 2015/2. 55-69. o. http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/5698b61b77fd5/szerzo/Pro_Futuro_2015_2.55-69.pdf (a letöltés dátuma: 2018. március 2.)

reprodukciós célból adományozták embriójukat az egészségügyi szolgáltatóknak, nem pedig abból a célból, hogy klinikai kutatás alanyává tegyék. Így a jelenlegi szabályozás sok esetben nemcsak a magzati élet védelmét nem biztosítja, hanem a szülők önrendelkezéshez való jogát is veszélyezteti. Pedig a magzati élet védelme különösen fontos lenne a géntechnológiai eljárások során, hiszen, ha a jog nem határoz meg egy olyan keretet, amely ezt a védelmet biztosítani tudná, akkor alapjaiban rendül meg a genetikai állományunk megőrzésére tett kísérlet, ami nemcsak a mi életünkre lenne kihatással, hanem az elkövetkezendő generációk életére és génállományára is.

A települési önkormányzatok néhány sikertényezője³

I. A kutatás kontextusa

Az Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15 - 2016-00002 azonosítószámú kiemelt projekt keretében a rendszerváltás óta a legnagyobb információ- és adatkört érintő, az egész országra kiterjedő kutatások folynak. A program stratégiai célja a helyi közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonyabbá tétele. A projektben három, egymással szinergiában lévő, ugyanakkor az önkormányzati működés más-más részterületét vizsgáló kutatás valósul meg. Az egyes kutatócsoportok az alábbi területekre fókuszálva végzik munkájukat:

- 1.a horizontális és vertikális koordinációs mechanizmusok sajátosságai az önkormányzatoknál (Kutatás I.),
- 2.az inkluzív önkormányzati működés hatása a település sikerességére (Kutatás II.),
- 3.az önkormányzatok információfeldolgozási és információgazdálkodási jellemzőinek feltárása (Kutatás III.).

A kutatások az eredmények disszeminációjával, az önkormányzatok szolgáltató szemléletének erősítésével, a fenntarthatóság növelése révén kívánnak hozzájárulni a Közigazgatás-és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programban (KÖFOP) megfogalmazott ügyfélközpontú, szolgáltató állam kialakításához. Ugyanakkor célkitűzés a hatékony működés elősegítése is.

A hármaskutatás egyik fő feladata azt meghatározni, hogy melyek a sikeres információkezelés és tudásgenerálás kritériumai, valamint olyan szakmai ajánlásokat megfogalmazni, amelyekkel hozzájárul az önkormányzatok és külső partnerei hatékonyabb információ- és tudásalapú működéséhez. Fontos kérdés például hogy miként gazdálkodnak az önkormányzatok a beérkező információkkal, a rendelkezésre álló, különböző forrásból származó tudással, mely információkat osztják meg a lakossággal és milyen csatornákon, milyen gyakorisággal teszik ezt. A kutatás célja olyan – könnyen disszeminálható – módszertan (know-how) és eszköztár (toolkit) kialakítása, melynek segítségével az információkezelés hatékonysága javítható. A kutatás tehát nem csupán eszközöket mutat, hanem annak használatára is javaslatot ad.

¹ PhD, egyetemi adjunktus (BCE)

² PhD, főiskolai adjunktus (EDUTUS)

³ A Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája által 2015 őszén indított nagyszabású kutatás-fejlesztési és innovációs program eredményei többféle megközelítésből adnak képet a települési önkormányzatok helyzetéről. A projekt keretében online felmérés, lakossági survey zajlott és nagyszámú interjú feldolgozása is segítette az adatok pontos feldolgozását, a megalapozott következtetéseket. Jelen tanulmány néhány részletet oszt meg a teljes önkormányzati körre kiterjedő online felmérés kijelölt változóinak elemzésével kapcsolatban. A szerzők a kutatási projekt korábbi munkatársai. Kutatásvezető: Dr. habil. Budai Balázs Benjámint PhD kutatásvezető (BM), intézetvezető, egyetemi docens (NKE). 2017 február-márciusában a teljes települési önkormányzati körben készült online felmérés. A magas kitöltési arányú (a 3178 magyarországi települési önkormányzathoz 2645 által részben, 2520 által teljes körűen megválaszolt) kérdőív változóinak összevetése több korábbi hipotézist támasztott alá, azonban sok téves feltételezést is eloszlatozott. Az alábbiakban a felmérés módszertana mellett, néhány összefüggést mutatunk be. A kutatás adatelemzési fázisát követően a kutatók által megfogalmazott következtetések a döntéshozók számára is kijelölhetik (megerősíthetik vagy gyöngíthetik) a korábbi fejlesztési prioritások létjogosultságát.

II. A kutatás alapkérdése

A kutatás kiemelt kérdése az, hogy a települések gazdasági kondíciói, valamint az önkormányzatok közfeladat-ellátási szintje hogyan befolyásolja az önkormányzatok információkezelését, illetve a lakosság felé történő kommunikációjának működését. A kutatási kérdés megválaszolásához elemzett adatok, a kérdés megválaszolásán túl, lehetőséget biztosítottak arra is, hogy képet kapjunk az önkormányzatok infokommunikációs infrastruktúrájának állapotáról, annak teljesítményéről, az alkalmazott információkezelési technikákról és gyakorlatról. Az önkormányzatok kommunikációs tevékenységének vizsgálata kevésbé kutatott terület ma Magyarországon. A témáról a 2010-es évek elején született egy összefoglaló tanulmánykötet (Jenei, 2012a), illetve jelentek meg önálló feldolgozások a nemzetközi jó gyakorlatokról (Jenei, 2012b), és a hatékony önkormányzati kommunikáció elsajátításának lehetőségeiről (Belényesi, 2011). A kutatás jelentősége ennek fényében kettős, egyrészt feltárni a magyar önkormányzatok kommunikációs tevékenységét és kultúráját, másrészt eredményeinkkel hozzájárulni annak fejlesztéséhez.

III. A kutatás adatforrásai

A téma nemzetközi tudományos diskurzusának feltérképezése után 37 nagyobb tanulmány kiválasztása és feldolgozás történt meg (döntően az angol–német nyelvterületről). Ezt követően zajlott az országos online felmérés, melynek jelentőségét az adja, hogy a megszólított önkormányzatok közel négyötöde választ adott a 34 kérdéscsoportba rendezett 66 kérdésre. A válaszok minőségét 4100 válaszadó biztosította, legtöbbször a jegyző és a polgármester. További garanciális elem a válaszok reprezentativitásánál látszik, mivel a lakosságszám, az adóerő-képesség és a megyei eloszlás is reprezentativitást mutatott az illeszkedésvizsgálatok során.⁴ Az online felmérés 25 kérdéskörrel egészült ki, melyhez a rendelkezésre álló adatbázisok (KSH-adatigénylés) jelentettek kiegészítést. A felmért és lekérdezett adatok (potenciálisan 3300 db) kapcsolatvizsgálata az összefüggéseket keresve meghatározott együttállások elemzésével, míg a szignifikancia megállapítása az SPSS adatbázisba rendezett adatok összevetése alapján történt. Az önkormányzati adottságokat tükröző kép a lakossági véleményekkel, attitűddel is összevetésre került, egy 1810 főre kiterjedő lakossági survey során, mely – az információs kutatás szempontjából – 15 kérdéskört vizsgált. Összességében mintegy 300 kereszttábla adatainak elemzése történt meg. 80 településen folyt terepmunka (117 mélyinterjú során), majd a kiválasztott településeken további kutatással álltak elő az – önkormányzatok informatikai hátterének minőségét tükröző IKT-modellek. A kiválasztott településekről így – a vizsgálati szempontból - teljes kép rajzolódott ki, melyeket esettanulmányokban foglaltak is alátámasztottak. Az esettanulmányokat szövegelemző szoftver segítségével (MaxQDA) tovább elemeztük.

Jelen tanulmány a teljes önkormányzati körre kiterjedő online felmérés néhány elemzési lépését és összefüggését mutatja be.

IV. A teljes önkormányzati körre kiterjedő online kérdőív

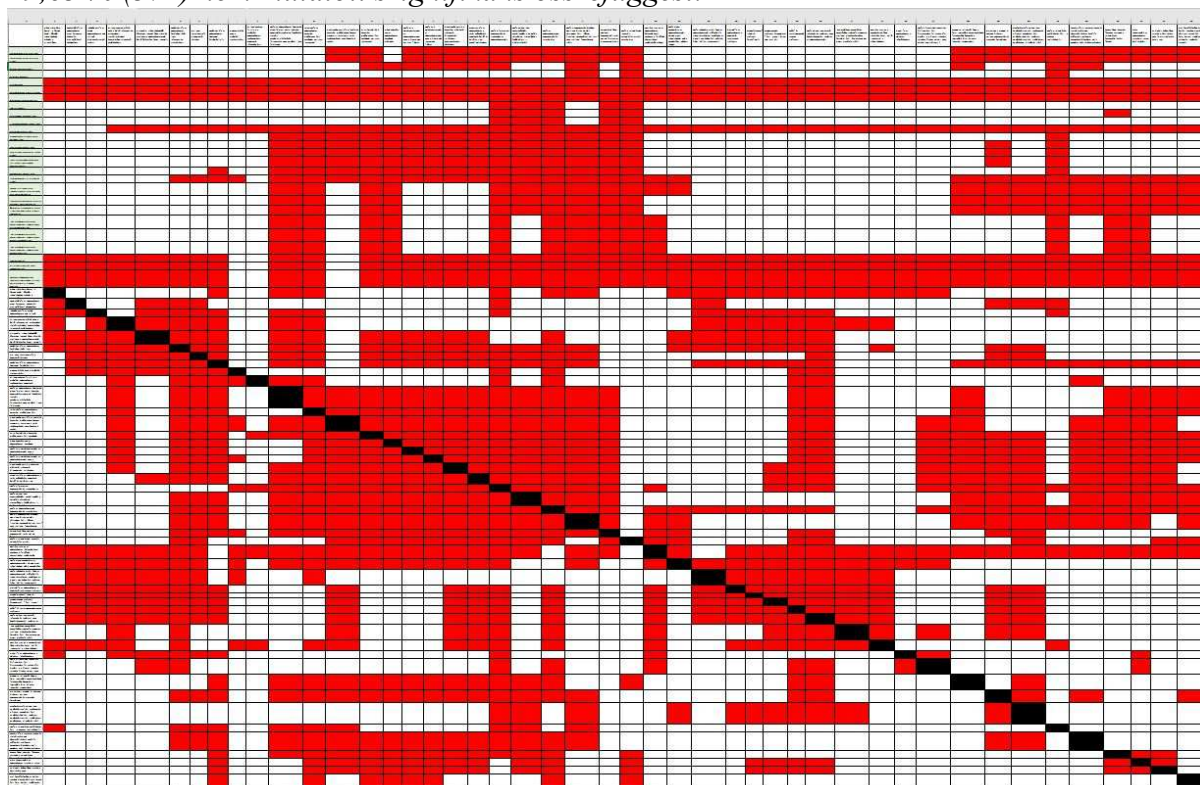
Több hónapos előkészítő munka után, 2017 februárjában elérhetővé tettük az online kérdőívet az önkormányzatok számára. A kérdőív kitöltésével kapcsolatban a válaszadóknak lehetőségük volt telefonon segítséget kérni.

⁴ Részletesebben ld. ÖFFK II. kutatás, Kutatási Jelentés, Kutatás I.

A 2017 tavaszán 15 napon át nyitva álló online felmérést a települések közel négyötöde töltötte ki. Egy ilyen – a teljes önkormányzati körre kiterjedő – felmérés, és ilyen kitöltés arány az önkormányzati kutatások történetében kimagaslónak tekinthető. A válaszadó települések (2645⁵) lakosságszám, alapterület, elhelyezkedés, jogállás és adóerő-képesség szerinti eloszlása illeszkedett Magyarország településeinek (3178) megfelelő változók szerinti eloszlásához.

Az online kérdőív jelen kutatáshoz felhasznált, az önkormányzatok információs és kommunikációs működését vizsgáló 20 változója mellé további 19, a TEIR adatbázisaiból származó változót illesztettünk a 2645 válaszadó település vonatkozásában.

Az adatelemzést megelőzően az online kérdőív alapján létrehozott változók páronkénti kapcsolatát összevetettük számos, a településekről elérhető adat alapján létrehozott változóval. Az eredetileg kijelölt 1708 változópár (1. ábra) közül 70,73 % (1337) mutatott 19,63 % (371) nem mutatott szignifikáns összefüggést.



1. ábra: Az online felmérés vizsgálatra kijelölt változópárjai – piros színnel (forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

V. A kutatás függő változói

Az önkormányzatok információkezelése és lakosság felé történő kommunikációjának működése egyaránt magába foglalja az önkormányzatok informatikai eszközparkjának minőségét, információszerzési gyakorlatát, a belső és külső információáramlást.

Az információkezelés és kommunikációs működés jellemzésére az önkormányzatok informatikai fejlettségének szintjét (3 változó); az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelésének és - megosztásának mértékét (15 változó), valamint kommunikációjuk stratégiai tervezésének és személyi feltételeinek mértékét (2 változó) célzó

⁵ A feldolgozásnál a teljes körűen megválaszolt, de – technikailag - le nem zárt kérdőívekre adott válaszokat is figyelembe vettük.

változókat alkalmaztunk (*részletesen lásd 1. számú melléklet*). E változókat a kutatás érdekében hoztuk létre, az értékeik meghatározása az online kérdőívre adott válaszok alapján történt.

VI. A kutatás független változói

A kutatás során alkalmazott független változók két nagyobb csoportba sorolhatók. Az első kör változói a települések gazdasági kondícióit mérik, a második változókör pedig az önkormányzatok közfeladat-ellátási szintjének mérésére szolgál.

VI.1. A települések gazdasági kondíciói

Egy település gazdasági helyzetét a kutatás során anyagi javainak összességével, azok környezetével és képességével mértük. Ez magába foglalja a település ingó és ingatlan vagyonát, valamint a rendelkezésére álló pénzügyi javak összességét (állami támogatás, saját adóbevétel). A gazdasági helyzetet számos tényező befolyásolja. A magyarországi települések gazdasági helyzetére hatással lehet azok fővárostól és/vagy a térségi központtól (megye, járás) való távolsága is. Mivel az ország út és egyéb infrastruktúra rendszere többnyire sugaras elrendezésű budapesti központtal, ezért a gazdasági fejlesztésekben, így áttételesen a települések adóbevételében szerepet játszik azok földrajzi elhelyezkedése a földrajzilag központi elhelyezkedésű településekhez képest.

Az egyes települések gazdasági helyzetét a bevételi oldal mellett nagyban befolyásolják a kiadási oldalon a településre jellemző lakossági kondíciók. Jelentős önkormányzati feladat a helyi közösség szociális ellátásának biztosítása, amely visszahat az egyes önkormányzatok gazdasági helyzetére is. Ezen kívül a település kor, iskolázottsági és egyéb mutatói, illetve az ezekből átlagosan következő adózás alá vonható jövedelmek is visszahatnak egy-egy település gazdasági helyzetére. (Az okmányirodák hatáskörének áthelyezése, valamint az ehhez kapcsolódó informatikai eszközpark áthelyezése is érezhető hatást váltott ki.)

A települések gazdasági kondícióinak jellemzésére olyan, a TEIR⁶ adatbázisokban nyilvántartott változókat, illetve azoknak a település lakosságszámra vetített értékeit használtuk, melyek a település gazdasági helyzetét (9 változó), földrajzi helyzetét (3 változó) és lakossági feltételeit (5 változó) hivatottak mérni (*részletesen lásd az 1. sz. mellékletben*).

VI.2. Az önkormányzatok közfeladat-ellátási szintjei

Az önkormányzatok *feladatellátási potenciálján* a hatályos önkormányzati törvényben (Mötv)⁷ kötelező feladatként előírt, valamint az önkormányzatok által önként vállalt egyéb feladatokat értjük, melyek mérésére a kötelező és vállalt feladatok mértékét vizsgáló változókat (7 változó) alkalmaztunk (*részletesen lásd a 1. sz. mellékletben*).

A *közfeladat ellátásának szintjét* az egyes települések esetében a területi közigazgatási feladatok elosztása szempontjából vizsgáltuk.⁸ A járási hivatalok és okmányirodák⁹ valamely

⁶ Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer

⁷ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

⁸ Az egyes szolgáltatás(ok) minőségére vonatkozó vizsgálatokat a kutatás nem végeztet.

meghatározott terület központi településén nemcsak egy adott város, hanem annak vonzáskörzetének közigazgatási ügyeinek lebonyolítását is biztosítják. A közfeladat-ellátó helyek létét 3 változó segítségével mértük (részletesen lásd a 1. sz. mellékletben).

E változók szintén TEIR adatbázisokban nyilvántartott független változók, illetve azokból a lakosságszámmal történő osztással képzett változók voltak.

VII. Részletek az online kérdőív adatainak elemzéséből

VII.1. Statisztikai módszerek

A független és a függő változók páronkénti kapcsolatvizsgálatát (a változók mérési szintjétől függően) függetlenségvizsgálatra irányuló khi-négyzet próbával, varianciaanalízissel, valamint Pearson- és Spearman-féle korrelációs együtthatók kiszámításával és szignifikanciatesztelésével végeztük. Minden próbát 5%-os szignifikanciaszint mellett alkalmaztunk. A számításokhoz az SPSS 24.0 programot használtuk.

VII.2. A települések gazdasági kondícióinak hatása az információkezelésre és az önkormányzatok kommunikációjának működésére

VII.2.1. A gazdasági kondíciók hatása az informatikai fejlettségre

Abból a feltételezésből indultunk ki, hogy a települések gazdasági helyzete, a bevételeik és kiadásaik aránya meghatározza az informatikai infrastruktúrájuk fejlettségét.

Az ebben a kérdéskörben vizsgált 24 változópár közel fele (45,8 %) mutatott szignifikáns kapcsolatot. A 1. számú ábra alapján látható, hogy az adófizetők száma, az adóerőképesség¹⁰, az egy főre eső helyi adók és adójellegű bevételek és az egy főre eső internet előfizetések száma azok a település gazdasági helyzetét leíró változók, melyek a legtöbb változóval (a vizsgált 3 változóból 2-2-t) összefüggenek, az önkormányzatok informatikai fejlettségi szintjét mérő változók közül. Ezen a ponton meg kell ugyanakkor jegyeznünk, hogy az egy lakosra jutó adófizetők száma a legtöbb, az önkormányzat informatikai fejlettségi szintjét mérő változóra nincs szignifikáns hatással.

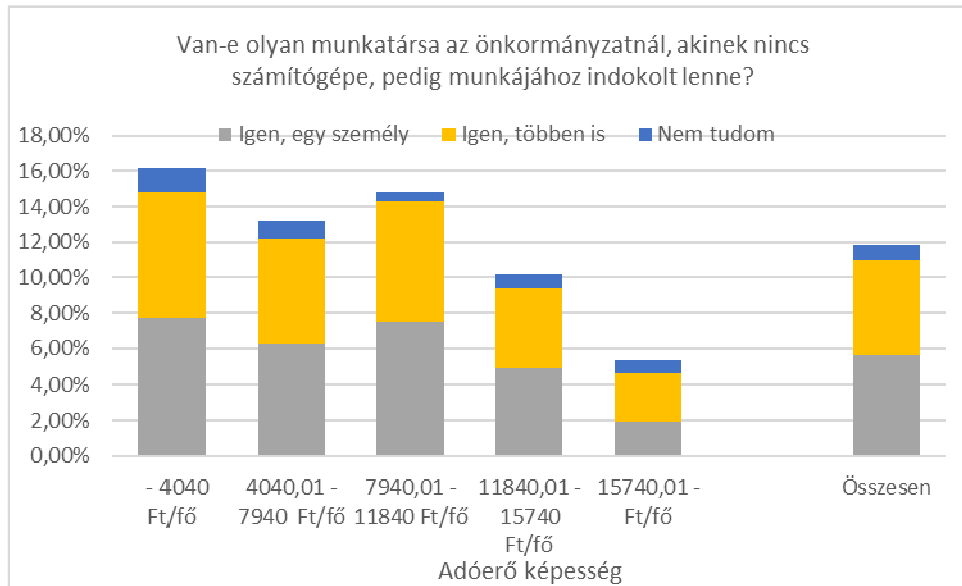
Az egy főre eső regisztrált vállalkozások száma a számítógéppel nem rendelkező munkatársak számával; az összes adófizető darabszáma/lakosságszám a három évnél idősebb számítógépek számával; a kereskedelmi szálláshelyek egységeinek száma/lakosságszám mutató pedig a számítógépet kellő ismerettel kezelők arányára jelzett szignifikáns hatást.

A kapcsolatok jellemzőit vizsgálva megállapítható volt, hogy a jobb anyagi kondíciókkal rendelkező településeken magasabb az önkormányzatok informatikai fejlettsége, mint a rosszabb anyagi kondíciókkal rendelkező településeken, azaz a település gazdasági helyzete hatással van az önkormányzat informatikai infrastruktúrájára. Ezt az összefüggést a következőkben, három példán keresztül mutatjuk be:

⁹ Bár a kormányablakok folyamatosan veszik át az okmányirodák helyét, mi mégis az okmányiroda megnevezést használjuk. Ennek oka, hogy a KSH 2015-ös adatsorának „okmányiroda” számát vettük alapul. Ezért ragaszkodtunk ehhez a megnevezéshez.

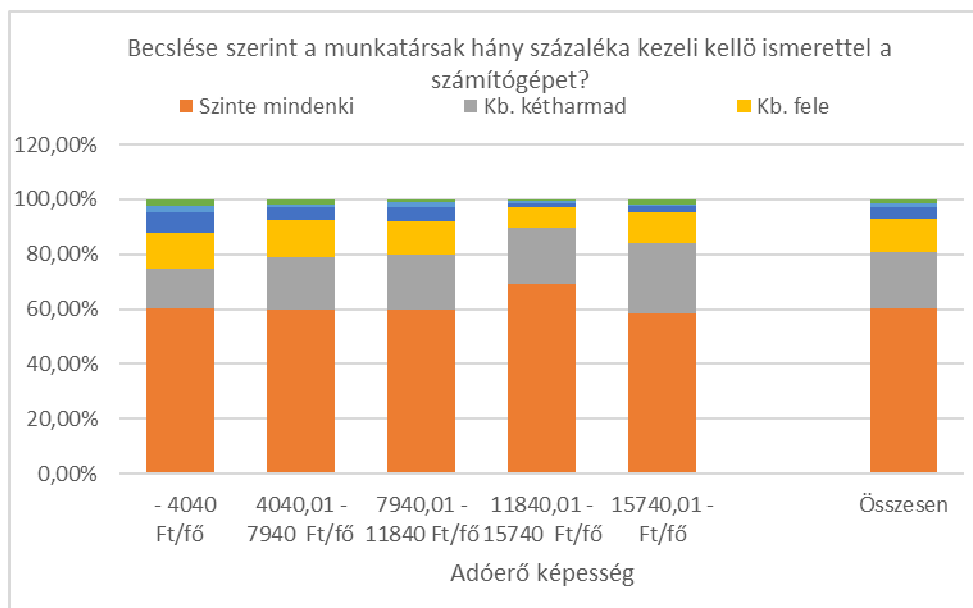
¹⁰ Az adóerő képesség, a település jövedelemtermelő képességét kifejező mutató, mely az egy lakosra jutó iparűzési adó mértékét jelenti.

A számítógéppel nem rendelkező munkatársak számát tekintve azt tapasztaltuk, hogy az önkormányzatok döntő többsége tudja biztosítani a megfelelő informatikai háttérrel a feladatai ellátásához: 88,10%-nál nincs olyan munkatárs, akinek számítógépre lenne szüksége a munkájához, de nincs biztosítva számára. Ugyanakkor a jobb anyagi kondíciókkal rendelkező, magasabb adóerő képességű településeken alacsonyabb azon önkormányzati dolgozók aránya, akik nem rendelkeznek a munkájukhoz számítógéppel, mint a rosszabb anyagi helyzetben levő, kisebb adóerő képességű településeken (2. ábra).



2. ábra: A települések adóerő képességének és az önkormányzatok számítógéppel nem rendelkező munkatársai számának kapcsolata
(forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Hasonló összefüggések állnak fent a személyi feltételek tekintetében is: a számítógépet kellő ismerettel kezelő dolgozók arányát vizsgálva megállapítható, hogy az önkormányzatok munkatársainak döntő többsége (90%) rendelkezik kellő mértékű számítógépes ismerettel a munkája elvégzéséhez. Az erősebb anyagi kondíciókkal bíró, magasabb adóerő képességű települések körében kisebb a valószínűsége annak, hogy az önkormányzatok munkatársai közül 'nagyon kevesen', vagy hogy 'szinte senki' nem kezeli a számítógépet kellő ismerettel. (3. ábra) Az önkormányzatoknál a három évnél idősebb számítógépek arányát vizsgálva azt kaptuk, hogy az arányok átlaga 69,58%, 28,91%-os szórással (N=2423). A legalacsonyabb arány 0, a legmagasabb 100% volt.



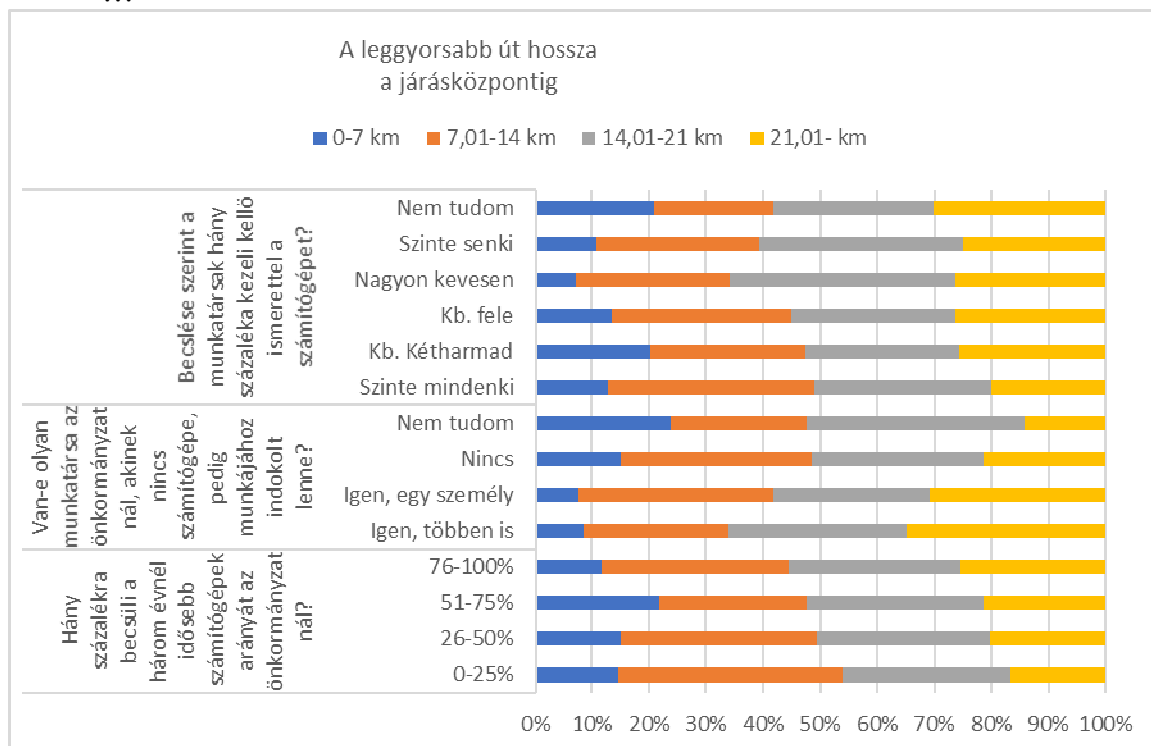
3. ábra: A települések adóerő képességének és az önkormányzatok számítógépet kellő ismerettel kezelő munkatársai arányának kapcsolata
(forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Összevetve az egy lakosra jutó összes adófizető számát az önkormányzatoknál használatos, három évnél idősebb számítógépek arányával, negatív korrelációs kapcsolat adódott ($R = -0,080$, szig. $< 0,001$).

VII.2.2. A települések földrajzi helyzetének hatása az önkormányzatok informatikai fejlettségi szintjére

A települések gazdasági kondícióját meghatározó tényezőként kezeltük a kutatás során azok földrajzi elhelyezkedését a fővárostól, valamint a megye- és járásszékhelytől való távolságát.

Az eredmények szerint a közigazgatási központ jellegű településektől távolabb eső önkormányzatokra jellemző az inkább, hogy vannak olyan munkatársaik, akinek a munkájához az önkormányzat nem tud számítógépet biztosítani, pedig a napi közigazgatási feladatai elvégzéséhez szükséges lenne. Ez az összefüggés látszik az informatikai kompetenciák megléte kapcsán is. Azokra a településekre, ahol van közigazgatási központ – járási hivatal, okmányiroda – vagy az ilyen településekhez földrajzilag közel helyezkednek el, *magasabb informatikai fejlettségi szint – infrastruktúra és IKT kompetenciák megléte – jellemző, mint a közigazgatási központ jellegű településektől távolabb esőkre*. Ezen összefüggést a 4. ábrán illusztráltuk.



4. ábra: A települések földrajzi helyzetének és az önkormányzatok informatikai fejlettségi szintjének összefüggése
(forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

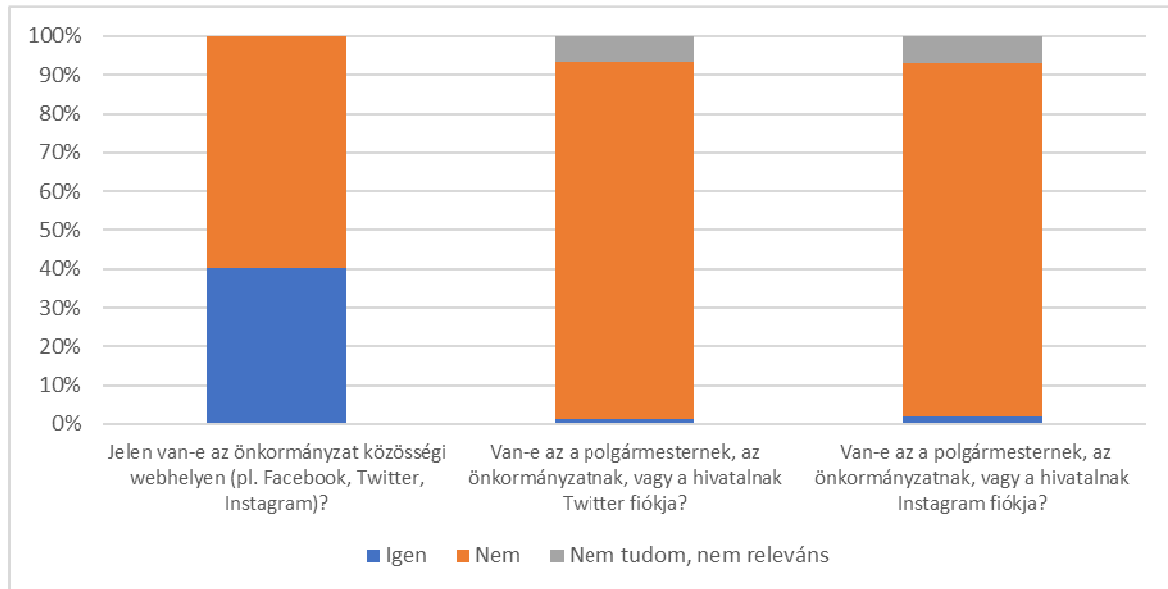
VII.2.3. A települések gazdasági kondícióinak hatása az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelésére – az információk a lakossággal történő megosztására

Az elsődleges adatelemzés során vizsgáltuk, hogy egy-egy település gazdasági helyzete hogyan hat az információ- és tudástartalom kezelésére és megosztására. Ennek a vizsgálatához felmértük az egyes önkormányzatok közösségi médiajelenlétét, valamint ezek használatát az információ-megosztásra, illetve - cserére.

A tudásmegosztás tényező az önkormányzatok belső kommunikációs tevékenységének minőségére koncentrált. Ezzel összefüggésben azt vizsgáltuk, hogy az önkormányzatok használják-e, kihasználják-e a munkájuk során a folyamatosan fejlődő információtechnológiai lehetőségeket, használják-e a munkairányító és tudásmegosztó szoftvereket.

A települések gazdasági kondícióit mérő változók közül az információ- és tudástartalom-megosztásra legkevésbé a települések gazdasági helyzete hatott: 120 változó párból közel fele (41,6%) nem mutatott szignifikáns kapcsolatot. Ez arra engedne következtetni, hogy az internetes jelenlét és információáramoltatás nem feltétlenül a gazdasági helyzet függvénye, sokkal inkább tekinthető az információs társadalom követelményének. Erre a változásra kevésbé jó anyagi kondíciókkal rendelkező önkormányzatok is tudnak reflektálni a közösségi média alapvető költségmentessége miatt. Az adatok viszont azt mutatják, hogy gazdasági helyzettől függetlenül a magyar önkormányzatoknak csak kisebb része használja ezt a csatornát információmegosztásra és -szerzésre. A legismertebb felületek használatára vonatkozóan is az önkormányzatoknak mindössze alig 39 %-a adott igen választ. Az 5-ös számú ábra azt is jól mutatja, hogy a leginkább használt közösségi média felület a Facebook. Ezzel együtt honlapja a válaszadó

önkormányzatok 87,1%-ának van. Ebben a tekintetben a gazdasági helyzet kevésbé befolyásoló: A közösségi médiahasználatra vonatkozó változók esetében az adóerő képesség a közösségi webhelyeken történő jelenléttel, valamint a közösségi webhelyeken hagyott üzenetek, jelzések, megjegyzések figyelembe vételének tényével mutatott szignifikáns összefüggést. Az adatok alapján közel azonos a száma azoknak az önkormányzatoknak, akik jelen vannak a közösségi médiában azokéval, akik nem (46,9%), illetve 51%). Feltételezhető ennek alapján, hogy a közösségi média jelenlét nem a gazdasági helyzet függvénye.

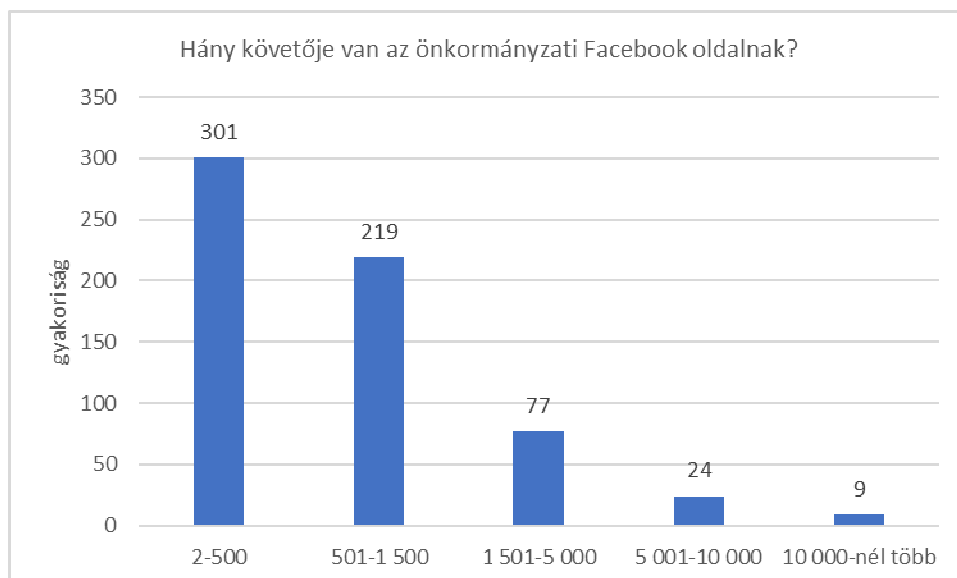


5. ábra: Az önkormányzatok jelenléte a közösségi webhelyeken (forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Érdekes képet mutat az *adóerő képesség* és az önkormányzat felé, a *közösségi webhelyekre érkező visszajelzések* összevetése. Az erre a kérdésre válaszoló önkormányzatok döntő többsége figyelembe veszi az ezen a csatornán érkező visszajelzéseket (45,5%) és csak elenyésző hányaduk nem veszi figyelembe (6,1%). *A legmagasabb arányban a legjobb adóerő képességgel rendelkező önkormányzatok figyelnek oda erre a platformra.*

Vizsgáltuk a tudásmenedzsment szoftverek használatát is. *A vezetői információs és döntéstámogató rendszer valamint a csoportos szellemi alkotótechnikák használata nagyobb arányban jellemző a nagyobb adóerő képességű települések önkormányzatainál.* Az adatok viszont az összes szoftver szempontjából inkább azt mutatják, hogy a magyar önkormányzati kultúrában nem honosodott meg ez a fajta feladatszerzés: használatuk aránya 0,6% és 17,6% között mozog, minden adóerő-képesség- kategóriában.

Míg a válaszadók közül 1016 önkormányzat jelezte, hogy jelen van közösségi webhelyeken, addig a Facebook követők számára vonatkozó kérdést már csak 682 önkormányzat válaszolta meg. Közülük 301 önkormányzat 2-500 követővel, 219 önkormányzat 501-1500 követővel, 77 önkormányzat 1501-5000 követővel, 24 önkormányzat 5001-10000 követővel és 9 önkormányzat 10000-nél több Facebook követővel rendelkezik. Szintén figyelemreméltó, hogy a 10000-nél több követővel rendelkező önkormányzatok olyan településekhez tartoznak, melyek között található 5000 főnél kisebb lakosságszámú is, illetve az 500, vagy kevesebb követővel rendelkező önkormányzatok települései között előfordult 25000 főnél nagyobb lakosságszámú is (6. számú ábra).



6. ábra: Az önkormányzatok Facebook oldalait követők száma
(forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

A legtöbb esetben kapcsolatot a vizsgált változókkal a település egy főre jutó internet előfizetéseinek száma, a kereskedelmi szálláshelyek és az egy főre jutó vendégéjszakáinak száma jelzett. E három változó növekedésével párhuzamosan nő az önkormányzatok jelenléte a közösségi média felületeken, valamint a közösségi média használata információmegosztásra, illetve - cserére.

Össességében megállapítható, hogy az információ- és tudástartalom kezelés és - megosztás mértékének változóit az önkormányzatok anyagi helyzete csak néhány esetben befolyásolta.

VII.2.4. A települések földrajzi helyzetének hatása az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelésére, megosztására

A település elhelyezkedéséhez képest földrajzilag központi településtől való távolság az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelését –megosztását mérő változók 77,7 %-ára volt szignifikáns hatással.

A Budapesttől való távolság minden változóra hat, a megye- és járásszékhelytől való távolság viszont csak az esetek kétharmadában van hatással az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelését, - megosztását mérő változókra.

Minél közelebb esik a település Budapesthez, annál intenzívebb a közösségi médiahasználat az önkormányzatoknál és annál nagyobb valószínűséggel használnak a tudásmegosztás céljából különböző technikákat és szoftvereket.

VII.2.5. A települések lakossági feltételeinek hatása az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelésére, -megosztására

A lakosság elvándorlási arányának mutatója a települések információ-és tudástartalom-menedzsment tevékenységére hatással van (60%). A felületeken megjelenő visszajelzések figyelembevételére azonban nem hat az egy lakosra jutó elvándorlások száma, ahogyan a tudásmegosztás céljából alkalmazott különböző technikák és szoftverek használata szempontjából sem mutatható ki szignifikáns összefüggés.

Összefoglalóan az önkormányzatok információ- és tudástartalom megosztására és kezelésére nézve egy vegyes kép rajzolódik ki a települések gazdasági helyzetének hatását vizsgálva. Egyrészt a modern technológiai fejlődés adta lehetőségeket a település gazdasági potenciáljától függetlenül kevésbé használják ki az önkormányzatok információ megosztás céljából, másrészt ezt valószínűsíthetően inkább az ország általános informatikai fejlettségi problémái, valamint a lakosság általános tudásszintje a modern technológia használatát illetően okozza.

Ugyanakkor az adatok azt is megmutatják, hogy az alapvető gazdasági tényezők, ha nem is olyan mértékben, mint az informatikai eszközpark tekintetében, de ebben a szegmensben is meghatározóak lehetnek.

VII.2.6. A települések gazdasági kondícióinak hatása az önkormányzatok kommunikációjára és stratégiai tervezésére

A kutatás egyik feladata annak feltárása, hogy az egyes önkormányzatok kommunikációs stratégiáját milyen tényezők határozzák meg ma Magyarországon. Az önkormányzati online kérdőív tartalmazott kérdést a kommunikációs stratégia meglétére, valamint arra is, hogy foglalkoztat-e az önkormányzat kifejezetten kommunikációs szakembert.

VII.2.7. A települések gazdasági helyzetének hatása az önkormányzatok kommunikációjára és stratégiai tervezésére

Az ebben a kérdéskörben vizsgált 16 változópár közül 10 jelzett szignifikáns kapcsolatot (62,5 %). Mindkét kommunikációs változó tekintetében sikerült kimutatni az adóerő képesség, az egy lakosra jutó internet előfizetések száma, a kereskedelmi szálláshelyek egy lakosra jutó száma és a kereskedelmi szálláshelyek egy lakosra jutó vendégéjszakáinak száma változók szignifikáns kapcsolatát az önkormányzatok kommunikációs jellemzőit és stratégiai tervezését mérő változókkal. Egyik kommunikációs változó tekintetében sem sikerült szignifikáns hatását kimutatni az egy lakosra jutó adófizetők számának, valamint az egy lakosra jutó helyi adók és adójellegű bevételeknek.

Az önkormányzati kommunikációra vonatkozó válaszok azt mutatják, hogy az önkormányzatok még nem fektetnek nagy hangsúlyt a professzionális kommunikációs tevékenységre. Az önkormányzatok túlnyomó többségének (79,1%) nincs kommunikációs stratégiája és külön szakembert sem sokan foglalkoztatnak erre a tevékenységre¹¹. A számok alapján látható, hogy a kommunikációs stratégia léte és a szakember alkalmazása együtt mozog ($\chi^2=194,26$, $df=4$, $sig.<0,001$), azaz vélhetően azok az önkormányzatok alkalmaznak külön kommunikációs szakembert, amelyek stratégiai szinten is fontosnak tartják az önkormányzati kommunikációt.

A települések adóerő képessége hatással van az önkormányzatok kommunikációjára és stratégiai tervezésére: mind a stratégia, mind a kommunikációs szakember léte nagyobb valószínűségű a jobb bevételi szinttel rendelkező települések önkormányzatainál.

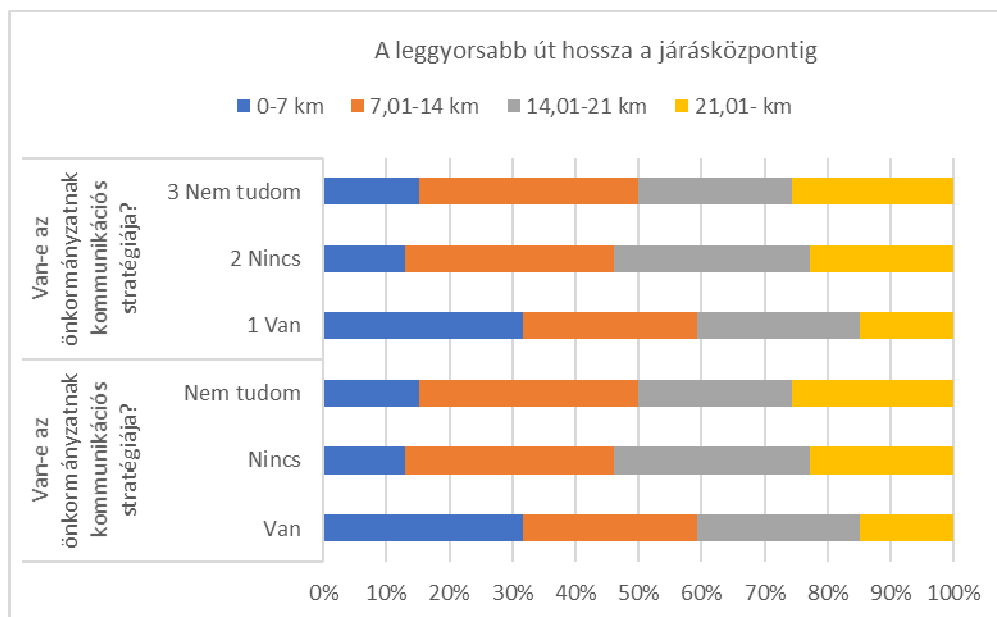
A többi szignifikáns változópár is a fentihez hasonló összefüggést mutatott: megállapítható tehát, hogy a kommunikációs stratégia, valamint kommunikációs szakember nagyobb valószínűséggel van jelen a jobb, mint a rosszabb bevételi szinttel rendelkező

¹¹Budai B.: Az önkormányzati K+F+I program információs kutatásának első eredményei. Új Magyar Közigazgatás, 2017/3 (2017) pp: 1-15;

települések önkormányzatainál. A pontosabb kép megrajzolásához a lakossági survey, az interjúk, és az IKT-modellek adtak további információkat.

VII.2.8. A települések földrajzi helyzetének hatása az önkormányzatok kommunikációjára és stratégiai tervezésére

A kommunikációs stratégia és szakember alkalmazása tekintetében egyedül a település megyeszékhelytől való távolsága nem jelzett szignifikáns hatást a kommunikációs stratégia létrejöttére. A kutatás korai szakaszában rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy a centrumhoz (pl. mikrotérségi központ, járásközpont, MJV vagy megyeközpont) közelebb eső települések esetén az önkormányzatok nagyobb valószínűséggel készítenek kommunikációs stratégiát és alkalmaznak szakembert, mint a centrumtól távolabbi települések önkormányzatai (7. ábra).



7. ábra: A települések földrajzi helyzetének és az önkormányzatok kommunikációjának és stratégiai tervezésének összefüggése
(forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Az egyes települések központi igazgatási helyhez való távolsága kapcsán kimutatható, hogy a Budapesttől, megye- és járásszékhelytől való távolság mindhárom vizsgált tényező esetében meghatározó, tehát azok a települések rendelkeznek jobb informatikai eszközparkkal, magasabb szintű információkezelési és tudástartalom megosztási technikákkal, tudatos kommunikációs stratégiával, amelyek valamely központi igazgatási székhelyhez közelebb helyezkednek el.

VII.2.9. A települések lakossági feltételeinek hatása az önkormányzatok kommunikációjára és stratégiai tervezésére

A lakossági feltételek mentén vizsgált tíz változópárból 7 mutatott szignifikáns összefüggést (70 %). Mindkét tényezőre, a kommunikációs stratégiára és a kommunikációs szakember létrejöttére is csak a településen felsőfokú oklevelet szerzettek jelenléte és az időskorú járadékban részesítettek egy lakosra jutó száma hatott. Feltehető, hogy azon települések

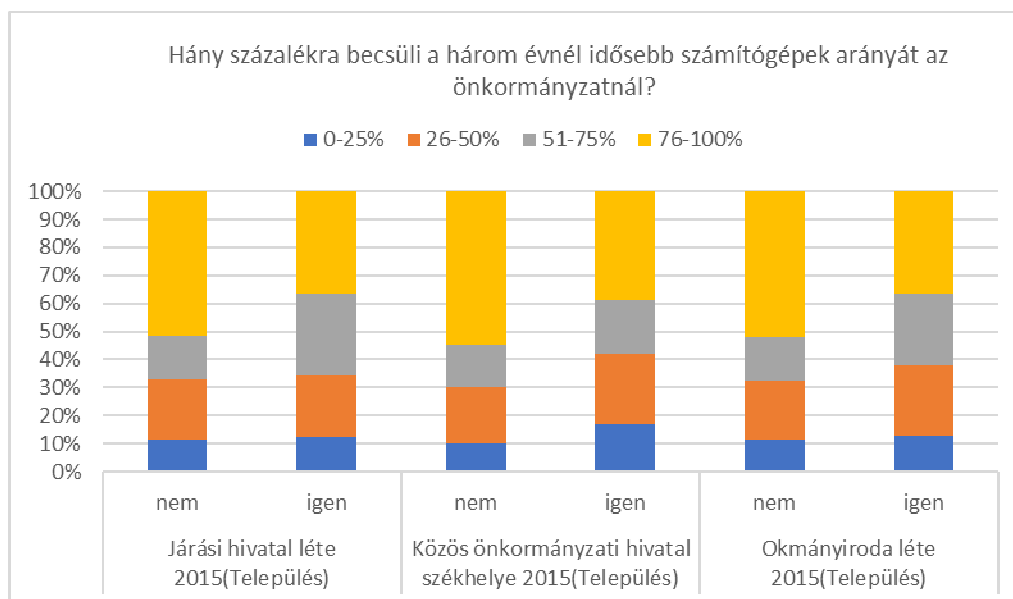
esetén, ahol van helyben felsőfokú oktatási intézmény, ott nagyobb valószínűséggel alkalmaznak kommunikációs szakembert. A foglalkoztatott kommunikációs szakember jelenléte esetén nagyobb az esély arra, hogy az önkormányzatoknak van kommunikációs stratégiája.

Összességében az önkormányzatok kommunikációs stratégiája kapcsán az látható, hogy a rendelkezésre álló bevételek ugyan meghatározóak, de az arányaiban kisszámú stratégia inkább arra enged következtetni, hogy ennek a háttérében a belső szervezeti kultúra szintén meghatározó lehet és más tényezők is szerepet játszhatnak.

VII.2.10. Az önkormányzatok közfeladat-ellátási szintjének hatása az önkormányzatok informatikai fejlettségi szintjére

A kutatás során arra is kíváncsiak voltunk, hogy az egyes települések közigazgatási feladat-ellátási helyzete befolyásolja-e a kijelölt tényezőket. Ehhez azt vizsgáltuk, hogy a kisebb településekre jellemző közös önkormányzati hivatal, vagy az inkább regionálisan központi helyre telepített járási hivatalok, önkormányrodák léte hatással van-e az önkormányzatok informatikai fejlettségi szintjére (részletesen lásd 2. számú ábra).

Az ebben a tekintetben megvizsgált 9 kapcsolatból (ld. 1-es számú ábra) mind szignifikánsnak bizonyult. Az önkormányzatok informatikai fejlettségének eszköz-és személyi feltétele kapcsán az adatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok számítástechnikai eszközparkja fiatalabb azon települések esetén, melyek közös önkormányzati hivatal székhelyeként működnek, vagy esetleg járási hivatal, vagy önkormányiroda működik a településen, mint azoknál, ahol nem (8. ábra).

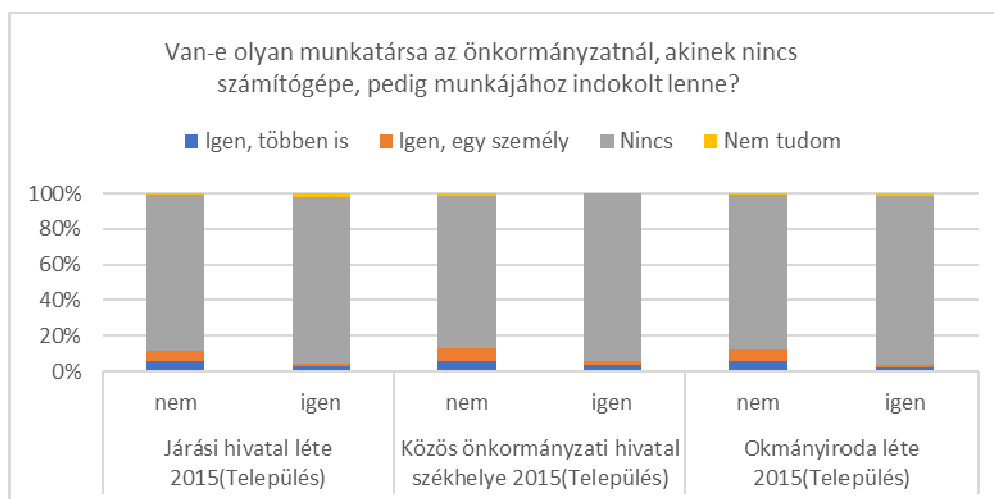


8. ábra: A települések közfeladat-ellátási helyzetének és az önkormányzatok számítógépes eszközparkja fejlettségi szintjének összefüggése -1
(forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

A közös önkormányzati hivatal, az önkormányiroda egyazon településen vagy a járásszékhely települési besorolás egy adott térségben földrajzilag és a közfeladatok ellátásának szempontjából is központi helyzetet feltételez, ezért a fenti eredmény is alátámasztja a korábbiakat, miszerint egy adott önkormányzat informatikai fejlettségére

hatással van annak földrajzilag központi helyzete, illetve befolyásoló tényező lehet a járási hivatalok fejlettebb infrastruktúrájához való felzárkózás.

Hasonló tendenciát mutat a települések informatikai eszközparkja szempontjából az a kérdés, hogy van-e olyan alkalmazott az önkormányzati hivatalban, akinek szüksége lenne számítógépre a munkájához, de azt nem tudják számára biztosítani: az önkormányzatoknál azon munkatársak aránya, akiknek nincs számítógépük, de munkájukhoz szükséges lenne, alacsonyabb azon települések esetén, melyek közös önkormányzati hivatal keretében működnek, vagy esetleg járási hivatal, vagy okmányiroda működik a településen, mint azoknál, ahol nem (9. ábra).



9. ábra: A települések közfeladat-ellátási helyzetének és az önkormányzatok számítógépes eszközparkja fejlettségi szintjének összefüggése - 2
(forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

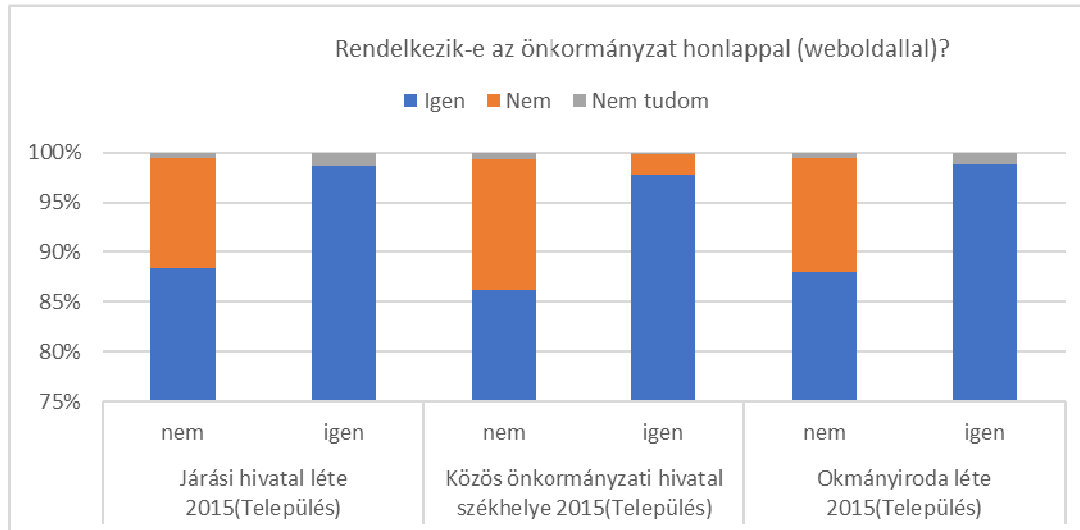
VII.2.11. Az önkormányzatok közfeladat-ellátási szintjének hatása az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelésére – megosztására

Az ebben a tekintetben vizsgált 45 változópár döntő többsége (37 db) mutatott szignifikáns összefüggést (82 %). A fennmaradó 8 változópárból 7 esetén a 'közös önkormányzati hivatal székhelye-e' szerepelt, mint az önkormányzat közfeladat-ellátási szintjét jellemző magyarázó változó (1. ábra). Önmagában tehát az, hogy az önkormányzat közös önkormányzati hivatal székhelye-e, nem befolyásolja azt, hogy hányféle célból használja az önkormányzat a közösségi webhelyeket; hogy van-e a polgármesternek, az önkormányzatnak, vagy a hivatalnak Twitter, illetve Instagram fiókja; hogy használ-e az önkormányzat munkafolyamat-irányító-, csoportmunka-, illetve tudás- és tartalommenedzsment szoftvert; valamint, a vezetői információs rendszer, vagy döntéstámogatási rendszer létét az önkormányzatnál.

Az okmányiroda léte minden tényező esetében szignifikánsnak mutatkozott, a járási hivatal léte pedig csak egy esetben nem volt szignifikáns, a közösségi médiában való jelenléttel nem mutatott összefüggést (ld. 1-es számú ábra).

Az önkormányzatoknak a közigazgatási rendszerben elfoglalt helye pozitív hatással van az önkormányzati honlap létrejöttére. A járási hivattal rendelkező települések önkormányzatai rendelkeznek honlappal. Azon települések esetében, amelyek nem megyeközpontok, megyei jogú városok, járási központ települések, a honlappal nem rendelkező önkormányzatok aránya 11,0%. (10. ábra).

Minden olyan településen, ahol van okmányiroda, rendelkezik az önkormányzat honlappal, míg az okmányirodával nem rendelkező települések önkormányzatairól ez nem mondható el. Körülbenn a honlappal nem rendelkező önkormányzatok aránya 11,4% (11. ábra). A közös önkormányzati hivatal székhelyeként működő önkormányzatok 2,1%-a nem rendelkezik honlappal, viszont a nem székhelyként működő önkormányzatok esetén ez az arány 13,0% (10. ábra).



11. ábra: Az önkormányzatok közfeladat-ellátási szintjének és az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelésének –megosztásának összefüggése (forrás: Belügyminisztérium, ÖFFK II. kutatások)

Feltételezhetően az egyes települések lakosságszámával függ össze a közfeladat-ellátás szintjét jelző három változó: *járási hivatal léte; közös önkormányzati hivatal székhelye; okmányiroda léte*, tehát lehetséges, hogy a település mérete is hatást gyakorol az önkormányzatok információ- és tudástartalom kezelésére és - megosztására. Azonban e feltételezés igazolása túlmutat e cikk határain.

VII.2.12. Az önkormányzatok közfeladat-ellátási szintjének hatása az önkormányzatok kommunikációjára és stratégiai tervezésére

A megvizsgált 6 kapcsolatból, egy kivételével mind szignifikánsnak bizonyult. Az, hogy a település közös önkormányzati hivatali székhelye-e nem hat az önkormányzat kommunikációs stratégiájának létrejöttére.

A szignifikáns kapcsolatok irányainak vizsgálata alapján megállapítottuk - csak úgy, mint az információ- és tartalomkezelés esetében - hogy a mikrotérségi központként, járásközpontként, megyei jogú város önkormányzataként, megyeközpontként működő önkormányzatokra magasabb szintű stratégiai tervezés és személyi feltételek jellemzőek.

VIII. Konklúzió

Tanulmányunk célja az volt, hogy az Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú kiemelt projekt keretében a hazai önkormányzatokra jellemző információfeldolgozási és információgazdálkodási jellegzetességek feltárására létrejött kutatócsoport kezdeti munkájáról tájékoztassunk.

Arra voltunk kíváncsiak, hogy az önkormányzatok által kiemelten nagy számban kitöltött online kérdőívekből kinyerhető adatok, összevetve alapvető gazdasági, és közfeladat-ellátási szintet jelző statisztikai adatokkal, milyen irányt mutattak a kutatók számára további vizsgálatokhoz az önkormányzatok informatikai jellemzőiről, információkezeléséről, kommunikációs tevékenységéről.

A fentebb jelzett három kiemelt vizsgálati szempont alapján összefoglalóan a következő állítások fogalmazhatóak meg a mai magyar önkormányzatokról az online kérdőívekre adott válaszok alapján.

Az a feltevésünk, mely szerint az önkormányzatok gazdasági kondíciói alapvetően meghatározzák az informatikai eszközparkjukat, információ- és tudástartalom kezelésüket, valamint kommunikációs tevékenységüket, nem igazolódott teljes mértékben. A várakozásainknak leginkább megfelelő eredményeket az informatikai eszközpark és az annak kezelését végző személyi állomány informatikai képzettsége, valamint a kommunikációs stratégia és a kommunikációs szakember alkalmazása tekintetében jeleztek vissza az adatok. Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatok túlnyomó többsége tudja biztosítani a megfelelő informatikai háttérrel a hivatali munkához, viszont ezzel együtt az adatok azt is megmutatták, hogy a jobb anyagi kondíciókkal rendelkező önkormányzatoknál okoz ennek biztosítása kisebb gondot.

Ezzel párhuzamosan az adatok egyértelműen azt is megmutatták, hogy az önkormányzatok egyelőre valóban nagy számban nem helyeznek hangsúlyt a tudatos és rendszeres kommunikációs tevékenységre.

Az a terület, ahol viszont nem igazolható egyértelműen a gazdasági kondíciók hatása, az éppen a modern kommunikációs platformok használata. Ez leginkább az önkormányzatok honlapjának létében érhető tetten, közel 90 %-os arányban rendelkeznek az önkormányzatok honlappal. Az adatok egyértelműen megmutatták viszont, hogy napjainkban az önkormányzati kommunikációban a modern közösségi média felületek, illetve az ezeken való információ megosztás még gyerekcipőben jár. Az önkormányzatok közel harmada van csak jelen a közösségi webhelyeken, és a követőik számának egyenletlensége arra enged következtetni, hogy sok helyen még kevésbé tudatos ennek a kommunikációs platformnak a használata. Hasonló tendenciát mutat a modern tudásmegosztó szoftverek és csoportos technikák használata is: ezeket rendszeresen jelenleg csak az önkormányzatok töredéke használja. Ráadásul ebben a tekintetben is érvényesül az a hatás, hogy a jobb gazdasági potenciállal rendelkező önkormányzatok használják ki inkább ezeket a lehetőségeket.

Ezzel együtt a közösségi webhelyeken megjelenő visszajelzések figyelembevétele kapcsán már nem volt kimutatható a gazdasági kondíció hatása: akik használják a platformok valamelyikét, azok gazdasági helyzetétől függetlenül inkább figyelembe veszik az ide érkező észrevételeket, véleményeket.

Az egyes települések központi igazgatási helyhez való távolsága kapcsán az adatok azt mutatták, hogy a Budapesttől, megye-és járásszékhelytől való távolság mindhárom vizsgált tényező esetében meghatározó volt. Ennek értelmében azok a települések rendelkeznek jobb informatikai eszközparkkal, magasabb szintű információkezelési és tudástartalom megosztási technikákkal és tudatos kommunikációs stratégiával, amelyek valamely központi igazgatási székhelyhez közelebb helyezkednek el.

A közfeladat-ellátás szintje tényező, azaz a településen megtalálható kiemelt közigazgatási feladatok (járási hivatal, önkormányiroda, közös önkormányzati hivatal székhelye) is a földrajzi helyzethez hasonló tendenciát mutatta: a magasabb szinten közigazgatási feladatot is ellátó önkormányzatoknak jobb az informatikai fejlettsége, hatékonyabb az információkezelésük és tudástartalom megosztásuk, és inkább ezekre a településekre jellemző modern tudásmegosztó technikák használata is.

A fentiekben az online kérdőívek válaszai alapján kirajzolódó kép vegyes, ugyanakkor reflektál a mai magyar önkormányzatok helyzetére. Az elsődleges célunk ezzel a vizsgálattal az volt, hogy megmutatkozzanak azok a gócpontok, amelyekre a kutatás egy későbbi szakaszában az információkezelés és kommunikációs technikák tekintetében ajánlásokat tudunk megfogalmazni.

1.számú Melléklet

A vizsgálatban használt függő és független változók

Jellemző	Függő változók	Forrás
Az önkormányzat információs és kommunikációs működése	<p>Információkezelés és kommunikációs működés szintjét mérő változók</p> <p>V1_tovább A három évnél idősebb számítógépek aránya az önkormányzatnál (%)</p> <p>V5 Számítógéppel nem rendelkező munkatárs léte az önkormányzatnál, akinek számítógép lenne szükséges a munkájához, de nincs biztosítva számára (I/N)</p> <p>V6 A számítógépet kellő ismerettel kezelő munkatársak aránya az önkormányzatnál (%)</p>	Online kérdőív
	<p>Információ- és tudástartalom kezelés és megosztás mértékét mérő változók</p> <p>V9 Rendelkezik-e az önkormányzat honlappal (I/N)</p> <p>V9c Van-e az önkormányzat honlapján olyan felület (I/N)</p> <p>V10 Jelen van-e az önkormányzat közösségi webhelyeken (I/N)</p> <p>V10d_SUM Hányféle célból használja az önkormányzat a közösségi webhelyeket</p> <p>V10a_tovább Az önkormányzat Facebook oldalának hány követője van</p> <p>V10b Van-e a polgármesternek, az önkormányzatnak vagy a hivatalnak Twitter fiókja (I/N)</p> <p>V10c Van-e a polgármesternek, az önkormányzatnak vagy a hivatalnak Instagram fiókja (I/N)</p> <p>V10e Figyelembe veszi-e az önkormányzat az ügyfelek közösségi webhelyeken hagyott üzeneteit, tartalmait saját tevékenységük vagy döntéseik során (I/N)</p> <p>V10f Figyelembe veszi-e az önkormányzat a közösségi oldalokról származó állampolgári jelzéseket, megjegyzéseket, kérdéseket (I/N)</p> <p>V13a Használ-e az önkormányzat munkafolyamat-irányító szoftvert (I/N)</p> <p>V13b Használ-e az önkormányzat csoportmunka szoftvert (I/N)</p> <p>V13c Használ-e az önkormányzat tudás- és tartalommenedzsment szoftvert (I/N)</p> <p>V14 Van-e valamilyen vezetői információs rendszer vagy döntéstámogatási rendszer az önkormányzatnál (I/N)</p> <p>V15 Egy probléma megoldását megelőzően szoktak-e csoportos szellemi alkotótechnikákat használni (I/N)</p> <p>V19_SUM Hányféle kommunikációs csatornát használ az önkormányzat, ha valamit azonnal ki akar hirdetni</p>	Online kérdőív

	Kommunikáció stratégiai tervezése és személyi feltételeit mérő változók V27 Van-e az önkormányzatnak kommunikációs stratégiája (I/N) V21 Van-e kifejezetten kommunikációs szakember az önkormányzatnál (I/N)	Online kérdőív
--	---	----------------

Jellemző	Független változók	Forrás
A település gazdasági kondíciói	A település gazdasági helyzetét mérő változók D27 Egy főre eső regisztrált vállalkozások száma D28 Egy főre eső civil szervezetek száma D24 Összes adófizető száma D24_per_lak Összes adófizető száma / lakosságszám J15 Adóerő képesség (Ft/fő) D34 Helyi adók és adójellegű bevételek – teljesítésből háztartások befizetése / lakosságszám D11_per_lak Internet előfizetések száma / lakosságszám D9_per_lak A kereskedelmi szálláshelyek egységeinek száma / lakosságszám D10_per_lak Vendégek száma összesen a kereskedelmi szálláshelyeken / lakosságszám	TEIR
	A település földrajzi helyzetét mérő változók D21 A leggyorsabb út hossza kilométerben a településtől a járásközpontig (km) D22 A leggyorsabb út hossza kilométerben a településtől a megyeszékhelyig (km) D23 A leggyorsabb út hossza kilométerben a településtől Budapestig (km)	TEIR
	A település lakossági feltételeit mérő változók D17_per_lak Felsőfokú oklevelet szerzett hallgatók száma / lakosságszám D30 Foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesítettek átlagos havi száma / lakosságszám D31 Időskorúak járadékában részesítettek évi átlagos száma / lakosságszám D32 Önkormányzati segélyben részesültek száma (pénzbeli és természetbeni) / lakosságszám D16_per_lak Belföldi állandó elvándorlások száma / lakosságszám	TEIR
Az önkormányzat közigazgatási feladatellátásának minősége	Közigazgatási feladatellátó helyek létét mérő változók D7 Okmányiroda léte (I/N) D5 Járási hivatal léte (I/N) D6 Közös önkormányzati hivatal székhelye-e (I/N)	TEIR

Az	Kötelező és vállalt feladatok mértékét mérő változók D35 Általános iskolai feladatellátási helyek léte (I/N)	TEIR
-----------	--	------

önkormányzat feladatellátási potenciálja	D4 Háziorvosi szolgálat léte (I/N) D8 Sportcsarnok, sportpálya léte (I/N) D12_per_lak A települési könyvtár beiratkozott olvasóinak száma / lakosságszám D13 Kulturális rendezvények száma évente (db) D14_per_lak Kulturális rendezvényeken résztvevők száma évente / lakosságszám D29 Rendszeres művelődési formákban évente résztvevők száma / lakosságszám	
---	---	--

A transzferkutatás a jogtörténetben: eredmények és perspektívák

A magyar közigazgatási jogvédelem dualizmuskori rendszere párhuzamba állítható a közigazgatási bírászkodás porosz rendszerével. Mint arra azonban Stipta István az intézmények jogösszehasonlító vizsgálata során is rámutatott, „Az első magyar közigazgatási bíróság hatásköri rendelkezései nem követték a német területeken általános taxációt”.²

Az első közigazgatási bírósági törvény³ előkészítése a magyar jogi kultúra egyik európai kapcsolódási pontjának tekinthető abban a korban, amikor a német-osztrák jogrendszerrel szoros összefüggésben jött létre a magyar polgári állam joga. A német megoldások viszonyítási alapként jelentek meg a magyarországi közigazgatási bírászkodási törvényelőkészítés elméleti vitája során. A porosz megoldás átvételének kérdésében Kmety Károly és Concha Győző is véleményt nyilvánítottak.⁴

A német-osztrák jog és a magyar jog viszonyának értelmezésére a magyar jogtudomány újkori történetében többféle megoldás létezett. „germanizáció”, „porosz másolat” volt a vélemények egyik iránya.⁵ Német modell, átvétel, transzfer a jelenkori jogtörténeti kutatások újabb iránya, mely az európai integrációs folyamatban gyökerezik.

A jogtörténet mai irányultságáról általában elmondható, hogy a jogintézmények országhatárokon túli vizsgálata nemcsak az összehasonlító módszer végett kerültek a kutatások középpontjába. A Thomas Duve által „Transnationalisierung”-ként fémjelzett módszertan⁶ egyik megjelenési formája a transzferkutatás.

I. A transzferkutatás előzményei a társadalomtudományokban

A transzferkutatást az összehasonlító irodalomtörténet alapozta meg az 1980-as években,⁷ mely „kulturális transzfer” paradigmaként a komparatiztikából vált ki.⁸ A

¹ Dr. habil. Gönczi Katalin, Sächsische Akademie der Wissenschaften zu Leipzig, „Das sächsisch-magdeburgische Recht als kulturelles Bindeglied zwischen den Rechtsordnungen Ost- und Mitteleuropas” c. Projektben, tudományos kutató.

² Stipta István: A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre, p. 105. In Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 29/1 szám (2011), 89-106. o.

³ 1896:26 tc.

⁴ Kmety Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról, In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1891, Concha Győző: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról, In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1893. o.

⁵ Szabó József: Demokrácia és közjogi bírászkodás. Hernádi Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1946.

⁶ Thomas Duve: Ein fruchtbarer Gärungsprozess? Rechtsgeschichtswissenschaft in der Berliner Republik. In Thomas Duve, Stefan Ruppert (szerk.): Rechtswissenschaft in der Berliner Republik. Suhrkamp, Berlin, 2018, 67-120. o, hivatkozva 99. o.

⁷ Michel Espagne – Michael Werner: Deutsch-französischer Kulturtransfer im 18. und 19. Jahrhundert, In Francia, 13 (1985), 502-510. o.; Michel Espagne, Matthias Middell: Von der Elbe bis an die Seine: Kulturtransfer zwischen Sachsen und Frankreich im 18. und 19. Jahrhundert, Leipzig 1993.

⁸ Hartmut Kaelble: Vergleichende Sozialgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts: Forschungen europäischer Historiker, In Heinz-Gerhard Haupt, Jürgen Kocka (szerk.), Geschichte und Vergleich: Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung, Frankfurt/M. és New York, 1996, 91-117. o.; Johannes Paulmann: Internationaler Vergleich und interkultureller Transfer: zwei Forschungsansätze zur europäischen Geschichte des 18. bis 20. Jahrhunderts, In Historische Zeitschrift, 267 (1998), 649-685. o.; Matthias Middell: Kulturtransfer und Historische Komparatistik – Thesen zu ihrem Verhältnis, In Comparativ. 10/1 (2000), 7-41.

módszertan kidolgozása Matthias Middell lipcei történész és két francia nyelvész és történész Michel Espagne és Michael Werner interdiszciplináris kutatásaihoz kapcsolódott. Ők alkalmazták elsőként a kulturális transzfer módszertanát a 18. század végi és a 19. századi német-francia irodalmi kapcsolatok, így például Heinrich Heine franciaországi hatásának az elemzésére.

A kulturális transzfer alatt kezdetben azt a folyamatot értették, mely kulturális jelenségek átvételét jelentette. Az átvétel létrejöhetett egyrészt országok viszonylatában: erre volt példa a francia felvilágosodás hatása Németországban. A korszakok kultúrája közötti átvételt a renaissance példázza, míg a társadalmon belül végbement transzfert a szakismeretek laikusok felé való közvetítésén keresztül követhető nyomon. A transzferkutatás 1980-as évekbeli irányzata azt a folyamatot jelentette, melyben egy „befogadó” kultúra „idegen” kulturális elemekkel találkozott. E módszertani megközelítés központi fogalmi elemét az idegen kultúra befogadása jelentette.

A mai álláspont szerint ez a fajta megközelítés idejétmúlt, mert az a kultúra homogenitását vette alapul.⁹ Ebben az értelemben nem beszélhetünk a kulturális hatások kiindulópontjáról, vagy befogadókulturáról. Sokkal sikerültebb megoldás a heterogenitás alapján a kulturális jelenségek kölcsönös befolyásolásáról beszélni. Ugyanakkor a transzfer fogalma az átvétel történet-szociológiai háttérét is megvilágítja, mert a közvetítőknek is figyelmet szentel. Ebben a tekintetben az átvétel folyamatára, s a személyi és intézményi közvetítőkre helyezhető a hangsúly.

II. A jogi transzfer elméleti vitái

A jogtudomány területén a transzfer elméletét Alan Watson, amerikai római jogász által az 1970-es években megalapozott *legal transplants* fogalmából eredeztetik.¹⁰ A transplant fogalmát az orvostudományból kölcsönözvén a fejlődés szinte mindig és szinte mindenütt az „idegen jog” átvételét jelentette; a jogi transzfer „motorja” Watson értelmezésében a jogászok és maga a jogi transzfer volt.

A watsoni felfogást erősen bírálta a francia összehasonlító jogász Pierre Legrand.¹¹ A normarendszert Watson statikusan értelmezi, vélte Legrand, amennyiben azt állítja, hogy a szabályrendszer helytől, időtől és a jog kulturális környezetétől független közegben található. Watsonnal szemben Legrand a jog változatosságát hangsúlyozta. Összességében véve nem beszélhetünk *legal transplant*-ról, vélte Legrand. Legrand nyomán több összehasonlító jogász, jogszociológus és jogtörténész is kifejtette, hogy elszigetelt jelenségek szerepel a jog a *legal transplant* watsoni modelljében.¹²

A német jogszociológiai és jogtörténeti viták egyik központi kérdését képezte a jogi transzfer paradigmája még az ezredforduló után is. A transzfert a jogi normák átvételére

o.; Hartmut Kaelble, Jürgen Schriewer (szerk.), Vergleich und Transfer: Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften, Frankfurt/M. 2003.

⁹ A lipcei székhelyű Leibniz-Institut für Geschichte und Kultur des östlichen Europa (GWZO) több kutatási projektjének a középpontjában is ez az újfajta megközelítés áll. V.ö.: <https://research.uni-leipzig.de/gwzo/> (2018. augusztus 9.) – Forschungsleitende Perspektiven.

¹⁰ Alan Watson: *Legal Transplants, An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974, 2. kiad: Athens, 1993.

¹¹ Pierre Legrand: *The Impossibility of „Legal Transplants“*, In *Maastricht Journal of European Law*, 4 (1997), 111-124. o.

¹² Ugo Mattei, *Efficiency in legal transplants : an essay in comparative law and economics*, in: *International review of law and economics*, 14 (1994), 1, 3-19; *Harmonisation et réception des droits : Hambourg, du 27 au 31 mai 1991 = Harmonization and legal transplant, Harmonisierung und Rechtsangleichung*, Konferenciái kiadvány, Hamburg 1992; Gunther Teubner: *Rechtsirritationen: Zur Koevolution von Rechtsnormen und Produktionsregimes*, In Günter Dux, Frank Welz (szerk.), *Moral und Recht im Diskurs der Moderne: Zur Legitimation gesellschaftlicher Ordnung*. Opladen 2001, 351-380. o.

értelmezte a rendszerelméleti érvekre hivatkozó Marie Theres Fögen és Gunther Teubner, s az „idegen jog” átvételével járó társadalmi illetve jogi irritációkra hívták fel a figyelmet, míg példaként a nyugatnémet jog normáinak német újraegyesülés utáni átvételére hivatkoztak.¹³ A transzfer az újabb értelmezés szerint vagy önkéntes vagy oktrojált jogátvételt jelentett.

A transzferfolyamat során maga azonban maga az átvett jog is változáson ment keresztül, a megváltozott jogi környezetben új jelentéstartalmat kapott. A nyugat-európai jog kelet-európai irányultságú transzfere jól példázza ezt a komplex folyamatot.¹⁴ Az idegen jog befogadása továbbá a hagyományosan kialakult jogi kultúrákban különböző reakciót váltott ki, s a belső, endogén jellegű változások helyett a meglévő jogrendszer irritációjáról beszélhetünk.

Ezt a fajta irritációt példázza a magyar jogrendszer történetében a neoabszolutizmus korának a jogfejlődése. Az átvétellel járó irritáció egyrészt nemzeti alapú jogrendszerek tekintetében lépett fel, másrészt az írott és szokásjogi alapon fejlődő jog között jött létre. A hagyományosan kialakult szokásjogi alapokon nyugvó magyar jog rendszere az oktrojált osztrák jogra irritációval reagált, befogadása mellett azonban nemcsak hatalmi, de jogpolitikai érvek is szóltak.

III. A transzferparadigma és a jogtörténeti kutatások

A jogtörténeti kutatásokban is az összehasonlítás és a jogrendszerek kapcsolódásának a vizsgálata során alkalmazták elsőként a transzfer és a közvetítők modelljét. Az angolszász jogterületek és a német történeti jogi iskola kapcsolódási pontjait elemezte például 1993-ban megjelent könyvében Mathias Reinmann.¹⁵ A „*Historische Schule und Common Law*” szerzője a komparatiztika módszertanát alkalmazta, s a német történeti jogi iskola angolszász közvetítőiként az alábbi tényezőket nevezte meg:

- jogi oktatás/*peregrinatio academica*
- jogtudományi kapcsolatok
- jogirodalmi transzfer.

A jogi oktatás alatt Reimann az egyetemi hallgatóknak a rövidtávú migrációját s azt a közvetítőtevékenységét értette, mely a befogadó kultúrában jogi eszmék átvételéhez vezetett. Jogtudományi kapcsolatok a jogtudósok eszmecseréjét jelentette Reimann értelmezésében, melyet elsősorban levelezésük dokumentált. A jogirodalmi transzfer a folyóiratok és a könyvek cseréjét, jogi eszmék átvételének írásos dokumentációját jelentette. A jogirodalom aktuális közvetítői a jogi folyóiratok voltak, az új tézisekre a cikkírók gyorsabban reagáltak, mint a hosszabb lélegzetű munkák. Reimann a recepció kategóriáját vette alapul, ugyanakkor a jogtudományi kapcsolatok történetiszociológiai háttérét is megvizsgálta.

A 2000-es évvel kezdődően az újkori jogi transzfer került az összehasonlító jogtörténeti vizsgálatok középpontjába: a 19. és 20. századi transzfer, mint jogi kategória volt annak a szekciónak a tárgya, mely 2000-ben Aachenben a 43. Deutscher Historikertag Monika Wienfort bielefeldi egyetem docense vezetésével ülésezett.¹⁶ E szekció keretében a globális jogátvételi folyamatokra értelmezte a transzfert például Gerhard Schuck, aki a japán

¹³ Marie Theres Fögen – Gunther Teubner: Rechtstransfer, In Rechtsgeschichte, 7 (2005); 38-45. o.

¹⁴ Tomasz Giaro: Modernisierung durch Transfer. Schwund osteuropäischer Rechtstraditionen. In: Tomasz Giaro (szerk.), Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert, Klostermann, Frankfurt am Main, 2006, 275-344, hivatkozva 298-301. o.

¹⁵ Mathias Reinmann, *Historische Schule und Common Law*, Berlin 1993.

¹⁶ „Eine Welt des Rechts? Transfer von Recht im 19. und 20. Jahrhundert“ címmel ülésezett a 43. Deutscher Historikertag Aachenben.

jogrendszer modernizációjával, a német anyagi és eljárásjog valamint bírósági rendszer modelljének teljesmértékű átültetésével foglalkozott.¹⁷

Transzferkutatás a jogtörténetben a Max Planck Európai Jogtörténeti Intézetben folytatott kutatási projektekben teljesedett ki, a Marie Theres Fögen és Tomasz Giaro által vezetett a „*Rechtskulturen des modernen Osteuropa. Traditionen und Transfers*“ c. projekt keretei között.¹⁸ A 2004-2007 közötti kutatási program a közép-kelet- és kelet-európai országok újkori jogfejlődését volt hivatott elemezni. A transzferkutatás középpontjában azok a csatornák és intézmények álltak, melyeken keresztül az átvétel folyamata – legyen az gyorsító, vagy fékező jellegű – végbement. A kutatás során hangsúlyt fektettek a tudományos rendszerre (a jogtudományra), a képzési rendszerre (a jogi oktatásra) és a jogrendszer középpontjában álló normaérvényesítésre.¹⁹ A projekt értelmezésében a jogi transzfer a *western legal tradition* és Európa keleti régiójának jogi hagyománya közötti áttételt jelentette.²⁰

A transzfer és az azzal járó konfliktust vizsgálta egy következő Max-Planck-Intézeti projekt, mely a dél-kelet-európai régió országaira koncentrált: a Török Birodalom egykori tartományaiban a modernizáló törekvésekkel járó befogadás illetve irritáció viszonylatában vizsgálta a transzfert.²¹ Legújabbban már a *common law*-jogrendszerek irányában is folyik a transzferkutatás.²²

A jogtörténeti transzfer *középkori* és *koraiújkori* jogtörténeti alkalmazása a Szász Tudományos Akadémia 2004-ben megkezdett projektjének a keretei között történik, mely Közép-Kelet-Európa középkori várostörténetét vizsgálja.²³ A nemzetállamok korát megelőző jogátvételi jelenségeket vizsgáló kutatás középpontjában a szász-magdeburgi jog érvényesülésének a modellje áll, mely a 13. századtól a 19. század első harmadával véget érő időszak alatt a kelet-európai jogi kultúrákat összekötő tényezővé vált. A kutatási program a szász-magdeburgi jog történelmi szerepét a transzfer módszer az alkalmazásával, a jogtörténet és a nyelvtudomány eszköztárával vizsgálja.

A hagyomány és a transzfer kettősségéről beszélhetünk magdeburgi joghoz kapcsolódó transzferkutatás során. A transzfer csatornáira irányítja a lipcei projekt a figyelmet.²⁴ Így a szász-magdeburgi jog kelet-európai átvételét a város urának hatalmi döntései, a városprivilegiumok, valamint az anya- és leányváros közötti jogi iránymutatások

¹⁷ Gerhard Schuck, *Rechtstransfer als Erfolgsgeschichte? Zur Zivilrechtskodifikation in Japan in der Meiji-Zeit*, in: *Jahrbuch für Europäische Geschichte*, 2 (2001), 131-146. o.

¹⁸ Tomasz Giaro: *Projektbeschreibung*, In *Forschungsbulletin des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte*, 2001/1, 20-28. o.

¹⁹ A Vittorio Klostermann kiadónál a „*Rechtskulturen des modernen Osteuropa. Traditionen und Transfers*“ könyvsorozatban összesen hat kötet jelent meg.

²⁰ Tomasz Giaro: *Modernisierung durch Transfer. Schwund osteuropäischer Rechtstraditionen*. In: Tomasz Giaro (szerk.), *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, Klostermann, Frankfurt am Main, 2006, 275-344. o., hivatkozva 275-279. o.

²¹ Michael Stolleis: *Transfer normativer Ordnungen – Baumaterial für junge Nationalstaaten*. Forschungsbericht über ein Südosteuropa-Projekt, In *Rechtsgeschichte – Legal History*, 20 (2012), 72-84. o. A projekt keretében két tanulmánykötet jelent meg: Michael Stolleis (szerk.): *Konflikt und Koexistenz. Die Rechtsordnungen Südosteuropas im 19. und 20. Jahrhundert*, 1. Kötet: Rumänien, Bulgarien, Griechenland, Klostermann, Frankfurt am Main, 2015; Thomas Simon: *Konflikt und Koexistenz. Die Rechtsordnungen Südosteuropas im 19. und 20. Jahrhundert*. 2. kötet: Serbien, Bosnien-Herzegowina, Albanien, Klostermann, Frankfurt am Main, 2017.

²² „*Rechtstransfer in der Welt des common law*“ c. frankfurti projekt keretében Gerhard Dannemann, Stefan Vogenauer: *The Common European Sales Law in Context. Interactions with English and German Law*, Oxford 2013. http://www.rg.mpg.de/forschung/rechtstransfer_in_der_welt_des_common_law (2018. augusztus 8).

²³ A Szász Tudományos Akadémia keretén belül 2004 óta működik a „*Das sächsisch-magdeburgische Recht als kulturelles Bindeglied zwischen den Rechtsordnungen Ost- und Mitteleuropas*“ c. projekt. További információ: www.saw-leipzig.de/smr (2018. augusztus 7.).

²⁴ Gönczi Katalin: *Die mittelalterliche Stadtrechtsentwicklung in Ostmitteleuropa im Kontext des Rechtstransfers*, In *Rechtsgeschichte. Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte*, 6 (2017), 3-8. o.

és döntvények alapozták meg. A városok szokásjogi alapon nyugvó jogrendjébe beépült a szász-magdeburgi jog, így a transzfer és a hagyomány dualizmusáról beszélhetünk. A jogátvitel közvetítői kezdetben a német telepesek és kereskedők voltak, a kiknek a jogról alkotott fogalmi rendszere a helyi lakosság jogszokásaival találkozott, s e kettősségből alakult ki a lengyel területeken a legkifejlettebb formájában a szász-magdeburgi jog.²⁵

IV. Az újkori magyar jogfejlődés és a jogi transzfer – Esettanulmány

A jogtörténeti transzferkutatás a közép-kelet-európai országok modernizációjára is alkalmazható, a normaközvetítés és a törvényhozás története mellett a tudományos ismeretek átvétele is vizsgálható. A jogi transzfer kutatásának a középpontjában így az ismeretközvetítés (*Wissenstransfer*) áll. Mint azt a Holger Fischer vezette tudománytörténeti kutatás kimutatta,²⁶ vagy arra a Sajó András által 2003-ban publikált tanulmánykötet „Befogadás és eredetiség a jogban és a jogtudományban” is utalt, már megtörtént az elmozdulás az újkori magyar jog kutatásának a területén is.²⁷

A magyar jogi kultúra európai gyökereinek a kutatásánál lehetőség nyílik a tudományos ismeretközvetítés személyi feltételeinek, módjainak és formáinak a vizsgálatára. A tudományos transzfer módszertana ezáltal a német és magyarországi intézmények közötti kapcsolatrendszerre is rávilágít: a jogászképzés hálózatát, a tudományos társaságok illetve a kodifikációs bizottságok közötti együttműködést is vizsgálja.²⁸ Ez az ismeretátvitel először individuális szinten, a *liaisonman*-ek közvetítésével,²⁹ később intézményes keretek között valósult meg.

IV.1. A jogi transzfer kiterjedése és irányultsága a dualizmus idején

A magyar jog átalakítása a dualizmus idején nagy elánal vette kezdetét. Mint azt a magyar kereskedelmi törvény kidolgozása is mutatja,³⁰ a magyar jogfejlődés számára példaként szolgáltak a német és az osztrák jogi megoldások. Így az 1861-es Általános Német Kereskedelmi Törvénykönyv (*Allgemeines Deutsches Handelsgesetzbuch*) alapján dolgozták ki az 1875-ös magyar kereskedelmi törvény tervezetét. Voltak olyan pragmatikus nézetek is, jórészt a kereskedelmi testületek részéről, melyek szerint a magát a német kereskedelmi törvényt kellett volna Magyarországon is hatályba léptetni.

²⁵ Inge Bily – Wieland Carls – Katalin Gönczi: *Sächsisch-magdeburgisches Recht in Polen. Untersuchungen zur Geschichte des Rechts und seiner Sprache*, de Gruyter, Berlin, 2011. Katalin Gönczi, – Wieland Carls, unter Mitarb. von Inge Bily: *Sächsisch-magdeburgisches Recht in Ungarn und Rumänien. Autonomie und Rechtstransfer im Donau- und Karpatenraum*. Berlin 2013.

²⁶ Georg Brunner – Herbert Küpper: *Der Einfluß des deutschen Rechts auf die Transformation des ungarischen Rechts nach der Wende durch Humboldt-Stipendiaten: Das Beispiel Verfassungsgericht*, In: Holger Fischer (szerk.), *Wissenschaftsbeziehungen und ihr Beitrag zur Modernisierung: das deutsch-ungarische Beispiel*, München 2005, 421-450. o.

²⁷ Földi András: *Adalékok a történeti jogi iskola a magyar jogi romanisztikára gyakorolt hatásának kérdéséhez*, in: Sajó András (szerk.), *Befogadás és eredetiség a jogban és a jogtudományban. Adalékok a magyarországi jog természetrajzához*, Budapest 2003, 14-32. o.

²⁸ A módszertan alkalmazását az újkori magyar kultúrára I. Gönczi Katalin: *Die europäische Fundamente der ungarischen Rechtskultur. Juristischer Wissenstransfer und Juristischer Wissenstransfer und nationale Rechtswissenschaft zur Zeit der Aufklärung und im Vormärz*, Klostermann, Frankfurt am Main, 2008.

²⁹ Thomas Henne – Gönczi, Katalin: *Leipziger Verlage, liaisonmen und die Anfänge der modernen Rechtswissenschaft in Ungarn*, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung*, 118 (2001), 247-272. o.

³⁰ 1875: 37 tc.

A jogátvétel a magyar törvényjavaslat német mintájú kidolgozása útján ment végbe, melynek racionális alapját a német területekkel fennálló gazdasági közösség képezte. A gazdasági együttműködés a kereskedelmi jog területén német-osztrák-magyar jogi közösséget hozta létre, a jogintézmények törvényhozás útján való átvételével. A magyar törvényi rendelkezések transzfer útján a délkelet-európai régióban tovább is hatottak, Bosznia-Hercegovina és Bulgária kereskedelmi jogi törvényhozásánál modellként a magyar törvény szolgált.³¹

A dualizmus kori normaátvételen túl a jogtudomány területén is szoros együttműködés jött létre a német és magyar jogászok között. A jogtudomány területén ismét fellendült az az eszmecsere, mely a reformkorban Karl Joseph Anton Mittermaier heidelbergi jogtudós és a magyar jogászok között a kereskedelmi és a büntetőjogi kodifikáció kapcsán alakult ki.³²

A kodifikáció és a jogösszehasonlítás a német-osztrák jogi megoldások felé fordította a jogtudomány magyarországi képviselőinek a figyelmét. A jogtudományi ismeretek előadások, fordítások és publikációk, kézikönyvek, folyóirati cikkek és munkabeszámolók formájában szolgáltak a törvényhozói munka összehasonlító jogi alapjául. Az ismeretközvetítés a kommentárok szintjén is végbement: 1894-ben magyar nyelven jelent meg az Osztrák Polgári Törvénykönyv kommentára Tetétleni Ármin budapesti ügyvéd szerkesztésében.³³

A magyar és német jogtudományi ismeretek cseréje német nyelvű publikációk formájában is megnyilvánult. A 19. század végén a magyar jogi témájú német nyelvű publikációk száma jelentősen megnövekedett. Egy magyar jogi folyóirat német nyelven való megjelenése is jelzi ezt a folyamatot: Zeitschrift für ungarisches öffentliches und Privatrecht.³⁴ A folyóirat 1895 és 1907 között jelent meg.³⁵ Első számának az előszavában a szerkesztők azt a célt fogalmazták meg, hogy az európai közvéleményt és jogászságot akarják tájékoztatni a Magyarországon a jog- és az államtudományok terén végbement változásokról, illetve a magyar törvényhozás eredményeiről.³⁶

Bár az ismeretátvétel fő irányát a német jogi ismeretek magyarországi átvétele jelentette, a kodifikáció magyarországi eredményei a német jogtudósok érdeklődését is felkeltették. Az 1875. évi kereskedelmi törvény elfogadása óta a Magyarországgal fennálló jogközösségre is hivatkoztak, mintegy a közép-európai országok összetartozásának a kifejeződésére.³⁷

³¹ Martin Löhnig – Stephan Wagner (szerk.), Das ADHGB von 1861 als gemeinsames Obligationenrecht in Mitteleuropa, Mohr Siebeck, (megjelenés alatt).

³² Györgyi Kálmán – Vékás Lajos: Mittermaier und das ungarische Rechtsleben, In Wilfried Küper (szerk.), Carl Joseph Anton Mittermaier, Heidelberg 1988, 149-166. o.

³³ Tetétleni Ármin: Az ausztriai általános polgári törvénykönyv commentárja, Politzer Zsigmond, Budapest, 1894, 2. kiadás 1898.

³⁴ A szerkesztőbizottsághoz Tetétleni Ármin, Schwartz Isidor, Sgalitzer Julius, Szokolczai Árpád és Ságody Julius tartozott.

³⁵ Évente egy, összesen 13 kötet jelent a folyóirat 1907-es megszűnéséig.

³⁶ „Die Zeitschrift verfolgt den Zweck, die europäische Publizistik und Juristenwelt mit den Resultaten des Fortschrittes der Rechts- und Staatswissenschaften in Ungarn, sowie mit den Schöpfungen der ungarischen Gesetzgebung bekannt und vertraut zu machen.“ – Schwartz Izidor – Tetétleni Ármin: Vorwort: In Zeitschrift für ungarisches öffentliches und Privatrecht, 1895.

³⁷ Goldschmidt Levin: Das neue Ungarische Handelsgesetzbuch, in: Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht, 21 (1876), 164-172. o., hivatkozva 172. o.

IV.2. A jogi transzfer közvetítő csatornái

A jogtudományi ismeretek transzfere elsőként kiemelkedő jogászok közvetítésével ment végbe: A polgári eljárásjog tudományának a képviselője, kodifikátor és igazságügyminiszter Plósz Sándor volt a dualizmus korának egyik központi közvetítő személyisége, *liasonman*-e. A kolozsvári egyetemen a polgári eljárásjog, váltó- és kereskedelmi jog professzoraként kezdte a tudományos pályáját (1872-1881), majd a budapesti egyetemen volt egyetemi tanár. (1882-1924).³⁸ Plósz már a 1870-es években részt vett a kodifikációs munkálatokban, 1899 között 1904 államtitkár volt, utána igazságügyminiszter.

Az 1911-es polgári eljárásjogi törvény kidolgozása nagyrészt Plósz Sándor munkásságára vezethető vissza. A törvényelőkészítési munkálatok során Plósz Sándor közvetített a német és magyar polgári eljárásjogászok között, így 1880-ban a magyar kormány megbízásából Németországba utazott, hogy a pervitelben a szóbeliség és a közvetlenség elvét tanulmányozza.³⁹ Ugyanebben az évben jelent meg Plósz német nyelvű írása „*Beiträge zur Theorie des Klagerechts*” címmel egy lipcsei kiadónál.⁴⁰ 1909-ben Plósz Sándort a Lipcsei Egyetem tiszteletbeli doktorává avatta.⁴¹ Plósz a polgári eljárásjogi törvény elfogadása után is közvetítette a magyar polgári eljárásjogot Németország irányába: 1917-ben két publikációja jelent meg Berlinben.⁴²

A *személyes* kapcsolatok intézményesedésének a folyamatában nagy jelentőséggel bírt, hogy nagyszámú magyar jogász tanult németországi egyetemeken. A dualizmus korának joghallgatóit név szerint tartalmazza az az adattár, melyet Szögi László állított össze.⁴³ A németországi jogi karokon tanuló magyar joghallgatók száma a kiegészítés után jelentősen megnövekedett; a Berlieni Egyetemen 1890 és 1919 között a magyarországi hallgatók száma összesen több, mint 1900 főt tett ki,⁴⁴ s közöttük nagy arányban voltak a jogászok. Az ismeretközvetítés személyes kapcsolatai mellett hamarosan létrejöttek a transzfer *intézményes* csatornái: a jogászegyesületek. Az 1879-ben alapított Magyar Jogászegylet a küszöbön álló törvényhozási reformok és a jogtudományi viták fontos színhelye volt. A Jogászegylet több külföldi szervezettel állt kapcsolatban és nemzetközileg elismert jogászokat hívott meg előadónak Magyarországra.⁴⁵ A 20. század elején büntetőjogi és váltójogi témájú kongresszusokat tartottak Budapesten. Az *International Law Association* például 1909-ben Budapesten ülésezett, s itt bocsátotta ki a váltójog „Budapesti Szabályait”.

A Magyar Jogászegylet keretei között megtartott jogösszehasonlító előadások és viták a német jogot különös figyelemmel kísérték,⁴⁶ mint az a jogászegyleti publikációkban, a

³⁸ Plósz Sándor, In Magyar Jogi Lexikon, Pallas, Budapest 1889-1907, 6. kötet, 68-70; Plósz Sándor, in: Szinnyei József (szerk.), Magyar írók élete és munkái, Hornyánszky, Budapest, 1891-1914, <http://mek.oszk.hu/03600/03630/html> (2018. augusztus 8.).

³⁹ Plósz Sándor, in: Szinnyei József (szerk.), Magyar írók élete és munkái, Hornyánszky, Budapest, 1891-1914, <http://mek.oszk.hu/03600/03630/html> (2018. augusztus 8.).

⁴⁰ Plósz Sándor: *Beiträge zur Theorie des Klagerechts*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1880.

⁴¹ A lipcsei egyetem alapításának az 500. jubileuma alkalmából.

⁴² Plósz Sándor: *Zwei Vorträge aus dem ungarischen Zivilprozeßrecht*, Liebmann, Berlin 1917; Plósz Sándor: *Ueber Aufgaben und Methoden der Rechtswissenschaft*, In *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, 11 (1917/18), 10-19. o.

⁴³ Szögi László: *Magyarországi diákok németországi egyetemeken és főiskolákon 1789-1919 / Ungarländische Studenten an den deutschen Universitäten und Hochschulen 1789-1919*, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Levéltára, Budapest, 2001.

⁴⁴ Szögi László: *Magyarországi diákok németországi egyetemeken és főiskolákon 1789-1919 / Ungarländische Studenten an den deutschen Universitäten und Hochschulen 1789-1919*, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Levéltára, Budapest, 2001, 30. o.

⁴⁵ Nagy Ferenc: Székfoglaló beszéd, In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1910, 1-10. o. hivatkozva 8. o.

⁴⁶ Lengyel Aurél: Magyar Jogászegylet, In Magyar Jogi Lexikon, Pallas, Budapest, 1889-1907, 5. kötet, 323. o.

Magyar Jogászegyleti Értekezésekben is nyomon követhető.⁴⁷ A Jogászegylet, figyelemmel a külföldi jogalkotásra egy magyar nyelvű könyvsorozatot is elindított: „Külföldi törvények magyar fordításban“ címmel. 1882 és 1911 között nyolc kiadvány jelent meg, melyek a magánjogi komparatiztika szempontjából különös jelentőséggel bírtak.

1913-ben például a berlini egyetem jogászprofesszorát, Josef Kohlert⁴⁸ hívta meg a Jogászegylet Budapestre. Kohler két témában is tartott itt előadást, egyrészt az akkor újonnan elfogadott polgári eljárásjogi törvényt elemezte, másrészt a házassági jog köréből tartott előadást,⁴⁹ melyek magyar fordításban megjelentek a Jogászegyleti Értekezések című sorozatban.

1914-ben, a világháború kitörésével a német és a magyar jogászok közötti együttműködés fokozódott.⁵⁰ 1916-ban egy Budapesten tartott konferencia alkalmával, melynek résztvevői német, osztrák és magyar jogászok voltak, megalakították a “Magyar Bajtársi Szövetség”⁵¹ jogi szervezetét.⁵² A szervezet jogi osztályának az elnökévé Szászy-Schwarz Gusztávot választották.

A német jogi egyesületek keretében is vita tárgya lett a a magyar jogfejlődés menete, a Berlieni és a Lipcsei Jogászegyesületek a jogtudományi transzfer fontos csatornái voltak.⁵³ A magyar jogi ankétok megrendezésére magyar jogtudósok közreműködésével került sor.⁵⁴ A Magyar Jogászegylet elnöke, Nagy Ferenc például 1916-ban, a Berlieni Jogászegyesület meghívására tartott előadást a magyar jogfejlődés irányáról a német fővárosban.⁵⁵ A meghívás és a magyar jog iránti érdeklődés a világháború idején viszont a Központi Hatalmak közötti megegyezés kivetülése volt. Nagy Ferenc az egyike azon kevés külföldi referensnek, akik a Berlieni Jogászegyesületben tartottak előadást. Meghívásával a két ország közötti jogi együttműködést kívánták erősíteni.

A német jogászegyesülésekben magyar jogi vonatkozású előadást nemcsak magyar meghívottak tartottak. Ernst Heymann, 1914 óta a Berlieni Egyetem Jogi Karának tanára,

⁴⁷ A Magyar Jogászegyleti Értekezések keretében jelentek meg például az alábbi összehasonlító jogi munkák: Szakolczai Árpád: A tisztességtelen verseny leküzdéséről szóló német birodalmi törvényés az ennek alapján kifejlődött joggyakorlat, In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 18 (1899) 6, Nr. 159, 1-22. o.; Rózsa Vilmos: A német biztosítási törvénytervezet tekintettel hazai joggyakorlatunkra, In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 30 (1904) 3, Nr. 239, 1-98. o.; Egyed István: Önkormányzati közigazgatás a német államokban, in: Magyar Jogászegyleti Értekezések, 11 (1910), Nr. 72-73.

⁴⁸ Josef Kohler (1849-1919) a berlini egyetemen a polgári jog, kereskedelmi jog, büntetőjog, polgári eljárásjog és jogfilozófia professzora volt. Egyetemi tanári kinevezését 1888-ban nyerte el.

⁴⁹ Josef Kohler: Észrevételek a magyar polgári perrendtartáshoz, In: Magyar Jogászegyleti Értekezések, 6 (1913) Nr. 47; Josef Kohler: A házasság mint kultúrjelenség, In Magyar Jogászegyleti Értekezések, 6 (1913), Nr. 48.

⁵⁰ Liebmann Otto: Mitteleuropäische Rechtsannäherung. Bericht über die Tagung der deutschen Rechtsabteilung der Reichsdeutschen Waffenbrüderlichen Vereinigung in Berlin am 4. Juni und die gemeinsame Tagung deutscher, österreichischer und ungarischer Juristen in Budapest v. 10 bis 12. Juni, In Deutsche Juristen-Zeitung, 21 (1916), Nr. 13-14, 698-703. o.

⁵¹ Németül: Ungarische Waffenbrüderliche Vereinigung. V.ö. Biographische Notizen zum vorliegenden Heft, Biographie von Szászy-Schwarz Gusztáv, in: Jahrbuch für Ungarisches Recht, 1918, 43. o.

⁵² Liebmann Otto: Mitteleuropäische Rechtsannäherung. Bericht über die Tagung der deutschen Rechtsabteilung der Reichsdeutschen Waffenbrüderlichen Vereinigung in Berlin am 4. Juni und die gemeinsame Tagung deutscher, österreichischer und ungarischer Juristen in Budapest v. 10 bis 12. Juni, In Deutsche Juristen-Zeitung, 21 (1916), Nr. 13-14, 698-703. o., hivatkozva 701. o.

⁵³ Andreas Fijal: Die Geschichte der Juristischen Gesellschaft zu Berlin in den Jahren 1859 bis 1933, de Gruyter, Berlin, 1991, 186-187. o.

⁵⁴ Besuch ungarischer Juristen in Deutschland, In Deutsche Juristen-Zeitung 21 (1916), Nr. 23/24, 1143-1146. o.

⁵⁵ Az előadás, melynek címe: „Die Rechtsverhältnisse Ungarns und der engere Zusammenschluß der mitteleuropäischen Rechtsbeziehungen“ 1916.08.04-én hangzott el Berlinben. V.ö. Deutsche Juristenzeitung, 1916, 517. o.; Andreas Fijal: Die Geschichte der Juristischen Gesellschaft zu Berlin in den Jahren 1859 bis 1933, de Gruyter, Berlin, 1991, 186. o.

1917-ben a magyar magánjog történetéről tartott előadást a Berlieni Jogászegyesület előtt.⁵⁶ Előadásában Heymann kitért a középkori magyar szokásjogi jogfejlődésre, a római jog magyarországi hatására, s a Tripartitum szerepéről is értekezett.

A berlini mellett a Lipcsei Jogászegyesület is aktívan alakította a magyar-német jogi kapcsolatokat. 1917-ben Lipcsében tartottak előadást Plósz Sándor és Szászy Schwarz Gusztáv. Plósz a Birodalmi Legfelsőbb Bíróság (Reichsgericht) elnöke, Rudolf von Seckendorff jelenlétében, a lipcsei egyetemen tartott egy polgári eljárásjogi témájú előadást, melyben a magyar és a német szabályok közötti eltérést ismertette különös tekintettel a bizonyítási eszközökre. Szászy-Schwarz Gusztáv pedig a magyar magánjogi kodifikációs bizottság elnökeként ismertette 1917-ben Lipcsében a törvényhozás állását.⁵⁷ Ezután Plósz és Szászy-Schwarz Berlinbe utazott, s a Porosz Tartományi Gyűlés Alsó Házában tartottak előadást.⁵⁸

A jogászságon belül hivatási áganként is intenzív együttműködés jött létre: a Deutsche Richterzeitung a magyar bírói kar konferenciájáról adott hírt,⁵⁹ míg a Német Ügyvédgyűlésen 1896-ban a Budapesti Ügyvédi Kamara képviselői is részt vettek.⁶⁰

A szervezeti keretek mellett a transzfer médiái, a publikációk is jól dokumentálják a magyar-német jogi kapcsolatokat, melyek a jogi transzfer módszertanával pontosan kimutathatóak. A magyar magánjogi törvénytervezetek a német tudományos közönség számára hozzáférhető módon német fordításban jelentek meg, s a magyar jogi kézikönyvek és monográfiák német nyelvű publikációi is példázják az együttműködést. S az 1918-ban összesen egy számban megjelent német nyelvű „Jahrbuch des ungarischen Rechts” – már háborús körülmények között – a jogászok közötti intenzív együttműködést mutatja.

V. Kitekintés

Az interkulturális jogi kapcsolatok vizsgálatánál immár bevált módszertani megközelítés a jogi transzfer paradigmája. Az európai jogtudományon belüli jogi kommunikáció kutatására is érdemes a transzfer fogalomrendszerét kiterjeszteni. Így lehetővé válik az átvétel mikéntjének, a közvetítői csatornák elemzése is. Ehhez azonban meg kell haladni az országhatárokhöz kötődő gondolkodást, a jogi eszmék transzferének esetében *univerzális* jogi jelenségekből kell kiindulnunk. A komparatiztika már több univerzális jogi jelenségre hívta fel a figyelmet. A jogászképzés, a *peregrinatio academica*, az alkotmányozás és a kodifikáció folyamata a nemzeti jogtudománytól elvonatkoztatva, az európai összefüggések tükrében is értelmezhető.

Nem vitatható, hogy milyen jelentős szerepe volt a jogtudományi ismeretek átvételének az újkori magyar jogi kultúra történetében. Az eszmék átvétele mellett a jogtudományi kapcsolatok szociológiai hátterét vizsgálva kimutatható, hogy európai talpköveken milyen módon építkezett a magyar jogi kultúra, s ezáltal új perspektívák nyílnak meg a jogtörténeti kutatások előtt.

⁵⁶ „Das neue ungarische BGB ist im Rahmen der gesetzgeberischen Tätigkeit der mitteleuropäischen Staaten [...] eine Neuerscheinung, welche die Aufmerksamkeit der Juristen aller dieser Länder [...] auf sich lenken mußte“. Ernst Heymann: Das ungarische Privatrecht und der Rechtsausgleich mit Ungarn, Mohr, Tübingen, 1917, 5. o.

⁵⁷ A lipcsei előadás nyomán írta meg Szászy Schwarz Gusztáv az alábbi cikket: Szászy-Schwarz, Gusztáv: Das bürgerliche Gesetzbuch für Ungarn, in: Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts 32 (1918), 327-418. o.

⁵⁸ Plósz Sándor: Zwei Vorträge aus dem ungarischen Zivilprozeßrecht, Liebmann, Berlin 1917.

⁵⁹ Deutsche Richterzeitung, 1. November 1912, 834-835 hasáb; Deutsche Richterzeitung, 15. September 1911, 567-568 hasáb.

⁶⁰ A Budapesti Ügyvédi Kamara delegációjának a Deutscher Anwaltstag-on való részvételéről adott hírt a Zeitschrift für ungarisches öffentliches und Privatrecht, 2 (1896), 185. o.

Tóth J. Zoltán¹

**A közigazgatási bíráskodás alkotmányossága Magyarországon:
a közigazgatási és munkaügyi bíróságok
döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai²**

I. Az alkotmányvédelem módjai

Az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szervek bármely jogrendszerben alapvetően kétfajta funkciót tölthetnek be: egyrészt elláthatják az alkotmányos rend, ezen belül kifejezetten az alkotmány (az alkotmányos normák) védelmét (*objektív funkció*, mely az alkotmányos rend épségének fenntartásában, az alkotmány érvényesülésének generális jellegű biztosításában nyilvánul meg), másrészt elláthatják az állampolgárok (vagy egyéb természetes személyek /menekültek, hontalanok stb./, illetve bizonyos esetekben a jogi személyek és más, nem természetes személy jogalanyok) alapjogainak védelmét (*szubjektív funkció*, mely az egyéni jogvédelem biztosításában ölt testet).³ Magyarországon az Alkotmánybíróság az objektív alkotmányvédelmet főként az absztrakt normakontroll révén látja el, az egyéni jogvédelmet pedig az ún. valódi alkotmányjogi panasz által; míg a konkrét normakontrollt jelentő hatáskörök esetében (változó mértékben) keverednek egymással az objektív alkotmányvédelem és a szubjektív alapjogvédelem elemei.⁴

Az alkotmánybírási objektív alkotmányvédelem fő formája tehát **I.) a normakontroll**, vagyis a jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések (jogelméleti szempontból helyesen: a jogi normák) alkotmányosságának az ellenőrzése. Ha e jogkörében az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy annak rendelkezését megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek.⁵

¹ Habil. egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK Jogelméleti, Jegtörténeti és Egyházjogi Tanszék; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

² Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+ Felsőoktatási Fialat Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült.

³ Mindezek mellett természetesen – államonként rendkívül változó módon – számos más hatáskört is elláthat egy alkotmányvédő testület, ám ezek nem az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szerv *alkotmányvédelmi* feladataihoz kapcsolódnak, így az e tanulmányban bemutatott témakör elemzése során ezeknek nincs jelentőségük.

⁴ A felosztás természetesen ideáltipikus, hiszen egyfelől az absztrakt normakontroll is szolgálja az egyéni alapjogok érvényesülését, másfelől a valódi alkotmányjogi panasz az Alkotmány rendelkezéseinek általános érvényesülését is biztosítja.

⁵ A megsemmisítés egyébként – mely a norma hatályvesztését eredményezi – történhet főszabályként *ex nunc*, vagyis az alkotmánybírási határozat kihirdetését követő naptól kezdve; *ex tunc*, azaz a jogszabály hatályba lépésének (esetleg kivételesen kihirdetése) napjára visszaható hatállyal; továbbá *pro futuro*, azaz valamilyen későbbi, jövőbeli időponttól kezdve (ekkor a jogszabályt ezen jövőbeli időpontig keletkező jogviszonyokban még alkalmazni kell). A jogkövetkezmény azonban nemcsak a *megsemmisítés* vagy a már hatályon kívül helyezett (illetve előzetes normakontroll esetén a még ki nem hirdetett, tehát hatályba sem léphetett) *norma alaptörvény-ellenességének megállapítása*, illetve – megalapozatlanság esetén – az indítvány *elutasítása* lehet, hanem lehetséges más jogkövetkezmény alkalmazása is. Így a jogalkotó által *mulasztással* előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának *megállapítása* (ekkor az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére); *alkalmazási tilalom kimondása*, ha az a törvényből nem következik; továbbá *alkotmányos követelmény megállapítása*, amellyel az Alkotmánybíróság

A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll. **I/A.)** Az *absztrakt normakontroll* azt jelenti, hogy – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, míg **I/B.)** a *konkrét normakontroll* esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül. Az absztrakt normakontroll ismét csak kétféle lehet: előzetes és utólagos. **I/A.a.)** Az *előzetes absztrakt normakontrollra* még az adott jogszabály kihirdetése előtt kerül sor, amelyet jelenleg egyrészt az Országgyűlés, ha pedig az nem élt e jogával, akkor a köztársasági elnök indítványozhat; **I/A.b.)** az *utólagos absztrakt normakontrollra*⁶ pedig a jogszabály kihirdetése után van lehetőség. Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdek nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt,⁷ ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltységük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz; lehetőségként nyitva áll viszont, hogy az ombudsmannak jelezzék az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály(hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak.

Akinek viszont saját jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze **I/B.)** a konkrét normakontroll.⁸ A konkrét normakontrollnak három fajtája van. Az első **I/B.a.)** a „régí”, *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz* [Abtv.⁹ 26. § (1) bekezdés], melynek alapján bárki, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvény-ellenes *jogszabályt* alkalmazott, és ennek folytán valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy eljárás alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva. A második **I/B.b.)** a *közvetlen alkotmányjogi panasz* [Abtv. 26. § (2) bekezdés], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes *jogszabály* rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói

meghatározhatja a bíróságok és mindenki más számára egy jogszabály Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos értelmét, illetve azokat a követelményeket, amelyeknek az adott jogszabály bírósági vagy egyéb szervek által történő alkalmazása meg kell, hogy feleljen. Emellett lehetséges még az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt *büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a terhelt még nem mentesült a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények alól, vagy a kiszabott büntetés, illetőleg az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy a végrehajthatósága még nem szűnt meg; illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal befejezett *szabálysértési eljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel – ez utóbbi esetben az ügyész hivatalból köteles perújítási kérelmet előterjeszteni.

⁶ Jogszabály (beleértve az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pont, Abtv. 24. és 37. §], jogszabály (beleértve szintén az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pont, Abtv. 32. § (1) bekezdés és 37. §], valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása utólagos vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés] kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja absztrakt, azaz konkrét ügytől független jelleggel.

⁷ Erről, valamint annak hatásairól részletesen l.: Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I-II. rész). Közjogi Szemle, 2012/3. szám, 11-19. o. és 2012/4. szám, 29-37. o.

⁸ Ez alól – ahogyan arról a későbbiekben bővebben szó lesz – természetesen kivétel a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, ahol – ahogy az a jogintézmény elnevezéséből is kitűnik – az eljáró bíró(i) tanács) kezdeményezheti az alkotmánybírósági felülvizsgálatot; az eljárásban érintett személy legfeljebb javasolhatja a bírónak, hogy függesse fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

döntés nélkül következett be a(z) alapjogi) jogsérelem. A harmadik **I/B.c.)** pedig a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt* (bírói konkrét normakontroll – Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet.

Magyarországon azonban 2012. január 1-je óta az *egyéni alapjogvédelemnek egy új formája* is létezik, **II.)** az ún. „valódi” *alkotmányjogi panasz* (Abtv. 27. §),¹⁰ melynek lényege, hogy az egyedi ügyben érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) *magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást.*¹¹

II. A „valódi” alkotmányjogi panaszügyek általános tapasztalatai (2012. január – 2018. május)

Ami a bírói döntéssel szembeni, az Abtv. 27. §-án alapuló panaszeljárások során történő bíróidöntés-megsemmisítés jogalapjait, vagyis azon kérdést illeti, hogy milyen típusú panaszosi indítványoknak ad helyt a legtöbbször az Alkotmánybíróság, azaz mely Alaptörvényben biztosított jogok¹² érvényesítése történik meg a testület gyakorlatában a

¹⁰ Érdekes, hogy a „valódi”, bírói ítéletekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz bevezetése már a rendszerváltás során felmerült, azonban a Legfelsőbb Bíróság ellenállása, illetve az Ellenzéki Kerekasztal közönye miatt (amely fontosabbnak tartotta az *erga omnes* hatályú, a megsemmisítés lehetőségét tartalmazó és bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll, mint az egyéni (alap)jogvédelem eszközéül szolgáló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését) ez végül akkor lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről. (L. ehhez pl.: Sólyom László előszava, 19. o. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 13-20. o.) A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének gondolata ezt követően is időről időre felmerült, legutoljára maga az Alkotmánybíróság, illetve annak elnöke fogalmazta meg az alkotmányozás megindulásakor azt az igényt, hogy – az érdekeltséghez nem kötött utólagos absztrakt normakontroll-indítvány lehetőségének megszüntetésével együtt – történjen meg az egyéni jogvédelem alkotmányos mércéje érvényesülésének biztosítására alkalmas intézmény megeremtése, vagyis az alkotmányozó hozza létre a valódi alkotmányjogi panaszt. (L. ehhez Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnöke, Salamon László részére írt, 2010. szeptember 29-i keltezésű levelét: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.) E jogintézmény bevezetését továbbá több más alkotmányjogász is szorgalmazta (l. pl.: Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? In: Bírák Lapja 1994/3–4. szám, 45-50. o.; Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma, 98. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám, 93-99. o.; Bihari Mihály: Alkotmánybíróság és alkotmánybíráskodás, 212. o. In: Magyar Jog, 1999/4. szám, 200-214. o.); mások ugyanakkor szkeptikusak voltak annak a magyar jogrendszerbe való bevezetésével szemben (l. pl.: Csehi Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán, 109. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1. szám, 100-109. o.).

¹¹ Az alkotmánybíróságok ezen (és egyéb) funkcióinak, valamint hatásköreinek egymástól való megkülönböztetéséhez l. pl.: Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 452-467. o.; Legény Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 236-273. o. In: Tóth Judit – Legény Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 211-280. o.; Téglási András: Az alkotmánybíráskodás modelljei, 135-141. o. In: Bende Zsófia – Halász Iván: Összehasonlító alkotmányjog. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 135-148. o.; Balogh Zsolt: Alkotmánybíróság. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2012, 343-374. o.; Cservák Csaba: Sajátos alkotmánybíráskodási modellek, 60-62. o. In: Jogelméleti Szemle, 2015/3. szám, 59-66. o.

¹² „Határesetekben” az Alkotmánybíróság értelmezésétől függ, van-e alapjogi (szubjektív jogvédelmi) jellege egy adott ügynek. Így pl. a testület a bírót ért sérelem esetén elfogadta a bírói függetlenség elvének hivatkozhatóságát (egy ügyben), de csak azért, mert a panaszos bíró volt; egyébként panaszindítványban a bírói függetlenségre (amely alkotmányos *elv*, és nem Alaptörvényben biztosított *jog*) nem lehet hivatkozni. A jogállamiság/jogbiztonság sérelmére sem lehet, kivéve a hosszú ideje töretlen alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a kellő felkészülési idő követelményének és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a sérelmét (az 57 ügy között szintén egy volt, amely az utóbbi sérelmét megállapította). Végül pedig az Alkotmánybíróság

leggyakrabban (ha úgy tetszik: melyik Alaptörvényben biztosított jogot sértik meg legtöbbször a bíróságok), a következők mondhatók el.

2018. május 12-ig 57 valódi panaszügyben semmisített meg az Alkotmánybíróság bírói döntést. E határozatok között *kiemelkedő számban találhatók olyanok, melyek nem valamely anyagi alapjog, hanem tisztán eljárási alapjogok sérelme miatt állapítottak meg alaptörvény-ellenességet*. Összesen tizennégy ügyben semmisített meg az Alkotmánybíróság egy (vagy több) bírói döntést a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt,¹³ ezek nagy többsége (szám szerint tíz) kizárólag a tisztességes *bírói* eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg,¹⁴ három határozat a tisztességes *hatósági* eljáráshoz való jog sérelmét,¹⁵ egy további pedig mindkettőt.¹⁶ Ezen ügyek közül egy hivatkozott a tisztességes bírói eljáráshoz való jog sérelme mellett a jogorvoslathoz való jog sérelmére is,¹⁷ további kilenc alkotmánybírói határozat pedig kifejezetten és kizárólagosan a jogorvoslathoz való jogba ütközés okán nyilvánított bírói döntéseket alaptörvény-ellenessé.¹⁸ Ez összesen huszonhárom olyan alkotmánybírói határozatot jelent, melyekben a testület eljárási alapjogsértést állapított meg. Mivel ez az összes, bírói döntést megsemmisítő határozat több mint 40%-át adja, elmondható, hogy a leggyakoribb megsemmisítési alap valamilyen eljárási alkotmányvétség.

Gyakori megsemmisítési oknak bizonyult emellett a véleménynyilvánítás szabadsága is, mely (vagy – nyolc alkalommal¹⁹ – pusztán önmagában, vagy – hat esetben²⁰ – a sajtószabadság jogával együtt) összesen tizennégy esetben (vagyis az ügyek mintegy egynegyedében) jelentett az indítványozó számára az alkotmányvédő testület által is

szerint a népszavazáshoz való jogra a népszavazási aláírásgyűjtés vonatkozásában pártok is hivatkozhatnak, nemcsak a szavazni jogosult természetes személyek (erre a testület két ügyben alapította a határozatát.)

¹³ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, 3081/2015. (V. 8.) AB határozat, 19/2015. (VI. 15.) AB határozat, 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, 3007/2016. (I. 25.) AB határozat, 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, 5/2017. (III. 10.) AB határozat, 10/2017. (V. 5.) AB határozat, 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, 3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, 3354/2017. (XII. 22.) AB határozat, 3027/2018. (II. 6.) AB határozat.

¹⁴ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, 3081/2015. (V. 8.) AB határozat, 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, 3007/2016. (I. 25.) AB határozat, 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 3241/2017. (X. 10.) AB határozat, 3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, 3354/2017. (XII. 22.) AB határozat, 3027/2018. (II. 6.) AB határozat.

¹⁵ 5/2017. (III. 10.) AB határozat, 10/2017. (V. 5.) AB határozat, 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat.

¹⁶ 19/2015. (VI. 15.) AB határozat.

¹⁷ 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat.

¹⁸ 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, 12/2015. (V. 14.) AB határozat, 14/2015. (V. 26.) AB határozat, 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, 11/2017. (V. 26.) AB határozat, 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, 22/2017. (IX. 11.) AB határozat, 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat.

¹⁹ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, 31/2014. (X. 9.) AB határozat, 5/2015. (II. 25.) AB határozat, 9/2015. (IV. 23.) AB határozat, 19/2016. (X. 28.) AB határozat, 20/2016. (X. 28.) AB határozat, 3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, 3154/2018. (V. 11.) AB határozat. Megemlítendő, hogy mind a 19/2016., mind a 20/2016. határozat (melyek lényegileg ugyanabban az alkotmányjogi dilemmában foglaltak állást, csak eltérő indítványozók ügyeiben) az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésére (vagyis általában véve a véleménynyilvánítás szabadságára) hivatkozik döntése alkotmányos alapjaként, nem pedig – az egyébként a kérdéses szituáció alapján adódó, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerinti – sajtószabadságra; ennek az alapjognak [tehát a IX. cikk (1) bekezdésének] az értelmezéséhez azonban mindkét határozat indokolása hozzáveszi a politikai reklám közlésének feltételeiről szóló (3) bekezdést is [Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés: „A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”]. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság szerint e két megsemmisítő határozat jogalapja egészen pontosan „a műsorszolgáltatónak a médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsága” volt {vö.: 19/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [52], 20/2016. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [57]}.

²⁰ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 16/2016. (X. 20.) AB határozat, 17/2016. (X. 20.) AB határozat, 3/2017. (II. 25.) AB határozat, 34/2017. (XII. 11.) AB határozat.

elfogadott hivatkozási alapot. Emellett négy esetben a közérdekű adatok megismeréséhez való jog,²¹ három-három alkalommal a diszkriminációtílalom (azaz a törvény előtti egyenlőség, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma),²² a békés gyülekezéshez való jog²³ és a tulajdonhoz való jog²⁴ sérelme (ez utóbbiak közül egy esetben²⁵ az örökléshez való joggal együttesen) adott okot bírói döntés megsemmisítésére. A népszavazáson való részvételhez való jog kétszer,²⁶ a vallásszabadsághoz való jog,²⁷ a jogállamiság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalma,²⁸ a jó hírnévhez való jog,²⁹ illetve az – Alaptörvényben biztosított jogként, vagyis az Abtv. 27. §-ára hivatkozhatóan egyedül a bírókat megillető – bírói függetlenség³⁰ (Alaptörvény 26. cikk) pedig egyszer-egyszer volt megsemmisítő alkotmánybírói határozat alaptörvényi jogalapja. Mindezek mellett egy döntésében (az ún. „Férfi 40” ügyében benyújtott népszavazási kezdeményezést engedélyező kúriai döntés alkotmánybírói felülvizsgálata során)³¹ az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése („Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”) és XIX. cikk (4) bekezdés második mondata („Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”) adta meg a bírói döntés alaptörvény-ellenessé nyilvánításának indokát.³²

III. A közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket megsemmisítő alkotmányjogi panaszok 2012 januárja és 2018 májusa között

Ami kifejezetten a közigazgatási és munkaügyi bírósági döntésekkel szembeni alkotmányjogi panaszokat illeti, 2012. január 1. és 2018. május 12. között összesen 14 olyan alkotmánybírói határozat született, melyek közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatot (9 esetben ítéletet, 5 esetben végzést) semmisítettek meg.³³ Egyértelmű, hogy az

²¹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 5/2014. (II. 14.) AB határozat, 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, 6/2016. (III. 11.) AB határozat.

²² 3086/2013. (III. 27.) AB határozat, 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, 9/2016. (IV. 6.) AB határozat.

²³ 3/2013. (II. 14.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat.

²⁴ 15/2014. (V. 14.) AB határozat, 5/2016. (III. 1.) AB határozat, 3012/2017. (II. 8.) AB határozat.

²⁵ 5/2016. (III. 1.) AB határozat.

²⁶ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, 1/2014. (I. 21.) AB határozat.

²⁷ 35/2014. (XII. 18.) AB határozat.

²⁸ 13/2015. (V. 14.) AB határozat.

²⁹ 1/2015. (I. 16.) AB határozat.

³⁰ 4/2014. (I. 30.) AB határozat.

³¹ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat.

³² Érdekeség még, hogy ezen 57 megsemmisítő döntés közel 20%-a (11 határozat) tanácsban eljárva született, és „csak” 46-ot hozott a mind a tizenöt alkotmánybíró magában foglaló teljes ülés. Az eljárási szabályok szerint egyébként a Kúria döntésének megsemmisítéséről csak a teljes ülés dönthet (kúriai döntés megsemmisítésére az 57-ből összesen 23 ügyben került sor), de a vitatott ügyekben a gyakorlatban mindig teljes ülési alkotmánybírói határozat születik. Ugyanakkor az, hogy egy konkrét ügyben a teljes ülés vagy valamelyik öttagú tanács hozott-e határozatot, valójában nem lényeges, és semmilyen gyakorlati következménnyel nem jár. Az Alkotmánybírói testületi eljárás ugyanis az Alkotmánybírói testület nevében jár, és bármelyik testület is hoz döntést, azt az Alkotmánybírói testület nevében teszi, vagyis a döntést mindig az Alkotmánybírói testület hozza. A tanácsban meghozott döntések hatása így ugyanaz, mint a teljes ülési határozatoké. Ez már csak azért is így van, mert ha van öt alkotmánybíró, aki nem értene egyet a tanács napirendjére került határozattervezet irányával, akkor kérhetik az ügy teljes ülés elé terjesztését (továbbá az Alkotmánybírói testület elnöke saját elhatározása alapján maga is jogosult az ügyet a teljes ülés napirendjére tűzni); a tanácsi döntés tehát azt is jelenti, hogy nem volt öt olyan alkotmánybíró a tizenöt között, aki ellenezte volna a tanács napirendjén szereplő tervezetet.

³³ A 14 Abh.-ből három [3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat] volt olyan, amely az alapul fekvő hatósági döntés(ek)e(t) is alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette, és egy olyan [3353/2017. (XII. 22.) AB határozat], amely a közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatot felülvizsgáló, azt hatályában fenntartó kúriai ítéletet is megsemmisítette.

Alkotmánybíróság alapvetően eljárási alapjogok sérelme miatt semmisít meg közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket (illetve fordítva: az eljárási alapjogok sérelmét elsősorban közigazgatási ügyekben állapítja meg). A 14 ilyen Abh. közül összesen 9 határozat alapult azon, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság valamely eljárási alapjog sérelmével hozta meg döntését: összesen négyszer hivatkozott az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés], szintén négyszer a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], háromszor pedig a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].³⁴ Ezenkívül két alkalommal semmisített meg az Alkotmánybíróság közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést a békés gyülekezéshez való jog sérelme, egyszer a véleménynyilvánítási és a sajtószabadság sérelme, egyszer pedig a jogállamiság elvének (azon belül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának) sérelme miatt; valamint egy további esetben a diszkriminációtilalom és több más alapjog együttes értelmezésével vezette le az alaptörvény-ellenességet.³⁵

Az összes ügy közül jelentőségében kiemelkedik az **5/2017. (III. 10.) AB határozat**, melyben közvetlenül egy környezetvédelmi típusú bírságot (csatornabírságot) kiszabó közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés alkotmányossága volt a kérdés, közvetve és lényegében azonban a közigazgatási bíráskodás hosszú évek óta követett gyakorlatának³⁶ alkotmányossága került terítékre: alkotmányosnak (a konkrét esetben a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összhangban állónak) tekinthető-e, hogy egy közigazgatási hatóság úgy

³⁴ A 9-nél nagyobb szám ügy jött ki, hogy két olyan ügy volt, amelyben az Alkotmánybíróság a megsemmisítés alapjaként nemcsak egy, hanem két alapjog sérelmét is megállapította: így a 19/2015 (VI. 15.) AB határozatban mind a tisztességes hatósági, mind a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérült, míg a 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat megsemmisítő rendelkezése egyszerre alapult a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmén. (Ehhez képest tehát összesen három olyan Abh. volt, amely kizárólag a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, egy olyan, amely pusztán a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, és további három olyan, amely egyedül a jogorvoslathoz való jog sérelmén alapult).

³⁵ Így ezen ügyben [9/2016. (IV. 6.) AB határozat] az Alkotmánybíróság hivatkozott Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére (jogállamiság elve), a XV. cikk (1)-(2) és (4)-(5) bekezdéseire (törvény előtti egyenlőség; hátrányos megkülönböztetés tilalma; esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó állami kötelezettség; családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők védelmére vonatkozó állami kötelezettség), továbbá a XIX. cikk (1) bekezdésére (szociális biztonság nyújtására vonatkozó állami feladat; jogosultság anyaság esetén törvényben meghatározott támogatásra).

³⁶ Vö.: a Legfelsőbb Bíróság 1/2011. (V. 9.) KK véleménye. Eszerint önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének, ha az az ügy érdemére is kihatott. Ellenkező esetben csak abban az esetben kell a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak a hatósági határozatot hatályon kívül helyezni, ha a bírságszabás alapjául szolgáló jogszabály a határidő elmulasztásához a jogvesztés következményét kifejezetten kiköti (pl. úgy, hogy „e határidő jogvesztő”). Az Alkotmánybíróság szerint a konkrét ügyben született közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés, továbbá az egész, e döntést is inspiráló ítélkezési gyakorlat a polgári jogi bíráskodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákra. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Következésképpen a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A polgári jogi (mellérendelt felek közötti jogviszonyokra vonatkozó) dogmatikai modell hibás analógia révén történő, közigazgatási jogi jogviszonyokra (alá-fölé rendelt jogalanyok jogviszonyára) történő alkalmazása jelen ügyben alaptörvény-ellenes jogértelmezést eredményezett. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz ugyanis hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. Az ugyan önmagában nem alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkotó szabályoz-e ilyen határidőket, és ha igen, hogyan; alkotmányossági kérdés azonban az, hogy amennyiben a jogalkotó szabályoz ilyeneket, akkor azokat a közigazgatási hatóságok betartják-e, illetve ha nem, akkor ezt a bíróságok a közigazgatási peres eljárás során értékelik-e. Erre tekintettel az a bírói értelmezés, mely a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.

szab ki bírságot, azaz anyagi jogi szankciót egy ügyféllel szemben, hogy a bírságolásra jogszabályilag nyitva álló határidő már lejárt. Az Alkotmánybíróság szerint nem: a közigazgatási hatóságok kötelesek a közigazgatási anyagi jogi szankciót kiszabó határozataikat a jogszabály által erre előírt határidőn belül meghozni, és nem az ügyfélnek, hanem a hatóságnak kell viselnie annak a kockázatát, amennyiben bármilyen ok miatt erre határidőben nem kerül sor. A közigazgatási anyagi jogi bírságok kiszabására vonatkozó határidők a testület értelmezésében nem eljárási, hanem anyagi jogi határidők, melyek eltelte esetén a közigazgatási szerv bírságolási joga elenyészik. Ha ennek ellenére a közigazgatási szerv mégis kiszabja az anyagi jogi közigazgatási bírságot, úgy a bíróság – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alkotmányos értelme alapján – nem minősítheti azt az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértésnek; az ilyen határozatot az ügy érdemére kiható jogszabálysértés okán köteles hatályon kívül helyezni.

A bírságkiszabási határidőkkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból – figyelemmel a Nemzeti hitvallás azon kitételére is, mely szerint „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” – az következik, hogy a közigazgatási hatóságok nem szabhatnak ki közigazgatási bírságot abban az esetben, ha az ágazati közigazgatási jogszabályok egyértelmű véghatáridőt állapítanak meg a bírságolásra (különösen akkor, ha ezt naptári napban megállapítva teszik), és e határidő eltelik, függetlenül attól, hogy e rendelkezés megsértéséhez kifejezetten fűz-e a jogalkotó bármilyen jogkövetkezményt a hatóság számára. E jogkövetkezmény ugyanis a tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi követelményéből eleve, önmagában következik. A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy az ügyfelek – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt, mivel ellenkező esetben a határidők jogi szabályozásának funkciója, értelme veszne el. [Hasonló jogalapon született meg valamivel később, egy másik indítványozó ügyében a **3353/2017. (XII. 22.) AB határozat** is.]³⁷

A harmadik olyan Abh., melyben az Alkotmánybíróság kizárólag a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogba ütközés miatt semmisített meg egy közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést, a **10/2017. (V. 5.) AB határozat** volt. Ennek elvi tartalma az, hogy pusztán amiatt, hogy a hatósági határozattal érintett ügyfelek sokan (akár több ezren) vannak, a hirdetményi kézbesítés nem alkalmazható. Kizárólag célszerűségi vagy gazdaságossági alapon tehát nem mellőzhető az ismert laccímmel rendelkező ügyfelek egyesével történő értesítése, ha egyébként az értesítés az ügyféli jogaik gyakorlásának a feltétele.

A tisztességes hatósági és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog együttesen jelent meg a **19/2015. (VI. 15.) AB határozat** döntési alapjaként. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog az eljárás (mind a közigazgatási hatósági, mind a bírósági eljárás) egészen végighúzódó olyan követelmény, mely akkor is sérülhet, ha egyébként az eljáró hatóságok, illetve bíróságok formálisan minden eljárási szabályt betartottak. E döntés azért is mintaadó jellegű, mert nem egy nagy horderejű ügyben született, éppen ellenkezőleg: a magánszemélyek és nem magánszemély jogalanyok mindennapi ügyeit érintő, hétköznapi jellegű jogvitában (a hatósági határozatban foglalt bírság „mindössze” 500 000 Ft, melyet egy szállítványozással foglalkozó kft.-vel szemben szabtak ki), ám éppen az ilyen hatósági visszaélések, a polgárok

³⁷ Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nemcsak a jogerős döntést, hanem a Kúria azt hatályában fenntartó ítéletét, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítélete alapjául szolgáló határozatokat, azaz a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság másodfokú, továbbá az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség elsőfokú határozatát is alaptörvény-ellenesnek nyilvánította, és megsemmisítette.

által gyakran egyszerűen csak „packázásnak” titulált visszaélések azok, melyek az emberek mindennapi életét meg tudják keseríteni.

Az Alkotmánybíróság szerint az eljárás egyrészt akkor tisztességes, ha a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfélnek érdemben lehetősége van a hatóság által megállapított tényállást vitatni, az arra vonatkozó bizonyítékait előterjeszteni, amelyeket a hatóság ténylegesen köteles megvizsgálni. Másrészt akkor, ha a bíróság a hatósági eljárás során meghozott, az ügyfelet közigazgatási bírsággal sújtó határozattal szemben előterjesztett bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet érdemben megvizsgálja, az abban foglalt, releváns bizonyítási indítványoknak eleget tesz, és a tényállást kellő körültekintéssel megállapítja. Az ügyfél nem válhat kiszolgáltatottá a hatóság akaratának, nem függhet jogsértőnek tartott cselekményének az elbírálása kizárólag a hatóság jóindulatától. Lehetőséget kell tehát számára biztosítani arra, hogy a hatóság által megállapított tényállás helytállóságának vitatására alkalmas, releváns indokait előterjeszthesse és azokat a hatóság a bizonyítás során érdemben értékelje; ha pedig ezt a hatóság nem teszi meg, a bíróság kötelessége a hatósági határozatot az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés miatt hatályon kívül helyezni, és a hatóságot új eljárásra kötelezni.³⁸

Kizárólag a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság egy további, közigazgatási jogvitát elbíráló bírósági végzés alaptörvény-ellenességéről hozott határozatában [3241/2017. (X. 10.) AB határozat]. E döntésében a testület azt mondta ki, hogy alaptörvény-ellenes, ha a telekalakítási eljárásban az ügyféli jogállást nem adja meg a hatóság [a földhivatal(i osztály)] a telekalakítással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosának; neki ugyanis joga, hogy a jogára vagy jogos érdekére potenciálisan vagy ténylegesen kiható eljárásban ügyféli jogokkal rendelkezzen. E határozat egy időben korábbi Abh. nyomán született meg, melynek során egy hasonló ügyben [12/2015. (V. 14.) AB határozat] kellett az Alkotmánybíróságnak döntenie: ott mind az első fokú, mind a másodfokú hatóság (ugyancsak földhivatal), mind pedig a közigazgatási és munkaügyi bíróság úgyszintén elutasította a telekalakítással érintett telekkel szomszédos telek tulajdonosának az eljárásba ügyfélként történő bevonására vonatkozó kérelmét. Ennek alapján – itt (a 12/2015. Abh.-ban) még – a jogorvoslathoz való jog sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság – míg a 3241/2017. Abh.-ban már a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, mivel az adott ügyben a már ugyancsak 2017-ben döntő közigazgatási és munkaügyi bíróság a 12/2015. Abh. ismeretében, az abban foglalt alkotmányos követelmény ellenére, azzal tudatosan szembehelyezkedve hozta meg döntését, amely így már nem egyszerűen a jogorvoslathoz való joggal, hanem a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal ellenkezett.

A 12/2015. Abh.-n túl még két alkotmánybírósági határozat alapult kizárólag a jogorvoslathoz való jog bíróság általi megsértésének megállapításán. Egyrészt egy gyülekezési tárgyú jogvita kapcsán mondta ki az Alkotmánybíróság a 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban, hogy amennyiben a rendőrség megtiltja egy gyülekezés megtartását, úgy az e határozatot felülvizsgáló bíróság kizárólag arról foglalhat állást, hogy a rendőrségi tiltás jogszerű vagy nem; erről a kérdésről viszont döntenie kell, és azt nem helyettesítheti azzal, hogy egyéb, a tiltó okok között fel nem sorolt egyéb kockázatok vagy jogi indokokat önállóan értékel. Ha a bíróság a rendőrségi határozatban foglalt tiltó okok fennállásának felülvizsgálatát nem végzi el, úgy az esetleges jogsérelem orvosolhatóságát zárja ki, hiszen nem dönt a felülvizsgálati kérelemről, illetve a támadott rendőrségi határozat jogszerűségéről. Másrészt – a 9/2017. (IV. 18.) AB határozat alapján – az is a jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti, ha a közigazgatási hatóság téves tájékoztatást ad a döntésével szemben igénybe vehető bírósági felülvizsgálat benyújtására nyitva álló határidőről, a (volt) ügyfél

³⁸ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság csak a bírói döntést semmisítette meg, a közigazgatási határozatokat nem; a jogkövetkezmények levonását a Kúriára bízta.

ennek hatására ad be – a jogszabályi határidőt alapul véve késedelmesen, ám a közigazgatási határozatban foglalt határidőn belül – bírósági felülvizsgálati kérelemet, a bíróság pedig ilyen körülmények között a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, pusztán az elkészttség okán elutasítja – az ezzel ellenkező (a jelen ügyben a bíróság által alkalmazott) értelmezés ugyanis az ügyfél hibáján kívül, mégpedig kifejezetten a hatóság hibájából elzárna az ügyfelet a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségétől.

Mind a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mind a jogorvoslathoz való jogot sérti, ha egy közigazgatási eljárás során az ügyfelet megbírságot és a megbírságot az ügyfél a bíróságot be is fizeti, majd a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerősen e határozatot hatályon kívül helyezi és ennek alapján az ügyfél a korábban befizetett pénzt visszakapja, ám a Kúria a jogerős döntést megváltoztatva a bíróságot kiszabó közigazgatási határozatot hatályában fenntartja, és ennek alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróság a bírság összege mellett még késedelmipótlék-fizetési kötelezettséget is előír. Az Alkotmánybíróság **3124/2015. (VII. 9.) AB határozata** szerint ugyanis alkotmányosan nem lehet az ügyfél terhére értékelni azt a tényt, hogy az a bírságot a közigazgatási per jogerős megnyerése után visszakapta, ám a Kúria a jogerős döntést később jogellenesnek találta, és megváltoztatta. A késedelmi pótlék megfizetését elrendelő közigazgatási és munkaügyi bírósági végzés általi jogértelmezéssel ugyanis az ügyfél jogszerűen abban az esetben nem kerülhetné el a késedelmi pótlék megfizetését, ha a jogerős döntés a hatósági határozattal szemben, azt megváltoztatva a javára dönt, legfeljebb úgy, hogy tartózkodik a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásától, ez azonban alkotmányosan nem várható el senkitől, mert mind a tisztességes eljáráshoz, mind a jogorvoslathoz való joggal ellentétes lenne.

A békés gyülekezéshez való jog sérelmét az Alkotmánybíróság két ügyben állapította meg. A **30/2015. (X. 15.) AB határozat**ban alkotmányellenesnek minősítette azt a gyakorlatot (és az adott ügyben született bírósági végzéssel együtt magát a rendőrségi határozatot is megsemmisítette), amely annak ellenére fogadja el jogszerűnek a rendőrség gyülekezést megtiltó határozatát, hogy számon kérné a rendőrségen: vajon az a teljes tiltásnál enyhébb megoldásokat (pl. a tüntetés más helyszínen vagy időpontban történő megtartásának lehetőségét) érdemben számba vette-e, és az egyébként kötelező, a szervezővel történő egyeztetési eljárást lefolytatta-e. A **14/2016. (VII. 18.) AB határozat** pedig azt mondta ki, hogy a rendezvény feloszlata alapjául szolgáló okok bekövetkezésének pusztán lehetősége nem lehet indok arra, hogy egy demonstrációt a rendőrség már előzetesen betiltson. Mivel a konkrét esetben a rendőrség ezt tette, noha a rendezvényt szervező egyesület már tíz éve szervez hasonló eseményeket, és azok egyikén sem történt még a feloszlata indokál szolgáló jogsértés, valamint a szervező hajlandó lett volna előzetesen megosztani a rendőrséggel a felszólalások szövegét, azok jogszerűségének ellenőrzése céljából, ezért a gyülekezés megtiltása a békés gyülekezés jogának aránytalan, egy hipotézisre alapozott korlátozását jelentette, amit a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak észlelnie kellett volna. (Az Alkotmánybíróság ez esetben is megsemmisítette a közigazgatási és munkaügyi bírósági végzés mellett a rendőrségi határozatot is.)

A **3/2015. (II. 2.) AB határozat** szerint a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság jogának sérelmét okozta a közigazgatási és munkaügyi bíróság, mikor a Magyar Nemzeti Bank azon határozatát, mellyel az MNB a www.napi.hu online sajtóterméket tiltott piacbefolyásolás miatt piacfelügyeleti bírsággal sújtotta, nem helyezte hatályon kívül. A sajtótermék a MOL részvényeinek egy részét birtokló norvég állami olajalap lehetséges magatartásait elemezte, melyet az MNB megalapozatlan, félrevezető, hamis információ közlésének minősített, amely jogi értékeléssel a bíróság egyetértett; az Alkotmánybíróság szerint viszont önmagában valamely esemény bekövetkeztének csekély esélye nem alapozza meg a közlés hamisságát, avagy megalapozatlan vagy félrevezető mivoltát. A piacbefolyásolásra vonatkozó törvényi tilalmat a sajtószabadság jogának érvényesülése

érdekében megszorítóan kell értelmezni, ezért egy lehetséges, de nem biztos forgatókönyv puszta felvázolása a sajtószabadság joga gyakorlásának minősül, nem pedig szankcionálható magatartásnak; e magatartás jogellenessé nyilvánítása ugyanis visszatartaná a sajtó feladatának teljesítésétől, a valós információk nyilvánosságra hozatalától.

A **13/2015. (V. 14.) AB határozatban** az Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvének a sérelmét állapította meg, mivel a konkrét ügyben született közigazgatási és munkaügyi bírósági határozat visszaható hatályú jogalkotást valósított meg. Mindezt azzal tette, hogy hatályában fenntartotta a Gazdasági Versenyhivatal azon döntését, mely az általa kiszabott versenyfelügyeleti bírság esetében nemcsak a késedelmi pótlékról rendelkező jogszabály hatályba lépését követő időszakra, hanem (a teljesítési határidő utolsó napját követő naptól) a hatályba lépés előtti időszakra is megállapította a késedelmi pótlékot, noha a korábbi jogszabályok alapján a késedelmi pótlék alól a megbírságolt kft. mentességet kapott.

Végül a **9/2016. (IV. 6.) AB határozatban** az Alkotmánybíróság több alaptörvényi rendelkezés együttes értelmezésével nyilvánította alaptörvény-ellenessé, és semmisítette meg a közigazgatási és munkaügyi bíróság végzését. Ezen alkotmányhelyek a következők voltak: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (jogállamiság elve), XV. cikk (1)-(2) és (4)-(5) bekezdései (törvény előtti egyenlőség; hátrányos megkülönböztetés tilalma; esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó állami kötelezettség; családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők védelmére vonatkozó állami kötelezettség), továbbá XIX. cikk (1) bekezdése (szociális biztonság nyújtására vonatkozó állami feladat; jogosultság anyaság esetén törvényben meghatározott támogatásra). A lényegileg a diszkriminációttilalom értelmezésére épülő konkrét ügyben azt minősítette az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek, hogy a hatóság a terhességi-gyermekágyi segély, valamint a gyermekgondozási díj vonatkozásában a vállalkozói tevékenység (szolgálati idő számítása szempontjából figyelembe nem vehető) szünetelésének idejét, illetve a vállalkozói tevékenység (szolgálati idő számítása szempontjából ugyancsak figyelembe nem vehető) megszüntetését követő időszakot eltérően értékelte, és az alapul fekvő jogszabályt úgy értelmezte, hogy a szünetelés (egy munkaviszony léte esetén) kedvezőtlenebb elbírálást eredményez, mint ha a vállalkozói tevékenységet (munkaviszonya mellett) megszüntette volna.

IV. Konklúzió

Összefoglalóan megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság, ha nem is fokozott mértékben, de közigazgatási ügyekben is él a „valódi” alkotmányjogi panaszindítványok érdemi elbírálásának lehetőségével, és megsemmisíti azon közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket, amelyek valamely anyagi vagy (nagyobb részben) eljárási alapjogba ütköznek. Az alkotmánybírósági határozatok meghozatalának idejéből az is látszik,³⁹ hogy a testület – a közigazgatási ügyszakos bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálata során is – 2015-től „hozzászokott” a megváltozott hatásköri szabályokhoz (valamint kialakította és megszilárdította befogadási⁴⁰ és döntési gyakorlatát), és azóta egyre bátran nyúl a megsemmisítés eszközéhez – azaz ha e tendencia folytatódik, a következő években már a panaszindítványok magasabb sikerességi arányával számolhatunk a közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatok és végzések ellen benyújtott panaszok elbírálása során is.

³⁹ Az Alkotmánybíróság 2012-ben, 2013-ban és 2014-ben még egyetlen közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést sem semmisített meg; 2015-ben már hetet, 2016-ban kettőt, 2017-ben pedig ötöt.

⁴⁰ Az Alkotmánybíróság „valódi” panaszügyekben kialakított befogadási gyakorlatának elemzését l.: Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám, 224-238. o.

Hamza Gábor¹

Márky Tamás (Tomas Marky), a római jog Braziliában is jól ismert tanára és művelője

I.

Márky Tamás 1919. október 16-án született Budapesten és 2005. január 4-én hunyt el Braziliában, São Paulóban. Jogi tanulmányait a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán folytatta. Tanulmányait 1942-ben fejezte be. Jogtudományi doktorátusát *summa cum laude* minősítéssel szerezte meg a római jogi témával foglalkozó disszertációjával.

Nem sokkal egyetemi tanulmányai befejezését követően, 1943-ban megjelent első, a római jogi szakirodalomban ma is nagyra értékelt munkája az antinoei Gaius-töredékről.² A nemzetközi jogi romanisztikai irodalomban ma is gyakran idézett munkája a törvények visszaható hatályának kérdését a római jogban elemző munkája, mely a Római Egyetem Vittorio Scialojáról elnevezett Római Jogi Intézetének tekintélyes folyóiratában jelent meg.³ A Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán Márky Tamás Marton Géza tanítványa volt. Aktív résztvevője volt Marton professzor számos hallgató által látogatott római jogi prozemináriumának. Középiskolás korában magas szinten elsajátította a latin és a klasszikus, ógörög nyelvet. Az élő nyelvek közül a francia, a német és az olasz nyelvet sajátította el. Már egyetemi hallgató korában a Római Jogi Tanszéken könyvtárkezelőként dolgozott. Ezt a munkát minden díjazás nélkül vállalta. Tanulmányai befejezését követően a tanszéken tanársegédi kinevezést kapott. 1947-1949-ben három évet töltött állami ösztöndíjjal a római állami egyetemen (*Università degli Studi "La Sapienza"*), ahol kitűnő eredménnyel elvégezte a *Scuola di Diritto Romano e Diritti Orientali* diplomát is kibocsátó kurzusát.⁴

II.

A Magyarországon bekövetkezett politikai változások miatt 1949-ben nem tért vissza hazájába, hanem Rómából Braziliába emigrált. Braziliában São Paulóban telepedett le. Hamarosan, a portugál nyelv elsajátítását követően, melyben segítségére volt az olasz nyelv magas szintű ismerete, letette az ügyvédi vizsgát. 1963-ban megszerezte a brazil állampolgárságot. Kiterjedt ügyvédi praxisa mellett a nagymúltú, I. Péter császár (*Don Pedro I*) által 1827-ben alapított são paulói állami egyetem (*Universidade de São Paulo*) jogi kara – *Facultade de Direito do Largo São Francisco* – római jogi tanszékének professzora lett 1967-

¹ Egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) rendes tagja, Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) Állam- és Jogtudományi Kar, email: gabor.hamza@ajk.elte.hu

² MÁRKY T.: *Az antinoei Gaius-töredék*. Budapest, 1943. 92 o.

³ Marky, T.: *Appunti sul problema della retroattività delle norme giuridiche nel diritto romano*, in: *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano „Vittorio Scialoja”* (BIDR) 53/54 (1948) 241-271. o.

⁴ A Scuola in Diritto Romano e Diritti Orientali történetére és működésére nézve ld. a legújabb irodalomból OLIVIERO DILIBERTO: *Introduzione*. In: Roberto De Ruggiero – Salvatore Riccobono – Filippo Vassalli: *Lezioni. Scuola di Diritto Romano e Diritti Orientali 1930 – 1932 raccolte da Károly Visky*. In appendice *Il Cristianesimo e il regolamento del divorzio nel diritto delle Novelle* (Tesi di Diploma 1932 di Károly Visky) (A cura di G. Hamza, Introduzione di O. Diliberto, Trascrizione e note al testo di L. Migliardi Zingale), In: *Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche. Università degli Studi di Roma „La Sapienza”*. Napoli, 2015. 1-8.o.

ben. Aktív egyetemi tanárként 1984. október 1-jéig működött. Nyugalomba vonulását követően is, egészen haláláig komoly részt vállalt az oktatómunkában. Márky Tamás vagy Tomas Marky, ahogy Brazíliában és a luzofón országokban, így Portugáliában is, hívták, jogász generációk egész Brazília-szerte sokra értékelt tanára volt.

1971-ben megalapította a são paulói állami egyetemen a *Grupo de Monitoria e Pesquisa em Direito Privado Romano*-t, melynek igazgatói teendőit nyugalmabavonulásáig látta el. Ez a római magánjog területén magas színvonalú képzést nyújtó posztgraduális iskola eddig csaknem száz kiváló jogász számára nyújtott és nyújt ma is lehetőséget egész Brazíliában, nem csupán São Paulóban, magas szintű továbbképzést a római jog területén. Példa értékű volt szakmai együttműködése Alexandre Augusto de Castro Corrêa (1925-2003) professzorral, aki ugyancsak a *Facultade de Direito do Largo São Francisco* római jogi tanszékének volt tanára.

III.

Említést érdemel, hogy Márky Tamás Magyarországgal szakmai vonatkozásban is tartotta a kapcsolatot. Részt vett és “Marton Géza, a tanár hatása külföldön” címmel előadást tartott az 1980-ban Budapesten, az Eötvös Loránd Tudományegyetemen Marton Géza (1880-1957) professzor születésének centenáriumán tartott tudományos ülésen is.⁵

Kiemelkedő, nemzetközi hírnévre szert tevő tanítványa volt a ma is aktív jeles római jogász, Eduardo César Silveira Vita Marchi professzor, akit 2002-ben a são paulói egyetem dékánjává (*diretor da facultade*) választottak. Eduardo Marchi professzor négy éven át, 2006-ig volt a nagymultú Kar dékánja. Kezdeményezésére a Kar történelmi épületének (*predio histórico*) átriumában sor került 2006-ban Márky Tamás mellszobrának felavatására, mely kivételes megbecsülés jele.

Jeles tanítványai voltak még – csupán két nevet említve – Fabio Mario de Mattia és Ignacio Maria Poveda Velasquez professzorok.

IV.

Márky Tamás tankönyve, a *Curso elementar de direito romano* (A római jog elemeinek tankönyve) számos kiadást ért meg. A mű első kiadása 1971-ben, kilencedik kiadása pedig 2007-ben jelent meg.⁶ A tankönyv több évtized oktatói és nem utolsósorban gyakorlati működés eredménye. A tankönyv képet ad a római jog fogalmairól és intézményeiről. Terjedelmi okokból azonban nem kerülhetett sor a továbbélés, a római jog recepciója igen komplex, szerteágazó kérdéskörének ismertetésére.

Kiemelendő, hogy a tankönyv a Kar brazíliai relációban a legjelentősebb római jogi továbbképzési kurzus (*Curso de Pós-Graduação no Direito Romano*) kötelező tanyagát képezi. Mivel, mint fentebb láttuk, a brazil magánjogi kodifikáció során, vonatkozik ez az új brazil Ptk-ra is, számos jogintézmény szabályozásánál a római jog intézményeire, konstrukcióira épít, Márky Tamás gyakran idézett tankönyve dogmatikai vonatkozásban ma is aktuális jelentőségű.

⁵ Tanítványok Marton Gézáról. Budapest, 1981. (Red. Hamza Gábor).

⁶ THOMAS MARKY: *Curso elementar de direito romano*. 9a edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2007. XIX+209.o.

V.

Az alábbiakban áttekintjük a *Curso elementar de direito romano* (A római jog elemeinek tankönyve) főbb jellegzeteségeit. A tankönyv első része az általános rész, a második fejezet a dologi jogot tárgyalja, a harmadik a kötelmekkel foglalkozik, a negyedik tárgya a családi jog és végül az ötödik az öröklési jogot foglalja magában. Márky Tamás szerint a XII Táblás Törvény (*Lei das Doze Tabuas*) mint "*fons omnis publici privatique iuris*" (Livius) bizonyos mértékig kodifikációnak (is) tekinthető. A Kr. e. II. századtól kezdődően figyelhető meg a jog konstans jellegű "modernizálása", amely egészen a klasszikus korszak végéig, tehát a Kr. u. III. század végéig tart. Ez a fejlődés és "megújulás" ("*renovação*") elsősorban a magisztrátusok eredményes tevékenységének produktuma. Kiemeli a szerző a lex Aebutia mérföldkő-szerepét ebben a fejlődési folyamatban. A Kr. e. II. századtól kezdődően figyelhető meg a jog konstans jellegű "modernizálása". Hangsúlyozza, hogy az *Edictum Perpetuum* is egyfajta kodifikáció, pontosabban mint kompiláció a kodifikáció "előfutára".

A dologi jog részben definiálja a tulajdon fogalmát, utalva Ulpianusra ("*in re plena potestas*"). A "*iura in re aliena*" körében a szolgalmakat, a felüléptményi jogot, valamint az örökhaszonbérletet vizsgálja. A zálogjog egyes formáit (*fiducia, pignus, hypotheca*) is elemzi. A szerző felsorolja a tulajdon korlátozásának egyes eseteit is. Részletesebben elemzi a könyv a tulajdon történetét, valamint annak egyes formáit. A birtokot vizsgálva először annak elemeit, corpus és animus, elemzi. Röviden áttekinti a possessio történetét, fejlődését is. A kötelmi jogi részben a források alapján meghatározza az *obligatio* fogalmát. A családi jogi részben a szerző a család, a házasság, valamint a gyámság és a gondnokság fogalmát és intézményeit vizsgálja. Az öröklési joggal foglalkozó részben Márky Tamás az általános fogalmak áttekintését követően a végrendeleti, a törvényes és végrendelet ellenére való öröklés rendszerét elemzi. Az öröklési jogi részt a különös jogutódlás egyes eseteinek áttekintése zárja.

Márky Tamás tankönyve római jogi alapokra épülő dogmatikai megalapozása az új, 2002-ben elfogadott brazil polgári törvénykönyvnek. Értékes hozzájárulás a jogi tanulmányait Magyarországon, a budapesti Tudományegyetemen végzett kitűnő jogászprofesszor és gyakorló jogász (*advogado*) részéről a magas színvonalú, nemzetközileg is nagyra értékelt *Código Civil Brasileiro* létrejöttéhez.⁷

⁷ A 2002-ben elfogadott brazil ptk elveire nézve összefoglalóan ld: *Princípios do Novo Código Civil Brasileiro e Outros Temas*. Homenagem a Tullio Ascarelli. Coordenação Antonio Junqueira de Azevedo - Heleno Taveira Tôres - Paolo Carbone. São Paulo, 2008.